

Universidade de Brasília – UNB
Instituto de Ciência Política – IPOL
Programa de Mestrado em Ciência Política

Alexandre Pereira da Rocha

O Estado e o Direito de Punir:
a superlotação no sistema penitenciário brasileiro.
O caso do Distrito Federal

Brasília - 2006

Universidade de Brasília – UNB
Instituto de Ciência Política – IPOL
Programa de Mestrado em Ciência Política

O Estado e o Direito de Punir:
a superlotação no sistema penitenciário brasileiro.
O caso do Distrito Federal

Alexandre Pereira da Rocha

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília
como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Marilde Loiola de Menezes - IPOL
(orientadora)

Prof. Dr. Paulo César Nascimento - IPOL

Profa. Dra. Débora Messemberg Guimarães – ISC/SOL

DEDICÁTORIA

Dedico este trabalho, com muito carinho aos meus queridos pais, que mesmo na simplicidade, ensinaram-me a grandeza do conhecimento.

Dedico, também, aos nobres policiais que doam suas vidas à incolumidade da sociedade.

A G R A D E C I M E N T O S

A elaboração desta dissertação não significa tão-somente a conclusão de uma fase acadêmica. Representa, sobretudo, a concretude de um sonho. Por isso, agradeço a Deus por me possibilitar a realização desse sonho. Agradeço, também a todos que contribuíram para minha formação como acadêmico e principalmente como pessoa.

À Professora Dra. Marilde Loiola Menezes, minha orientadora, agradeço pela dedicação, amizade e paciência. Ressalto sua capacidade de transformar idéias esparsas em trabalho científico. Afinal, agradeço pela confiança que depositou em mim e no meu projeto.

Ao Professor Dr. Paulo César Nascimento (IPOL) e à professora Dra. Débora Messemberg Guimarães, do Instituto de Ciências Sociais (ICS/SOL), agradeço por fazerem parte da banca examinadora, fato que me orgulha, pela competência e conhecimento acadêmico que possuem.

Aos professores e professoras do Departamento de Ciência Política, agradeço pelas edificantes lições de política, nos anos de graduação, mas, sobretudo no período do Mestrado.

Aos amigos e amigas do Mestrado, agradeço pela amizade, companhia, sugestões e críticas, que contribuíram para meu desenvolvimento acadêmico e humano.

A todos os amigos da Polícia Civil do Distrito Federal agradeço pelo companheirismo, em especial aqueles da Equipe Bravo, do PDF I, além de Daniel. Agradeço ainda a Alessandro do sistema de informática do Sistema Penitenciário do Distrito Federal, que pôs a minha disposição dados da população prisional; a Orlando, que não só tornou disponível dados, mas trabalhos e orientações no campo penitenciário; a Pedro pela valiosa bibliografia sobre a questão penitenciária.

Ao amigo Zeferino Junior, agradeço por partilhar, além da amizade, salutares idéias políticas. Aos amigos sanraimundenses Jânio Quadros, José Júnior e William Arão agradeço pela leal amizade. Ao amigo Antônio Souza, agradeço pela amizade mais do que sincera.

Ao Deputado Federal Paes Landim (PDT-PI), professor, homem público e fiel representante do povo piauiense, agradeço por ter confiado num jovem estudante sanraimundense que se aventurou no Planalto Central.

Agradeço a toda minha família, que sempre acreditou nos meus propósitos. Ao meu pai, José Ribeiro, devo o desejo pelo conhecimento; à minha mãe, Maria das Mercês, devo a dedicação, à minha irmã, Andréia, o carinho e, ao meu tio Luiz a amizade. Agradeço especialmente a minha namorada, Paula Fernanda, pela paciência, compreensão e amor, os quais me ajudam constantemente.

RESUMO

No presente trabalho, analisa-se o sistema penitenciário brasileiro, especificamente, o problema da superlotação nos estabelecimentos prisionais, sobretudo no Distrito Federal. O sistema penitenciário brasileiro, com todas as suas mazelas, está na berlinda com todos os seus problemas, que decorrem principalmente de fatores sócio-econômicos, políticos e jurídicos. Ao se analisar a crise do sistema penitenciário – notadamente o problema da superlotação – além dos muros e grades das prisões, constata-se a impossibilidade de se obterem resultados satisfatórios e eficazes, no tocante à ressocialização, à redução da reincidência e à restrição do déficit de vagas nos estabelecimentos prisionais. Isto em razão das políticas públicas de segurança adotadas pelo Estado brasileiro. Empiricamente se constata que o sistema penitenciário brasileiro, e particularmente do Distrito Federal, exige algo mais além da aplicação de recursos em construir apenas novos presídios, o que é privilegiado pela ideologia do Estado penal. A influência dessa ideologia alienígena nas políticas públicas de segurança afeta a distribuição dos recursos do Estado brasileiro para o sistema penitenciário, que recebe aportes financeiros do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). Analisa-se ainda, aspectos jurídicos, especificamente, o debate sobre o recrudescimento ou abrandamento penal. Há acirrada polêmica entre os que defendem a Lei de crimes Hediondos, em sua redação vigente, e aqueles que defendem uma nova proposta de aplicação de Penas Alternativas. Por fim, conclui que a crise do sistema penitenciário – sobretudo o problema da superlotação – decorre da introvertida política do Estado brasileiro para com a questão penitenciária.

PALAVRAS CHAVES: Estado. Direito de Punir. Sistema penitenciário. Sistema Penitenciário do Distrito Federal. População Prisional do Distrito Federal. Superlotação. Criminalidade. Reincidência.

ABSTRACT

In this paper, the Brazilian penitentiary system is analyzed, specifically the problem of overpopulation in prisons, mainly in Distrito Federal. The Brazilian penitentiary system, with all failures, is in the spotlight with all its problems, incurred mainly from socio-economical, political and judicial factors. When we analyze the penitentiary system – clearly the overpopulation problem – beyond the walls and gratings of a prison, we certify the impossibility on obtaining satisfactory and effective results in resocialization, in reducing the reoccurrence and restricting the vacancy deficit in prisons. This happens because of the government policies of security adopted by Brazilian Government. Empirically, we certify that the Brazilian penitentiary system, particularly in Distrito Federal, needs more than resources applying on constructing only new penitentiaries, what is privileged by the ideology of the Penal State. The influence of this alien ideology in public policies of security affects the resources distribution of the State for the penitentiary system, which receives financial resources from the National Penitentiary Fund (FUNPEN). Analyse too, judicial aspects are, specifically, topics of debates about the penal aggravation or releasing. There is a great polemic about those who defend the Heinous Crime Laws, in their validated writing, and those who defend a new proposition of Alternative Penalties. At least, finish that the crisis in the penitentiary system – mainly the overpopulation problem – incurs on the introverted policy of the Brazilian government with the penitentiary situation.

KEYWORDS: State. Punishment Right. Penitentiary System. Penitentiary System of Distrito Federal. Prison Population of Distrito Federal. Overpopulation. Criminality. Reoccurrence.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxas de Mortalidade por Homicídios Brasil e Distrito Federal. 1980-2000	82
Gráfico 2 - Percentual de presos por Regime de Cumprimento da Pena nas Instituições Prisionais do Distrito Federal (CIR, CDP, PDF I e PDF II). 2005	102
Gráfico 3 - Percentual de presos com algum grau de escolaridade completo, sendo ensino fundamental, médio ou superior nas instituições prisionais do Distrito Federal (CIR, CDP, PDF I e PDF II). 2005	107
Gráfico 4 - Percentual de Presos não-naturais do Distrito Federal por região. 2005	112
Gráfico 5 - Repasse da Caixa Econômica Federal ao Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN)	123
Gráfico 6 - Representação gráfica da Execução Orçamentária do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN	130
Gráfico 7 - Representação gráfica da Execução Financeira do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN	131

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modelos Clássicos de Sistemas Penitenciários	44
Quadro 2 - Funções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP)	58
Quadro 3 - Orientações do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNCPC)	59
Quadro 4 - Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP): Diretrizes para o Sistema Penitenciário	60
Quadro 5 - Funções Departamento Nacional de Política Penitenciária (DEPEN)	63
Quadro 6 - Classificação dos Regimes de Cumprimento da Pena	87
Quadro 7 - Classificação das Despesas do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN)	137
Quadro 8 - Argumentos Favorável e Contrário à revogação ou flexibilização da Lei de Crimes Hediondos	164
Quadro 9 - Perfil do Beneficiário das Penas e Medidas Alternativas	172

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Inflação da População Prisional na América 1992-2003	68
Tabela 2 - População Prisional na América 1992-2003 (Presos por 100.000 habitantes)	69
Tabela 3 - População Prisional nas Unidades Federativas (censo 2004)	71
Tabela 4 - Renda familiar média do responsável pelo domicílio, população residente, número e taxa de mortalidade por homicídios segundo Região Administrativa. Distrito Federal. 2000.	80
Tabela 5 - População prisional segundo domicílio, Região Administrativa, renda familiar e estabelecimento prisional. Distrito Federal. 2006.	83
Tabela 6 - Quantidade de Presos por Regime de Cumprimento da Pena nas Instituições Prisionais do Distrito Federal - 2005	101
Tabela 7 - Total de Presos Trabalhando nos Estabelecimentos Prisionais do Distrito Federal	105
Tabela 8 - Grau de Escolaridade dos Presidiários do Distrito Federal. 2005.	106
Tabela 9 - Quantitativo de alunos por Estabelecimento Penal (2003-2005)	109
Tabela 10 - Naturalidade dos Presidiários. Descrição por Região, Unidades Federativas nas instituições prisionais do Distrito Federal – 2005	111
Tabela 11 - Variação Racial dos Presidiários pela Cor da Pele nas instituições prisionais do Distrito Federal. 2005	113
Tabela 12 - Estado Civil dos Presidiários. 2005	115
Tabela 13 - Características sócio-demográficas das vítimas de homicídio. Distrito Federal. 1999-2001	116
Tabela 14 - Classificação dos presidiários por convicção religiosa nas instituições prisionais do Distrito Federal. 2005	119
Tabela 15 - Histórico da Arrecadação do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN	122
Tabela 16 - Execução orçamentária do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN (1995 a 2003)	126
Tabela 17 - Geração de vagas com recursos do FUNPEN acumulado de 1995 a 2003	135
Tabela 18 - Execução Orçamentária do FUNPEN 1995-2003	140
Tabela 19 - Descrição do tipo de crime da população prisional do Distrito Federal	160

LISTA DE SIGLAS

CAJE – Centro de Atendimento Juvenil Especializado
CDP – Centro de Detenção Provisória
CENAPA – Central Nacional de Penas Alternativas
CIR – Centro de Internação e Ressocialização
CNPCP – Conselho Nacional de Política Penitenciária
CPP – Centro de Prisão Provisória
CV – Comando Vermelho
DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional
DIAAP – Divisão de Análise e Acompanhamento de Projetos
DIJUR – Divisão Jurídica
DIOFI – Divisão de Orçamento e Finanças
DIPEN – Divisão Penitenciária
ECA – Estatuto da Criança e Adolescente
FIPP – Fundação Internacional Penal e Penitenciária
FUNAP – Fundação de Amparo ao Preso
FUNPEN – Fundo Nacional Penitenciário
HRW – Human Rights Watch
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
Ilanud – Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente
INFOPEN – Sistema Integrado de Informações Penitenciárias
LEP – Lei de Execução Penal
PCC – Primeiro Comando da Capital
PDF I – Penitenciárias do Distrito Federal I
PDF II – Penitenciárias do Distrito Federal II
SESIPE – Subsecretaria do Sistema Penitenciário do DF
SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade
SIPEN – Sistema de Informação Penitenciária

SUMÁRIO

Introdução	12
Metodologia	22
Capítulo 1 O Estado e o Direito de Punir	27
1.1 Os Fundamentos do Direito de Punir do Estado.....	31
1.2 Do Suplício do Estado Absoluto à Ressocialização do Estado de Direito	35
1.3 Sistema Penitenciário como materialização do Direito de Punir	41
Capítulo 2 O Sistema Penitenciário Brasileiro.....	49
2.1 Instituições que definem a política do Sistema Penitenciário Brasileiro.....	54
2.2 Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP	57
2.3 Departamento Nacional de Política Penitenciária – DEPEN	61
2.4 Superlotação: <i>um problema crescente</i>	66
Capítulo 3 A superlotação no sistema penitenciário brasileiro	76
3.1 Aspectos sócio-econômicos.....	100
3.1.1 Trabalho e Educação	102
3.1.2 Naturalidade e movimentos migratórios.....	109
3.1.3 Questão racial	113
3.1.4 Situação familiar e religiosa	114
3.2 Aspectos Políticos	121
3.2.1 FUNPEN, um avanço, uma esperança	121
3.2.2 Idiossincrasias na Execução Orçamentária do FUNPEN	124
3.2.3 Dinheiro essencialmente para construir prisões	133
3.2.4 Escassa valorização do capital humano.....	141
3.3 Aspectos jurídicos	145
3.3.1 Recrudescimento ou Abrandamento Penal?.....	145
3.3.2 A polêmica da Lei de Crimes Hediondos.....	149
3.3.3 Penas Alternativas, Punição sem Prisão	166
CONCLUSÕES	179
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	190
ANEXOS	194

“Eu estou aqui apenas sugerindo, por que a verdadeira ciência é humilde, deixe a solução para meia ciência”.
Gilberto Freire

Introdução

Este trabalho tem como premissa analisar o direito de punir do Estado brasileiro, a partir de observações empíricas do sistema penitenciário do Distrito Federal, da política de recursos do Governo Federal para o setor penitenciário e das legislações penais que afetam a população prisional. Ressalta-se, ainda, a debilidade de estudos acadêmicos sobre o sistema penitenciário brasileiro, principalmente pela óptica da Ciência Política.

A segurança pública é uma questão de Estado. Por sua vez, os problemas enfrentados pelo sistema penitenciário são reflexos das deficiências do próprio Estado no exercício de seu direito de punir. Os problemas do sistema penitenciários são debatidos com maior ênfase no âmbito jurídico e sociológico. De um lado, pelas idiosincrasias da legislação; por outro, pelo comportamento dos delinquentes. Todavia, no aspecto político observa-se lacunas, fato que deve ser preenchido para que se construam possíveis soluções.

A Human Rights Watch (HRW), organização internacional que analisa os sistemas penitenciários de diversos países, assim apresentou o caso brasileiro:

Em todos os sentidos, o sistema penal brasileiro é enorme. O Brasil encarcera mais pessoas do que qualquer outro país na América Latina (sem dúvida, possui um número de agentes penitenciários maior que o número de presos em muitos países); o sistema opera o maior presídio individual da região; até mesmo o número de fugitivos atinge milhares. Infelizmente, os problemas desse sistema imenso e de difícil controle

possuem proporções correspondentes. Abusos dos direitos humanos são cometidos diariamente nos estabelecimentos prisionais e afetam muitos milhares de pessoas. As causas dessa situação são variadas e complexas, mas, certamente, fatores cruciais podem ser identificados. Entre eles, talvez o mais importante, seja a idéia de que o abuso de vítimas que são presos e, por isso, criminosos, não merece a atenção pública.¹

O sistema penitenciário é uma instituição deixada de lado por muitos países. Todavia a dinâmica do direito de punir está intimamente relacionada à constituição do Estado. A sociedade também desconsidera e desconhece o sistema penitenciário, pois o indivíduo ao ser preso é retirado do convívio social, isto é, vive uma espécie de banimento. No caso brasileiro, observa-se que os problemas no sistema penitenciário multiplicam-se de forma alarmante, ou seja, há rebeliões, fugas, superlotação, desrespeito aos direitos humanos, maus-tratos, corrupção de agentes penitenciários etc. Várias são as causas que contribuem para tal descalabro. O próprio Estado em sucessivos governos, seja no nível federal ou estadual, não encontrou ainda solução adequada para o problema.

O direito de punir é um elemento que possibilita a existência da organização social, ou seja, o sistema penitenciário é muito mais do que um local onde se aprisionam ou jogam indivíduos transgressores do ordenamento jurídico-social. É ele uma instituição cuja estruturação em padrões democráticos demonstra o amadurecimento da sociedade e o fortalecimento do próprio direito de punir do Estado. Nas palavras de Nelson Mandela: “Uma nação não pode ser julgada pela maneira como trata seus cidadãos mais ilustres e sim pelo tratamento dado aos mais marginalizados: seus presos”. Portanto, trata-se de um assunto que carece de análises no aspecto político.

Além disso, acrescenta-se o seguinte:

¹RELATÓRIO DA HUMAN RIGHTS WATCH (HRW). *O Brasil Atrás das Grades*. 1998. Disponível em: <http://www.hrw.org/portuguese/reports/presos/sistema.htm>

No Brasil, contudo, e de forma que se maximiza no decorrer do século XX, o debate "público" em torno da questão penitenciária é contaminado sobretudo pelos interesses oportunistas do campo político, bem como pelos interesses sensacionalistas da imprensa, produzindo-se, assim, uma lacuna científica, em especial nas necessárias interfaces disciplinares que extrapolam a abordagem jurídico-dogmática. Tal quadro se pode caracterizar (...) numa "miséria acadêmica".²

A análise do sistema penitenciário, enquadra-se no rol de temas aos quais a Ciência Política não pode furtar. Ou seja, a questão penitenciária, inclui-se num dos desafios da ciência, cujo intuito é estabelecer uma melhor compreensão aos problemas do Estado.

Por isso, antes de iniciar qualquer debate sobre o sistema penitenciário, convém buscar de maneira sucinta suas origens. Acredita-se que o sistema penitenciário é uma forma de materialização do direito de punir do Estado, que tem o monopólio da violência, como salienta Weber. Em virtude disso, somente o Estado tem o direito de estabelecer punições aos indivíduos, uma vez que a ele incumbe estabelecer leis a que todos devem obedecer.

O direito de punir é um elemento abstrato que só adquire concretude quando um indivíduo comete um ato contrário ao ordenamento jurídico. Noutras palavras: com a prática da infração penal, surge para o Estado o direito de punir o agente, ou seja, a punibilidade, que nada mais é do que a possibilidade jurídica de o Estado impor a sanção ao autor do delito.³ O Estado tem o poder de estabelecer punições em diversas áreas, tais como penal, civil, administrativa, econômica, política etc. Enfim, pode-se enumerar várias formas de o Estado exercer seu direito de punir. Todavia, o resultado concreto dessas punições pode ser visualizado quando se analisa o sistema penitenciário, pois é nos presídios, penitenciárias, cadeias e delegacias que se observa parcela significativa do resultado do

² SALLA, Fernando. *As prisões em São Paulo: 1822-1940*. São Paulo: Annablume/Fapesp, 1999.

³ GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. *Direito Penal – Parte Geral*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004, p.168.

direito de punir. É nas prisões que se encontram muito indivíduo privado da liberdade, por terem afrontado o uso da força do Estado e infringindo o ordenamento jurídico-social.

O direito de punir tem correlação imediata com o sistema penitenciário. Logo, a propalada crise do sistema penitenciário – que assume proporções globais – constitui-se num paradigma, o qual põe em xeque o direito de punir do próprio Estado. No caso específico do Brasil, tem-se que seu sistema penitenciário é caracterizado pela inoperância e fragilidade; observa-se uma variedade de problemas, tais como: estabelecimentos prisionais inadequados, superlotação, maus-tratos, violência, rebeliões, fugas, corrupção de agentes penitenciários, carência de políticas públicas etc.

Em virtude disso, pode-se afirmar que o sistema penitenciário brasileiro é atingido por uma crise, que se dimensiona com a ascendência da criminalidade e, por conseguinte, com a explosão da população prisional. Dados oficiais do Ministério da Justiça apontam que de 90 mil presos em 1990 o Brasil passou para 350 mil em 2004. Além disso, o déficit de vagas no sistema prisional é de 3.500 por mês, ou seja, sete penitenciárias deveriam ser construídas a cada trinta dias para resolver o problema do encarceramento.⁴

Observa-se que existem vários problemas a assolar o sistema penitenciário, cada um com suas particularidades. No entanto, o que mais assombra é a questão da superlotação, pois, de um lado, vêem-se centenas de presidiários aglomerados em condições desumanas; por outro, infratores que precisam ser presos. Assim, questiona-se: quais elementos podem ser apontados como causa da superlotação? Como solucionar especificamente o problema?

⁴ SISTEMA PENITENCIÁRIO. A Crise no Cárcere. *Correio Braziliense*, 29.05.2005.

Essas questões são pertinentes, porque a população prisional cresce em número maior do que o de vagas nos estabelecimentos prisionais. Várias são as causas do aumento da população carcerária: carência de investimentos, distorções da legislação penal, reincidência, questões sócio-econômicas, políticas, jurídicas etc. Não obstante, poucas soluções são apontadas. Qualquer atitude tomada de forma isolada, não apresentará resultados eficazes, porque a superlotação requer um entendimento e execução de medidas amplas. Desse modo, uma política que vise construir mais presídios, no intuito de controlar o déficit de vagas, não alcançará o âmago do problema, o qual decorre de várias vertentes.

Segundo relatório de 2004 do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), a média mensal de inclusão nos estabelecimentos penais é de 9.391, enquanto as liberações somam 5.897, gerando um acréscimo de 3.494 presos e internados a cada mês, ou cerca de 42 mil ao ano.⁵ Pode ocorrer um colapso no sistema penitenciário numa questão de tempo, caso não sejam tomadas medidas que controlem o déficit de vagas nos estabelecimentos prisionais. Não obstante, ressalta-se que o problema da superlotação é ocasionado por variâncias das mais diversas ordens, que em suma refletem o descaso de sucessivos governos quanto à questão penitenciária, fato comprovado pela carência de políticas públicas e principalmente de investimento.

Deve-se ater ao descaso do Estado brasileiro quanto à questão penitenciária, que encontra dificuldades no âmbito federal e estadual. O sistema penitenciário brasileiro é caracterizado pela descentralização, ou seja, cada unidade federativa trata o tema de forma autônoma e diversa. Nada obstante, no âmbito federal observa-se a presença do Conselho

⁵ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Sistema Penitenciário no Brasil: Diagnósticos e Propostas (2004), Brasília, 2004.

Nacional de Política Penitenciária (CNPCCP), com a função de propor diretrizes à política penitenciária, e o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) como órgão executor da política penitenciária. Independente disso, a política penitenciária não segue o mesmo padrão nas unidades federativas, pois não é uma questão que os governos coloquem necessariamente como metas de administração. Por certo, grande parte dos investimentos no setor penitenciário fica a cargo do governo federal mediante Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), que põe a disposição repasses regulares de verba.

Partindo de uma visão ampla do problema da superlotação, pode-se dimensionar seus motivos por meio de alguns aspectos. O objetivo da pena de restrição de liberdade é retirar o criminoso da sociedade, punindo-o pelo crime cometido, mas também talvez, ressocializá-lo. O Estado brasileiro mostra-se falho nesse tópico, porque adstrito à punição está a ressocialização. Tem-se que a punição sem instrumentos de ressocialização incita o desejo de vingança do contraventor, o desejo de voltar ao crime. Tal fato é o principal gerador da reincidência e do aumento da população prisional.

Para buscar as causas da superlotação nos estabelecimentos prisionais, principalmente do Distrito Federal, adotar-se-á um entendimento amplo do problema. Por isso, far-se-ão alguns questionamentos no intuito de se encontrarem suas possíveis causas. Assim, questiona-se: existe correlação entre o aumento da criminalidade e a superlotação nos estabelecimentos prisionais? Até que ponto aspectos sócio-econômicos, políticos e jurídicos, que são externos ao sistema penitenciário, influenciam no aumento ou redução da população prisional?

Analisando-se o perfil dos presidiários, observa-se que maioria é oriunda de ambientes desestabilizados no aspecto sócio-econômico. Logo, pode-se inferir que este

aspecto reflete diretamente na lotação nos estabelecimentos prisionais. A maioria dos criminosos provém de segmentos sociais sujeitos à degenerescência sócio-econômica, constituem eles também o grosso da população prisional. Em relação ao aspecto político, questiona-se também: qual a posição do Estado brasileiro perante a problemática da superlotação nos estabelecimentos prisionais? Se o Estado estiver se limitando a construção de novos estabelecimentos prisionais, ao invés de investir em mecanismos que diminuam o grau recidivo, certamente estará fomentando o aumento da população prisional. Assim, qual o principal destino dos recursos orçamentários postos à disposição do FUNPEN? Qual o destino das políticas públicas no sistema penitenciário? Outro questionamento diz respeito aos aspectos jurídicos, no que se refere à legislação penal. Pode-se argumentar, por exemplo, se a Lei de Crimes Hediondos é causa relevante no aumento população prisional? A aplicação de penas alternativas é uma solução para conter o aumento da população prisional?

O problema imediato do sistema penitenciário é a busca das causas efetivas que geram a superlotação, pois, de acordo com dados do relatório do DEPEN, de 2004, todas as unidades federativas apresentam déficit de vagas. Tem-se que muitos problemas são visualizados no cenário do sistema penitenciário. Todavia, se não for solucionado o problema da superlotação, os demais persistirão. Por conta disso, as políticas públicas, bem como os recursos financeiros, para o sistema penitenciário, devem vislumbrar a redução da população prisional.

Contabilizar os recursos para o combate da criminalidade não é nossa tarefa precípua, mas, sim, apontar que os motivos da superlotação nos estabelecimentos prisionais decorrem da degenerescência sócio-econômica, dos aspectos políticos e jurídicos. Não

obstante, pode-se analisar os recursos destinados ao sistema penitenciário, verificando o quanto o Estado investe e como investe. No entanto, é difícil analisar a política penitenciária, haja vista cada unidade federativa ter sua própria conduta, principalmente quanto ao quesito do investimento. Todavia, a partir de informações coletadas do FUNPEN – que é o fundo de recursos exclusivos para o sistema penitenciário –, observa-se que o mesmo está sujeito a diversas distorções em sua execução orçamentária, pois o total colocado a disposição nem sempre é executado. Assim, como em outras partes do orçamento do Estado brasileiro, os recursos do FUNPEN são constantemente atingidos por contingenciamentos, o que distancia o ideal da prática. Tal atitude reforça a pouca atenção que o Estado brasileiro dispensa à questão penitenciária, independente da crise que se apresenta.

A despeito das idiosincrasias da legislação, tem-se que mudanças na política, no tocante ao aspecto orçamentário, comprometem a implementação de um sistema penitenciário eficaz. Em razão da superlotação, os recursos do FUNPEN se concentram na construção de novos estabelecimentos prisionais, quando o mais apropriado seria a aplicação em procedimentos de ressocialização, o que possivelmente reduziria a reincidência, ou seja, o reingresso no sistema penitenciário.

Portanto, o problema da superlotação, em parte, reside em debilidades sócio-econômicas, jurídicas e políticas como se constata na análise do sistema penitenciário do Distrito Federal. Enfim, antes de enquadrar um aspecto específico como possível motivo da superlotação, o Estado brasileiro deveria atentar para sua política no setor penitenciário de forma ampla. Por isso, assim estabelecemos os objetivos deste trabalho:

Objetivo Geral

- Analisar o sistema penitenciário brasileiro, tendo por amostra o sistema do Distrito Federal, onde é dada primazia ao problema da superlotação.

Objetivos Específicos

- Verificar aspectos sócio-econômicos, políticos e jurídicos a partir da análise da população prisional do Distrito Federal, das instituições responsáveis pela política penitenciária e das legislações atinentes à questão penitenciária. Assim, verificam-se os aspectos que afetam diretamente a composição da população prisional, como as degenerescências sócio-econômicas, a carência de recursos e a polêmica na legislação penal.

Apontar os problemas que afetam o sistema penitenciário, é tarefa fácil. Porém encontrar suas causas já constitui uma instigante interrogação. O direito de punir do Estado contemporâneo também é um elemento de ressocialização. Portanto, não cabe apenas ao Estado aprisionar, é preciso apresentar mecanismos que proporcionem aos presidiários meios de regressar à sociedade.

Dessa forma, adota-se como hipótese, relativas aos problemas do sistema penitenciário brasileiro, a proposição que: possíveis soluções para a crise do sistema penitenciário brasileiro ou do Distrito Federal, sobretudo para o problema da superlotação, exigem uma visão holística, haja vista seus motivos estarem correlacionados a vários aspectos, que ultrapassam o contexto do sistema penitenciário, tais como sócio-econômicos, políticos e jurídicos.

O presente trabalho, divide-se em três capítulos. No Capítulo I, far-se-á uma revisão bibliográfica apresentando como se posiciona o direito de punir no Estado contemporâneo, em específico no Estado brasileiro. Observar-se-á que o direito de punir é inerente ao Estado, sendo que sua materialização pode ser vista a partir do sistema penitenciário. Trata-se, portanto, de um breve resumo histórico do direito de punir e do sistema penitenciário.

O Capítulo II, apresentará as características do sistema penitenciário brasileiro, quanto a sua estrutura institucional na esfera federal, através do CNPCP e DEPEN. Mostram-se os problemas do sistema penitenciário, sobretudo a superlotação, visto que a população prisional cresce em proporção maior que o número de vagas que os estabelecimentos prisionais podem oferecer.

No Capítulo III, proceder-se-á a análise dos possíveis motivos da superlotação nos estabelecimentos prisionais. Destacam-se três aspectos: sócio-econômicos, políticos e jurídicos. Nos aspectos sócio-econômicos, analisa-se o perfil da população prisional do Distrito Federal, focalizando quantitativamente características obtidas pela ficha prisional como: grau de profissionalização e escolaridade, naturalidade, raça e situação familiar e religiosa. Nos aspectos políticos, analisar-se-ão as prioridades do Estado brasileiro, principalmente quanto aos investimentos do FUNPEN. Observar-se-á que os percalços políticos comprometem negativamente o FUNPEN e sua execução orçamentária, haja vista a política de contingenciamentos adotada por sucessivos governos. Nos aspectos jurídicos analisar-se-á o debate sobre a possível flexibilização da Lei de Crimes Hediondos e a possível extensão das Penas Alternativas

Na conclusão, apresentam-se as principais contribuições da pesquisa para compreensão da organização e dinâmica do direito de punir, como exclusivo do Estado. Em seguida, retomando a hipótese inicial do trabalho, apresentar-se-ão os resultados, isto é, a dimensão dos problemas do sistema penitenciário brasileiro, ao mesmo tempo que se ilustrarão essas reflexões com os dados de nosso trabalho. Ou seja, o problema da superlotação prisional decorre de vários fatores, tais como aspectos sócio-econômicos, políticos e jurídicos, que ultrapassam o contexto do sistema penitenciário.

Metodologia

Como já frisado o presente trabalho constitui-se numa pesquisa empírica do sistema penitenciário do Distrito Federal, bem como de instituições que determinam a política penitenciária no nível nacional. Sem embargo, utilizar-se-á certo referencial teórico que apresente em seus desdobramentos, o direito de punir do Estado contemporâneo. Dessa forma, a pesquisa, em princípio, apresentará um aspecto conceitual sobre o direito de punir do Estado, fazendo sua correlação com o sistema penitenciário. Nesse sentido, far-se-á análise de obras que contemplem a formulação do direito de punir e sua correlação com o surgimento do Estado.

Assim, para apresentar sucinto conceito sobre o Estado, adotam-se obras clássicas. O *Leviatã*, de Thomas Hobbes (HOBBS,2003), e o *Segundo Tratado Sobre o Governo* de John Locke (LOCKE,2004), que a despeito das distinções teóricas, justificam o surgimento do Estado como necessidade do homem viver em coletividade.

Sustenta-se também uma correlação intrínseca entre a origem do direito de punir e o surgimento do Estado. Para isso, adota-se a obra *Dos Delitos e Das Penas*, de Cesare Beccaria (BECCARIA,2004), que, no século XVIII, delineou a origem e evolução do direito do punir do Estado. Frisa-se, em Beccaria, o embate do poder do Estado absoluto, que tinha na punição uma espécie de vingança. O referido autor foi um dos precursores do tratamento humanitário dos condenados.

Para um estudo crítico do processo punitivo do Estado, destaca-se a obra *Vigiar e Punir*, de Michel Foucault (FOUCAULT,1987), que faz ampla revisão histórica e sociológica do sistema prisional, sobretudo do sistema francês.

Na análise de uma visão contemporânea do Estado para questão penitenciária foram adotadas sobretudo as obras: *As Prisões da Miséria* (WACQUANT,2001) e *A Aberração Carcerária à Moda Francesa* (WACQUANT,2004), do sociólogo Loic Wacquant, que aborda a adoção do aprisionamento pelo Estado como forma de compensar sua redução nas atividades sociais e assistenciais. Quanto à análise do sistema penitenciário brasileiro, adota-se a obra *Questão Penitenciária*, de Augusto Thompson (THOMPSON,1980), que apresenta uma visão crítica do sistema prisional, traçando paralelo com sistemas estrangeiros. Ainda, *As prisões em São Paulo: 1822-1940*, de Fernando Salla (SALLA,1999), que desenvolve estudo histórico da instituição prisão no Brasil.

Outros trabalhos e artigos de pesquisadores da questão penitenciária serão utilizados, tais como: “Comparative analysis of the effects of socioeconomic status, crime type and prison conditions on criminal recidivism”, de Juan Mario Fandino Marino (FANDINO MARINO,2002); “As Prisões de Mercado”, de Laurindo Dias Minhoto (MINHOTO,2002), e artigos do periódico “Prática Jurídica”, sobretudo da coluna de Edmundo Oliveira, jurista especialista em sistema penitenciário, que em diversos artigos expõe as dificuldades da questão penitenciária.

Enfim, a escolha dos referidos autores para o nosso trabalho se deu a partir de dois critérios: a importância de suas obras na construção de uma abordagem conceitual no âmbito da ciência política e, por outro lado, da discussão contemporânea que levantam sobre a questão penitenciária no Brasil.

A análise pormenorizada do sistema penitenciário brasileiro far-se-á no aspecto empírico, ou seja, observando as principais instituições responsáveis pela política penitenciária. Desse modo, será feito um estudo do posicionamento do Estado, na figura do

CNPCP, DEPEN e FUNPEN. A óptica dessas instituições será extraída de seus relatórios que estão a disposição nos seus respectivos endereços eletrônicos (www.mj.gov.br/depem e www.mj.gov.br/cnpcp). Trata-se, portanto, de dados secundários que serão amplamente utilizados para vislumbrar a visão do Estado brasileiro quanto ao sistema penitenciário. Além disso, estudos e relatórios de outras instituições relacionadas à questão penitenciária também serão consultados, como: Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (Ilanud); Human Rights Watch (HWR) e Fundação Internacional Penal e Penitenciária (FIPP).

De acordo com o objetivo do trabalho – que é analisar o sistema penitenciário enfocando o problema da superlotação – serão privilegiadas algumas fontes de análise que possam oferecer uma visão panorâmica e possibilitem averiguar suas competências, fragilidades, acertos, erros, limitações.

Com esse objetivo, far-se-á uma análise empírica do sistema penitenciário brasileiro, tendo como campo de pesquisa o sistema penitenciário do Distrito Federal, o qual foi selecionado por possuir um sistema informatizado e centralizado. Afinal, possui banco de dados atualizado de sua população prisional e concentra todos seus presidiários em estabelecimentos penais. Tal característica proporciona melhor conhecimento da população prisional, outrossim a formação de dados mais eficientes. Nesse ponto, salienta-se que muitas unidades federativas brasileiras nem sequer têm bancos de dados sobre a população prisional. Além disso, diversos presidiários cumprem penas em localidades inapropriadas para execução da pena, como é caso das delegacias. A pesquisa empírica,

portanto, consistirá em analisar a população prisional do Distrito Federal, que de acordo com o relatório do DEPEN, de dezembro de 2005, tinha 6.975 presidiários.⁶

Para verificar a questão penitenciária, serão analisados sobretudo três aspectos. Em primeiro lugar: condições sócio-econômicas da população prisional do Distrito Federal, observando características postas à disposição pela ficha prisional, como: profissionalização, grau de escolaridade, naturalidade, raça, situação familiar e religiosa. Em segundo, lugar variantes políticas, sobretudo a disponibilidade de recursos financeiros. Far-se-á análises pormenorizadas do FUNPEN, quanto as suas características e execução, observando a destinação dos recursos. Enfim, se estão sendo utilizados para reduzir a superlotação. Em terceiro lugar, os não menos importantes, aspectos jurídicos que afetam o sistema penitenciário, a população prisional. Serão analisados pontos da legislação penal, sobretudo a polêmica da flexibilização da Lei de Crimes Hediondos e a intensificação da aplicação das Penas Alternativas, como forma de reduzir a população prisional.

O nosso estudo conterà dados que compreendem o período de 1990 a 2006. Trata-se de um período extenso. Todavia é importante para análise dos principais eventos do sistema penitenciário brasileiro. Tem-se que a partir de 1990, entrou enfaticamente na agenda política o combate à criminalidade, fato que foi acompanhado de problemas no setor penitenciário. Data deste período a criação da Lei de Crimes Hediondos, que impôs maior penalidade aos criminosos. Em 1994, tem-se a criação do FUNPEN, fato inovador haja vista que até então o sistema penitenciário não dispunha de nenhum instrumento exclusivo de financiamento. Nos anos de 2002 a 2006, têm-se amplos dados do sistema

⁶ A pesquisa empírica foi realizada com os dados da população prisional do sexo masculino dos seguintes estabelecimentos prisionais: Centro de Integração e Ressocialização (CIR), Centro de Detenção Provisória

penitenciário nos relatórios do DEPEN e CNPCP. Em 2005 e 2006, foram coletados os dados da população prisional do Distrito Federal. Enfim, a partir de 1990, observa-se o aumento da população prisional, com a apresentação de dados de maneira informatizada, principalmente no nível federal.

Ao se analisar a atualidade do sistema penitenciário brasileiro, no caso específico do Distrito Federal, ressaltando suas debilidades no aspecto da legislação, dos órgãos responsáveis pela formulação de políticas penitenciárias e da rotina dos estabelecimentos dos sistemas prisionais, ter-se-á um retrato parcial do direito de punir no Estado brasileiro. Constata-se que os problemas do referido sistema são ocasionados por possíveis lacunas do Estado brasileiro, que desconsidera questões de ordem prática no campo penitenciário, fato que decorre de uma visão reducionista. Por fim, serão assinalados os aspectos que necessitam de maior aprofundamento, fato que será objeto de outras pesquisas que venham ser realizadas oportunamente. Ou seja, que novos interesses e perspectivas possam surgir a partir dessa pesquisa.

“Toda grandeza, todo poder, toda subordinação dependem do carrasco: ele é o horror e, por conseguinte, o elo da sociedade humana. Retirem do mundo esse incompreensível agente: nesse mesmo momento, a ordem será substituída pelo caos, tronos cairão e a sociedade desaparecerá.”

De Maistre

Capítulo 1

O Estado e o Direito de Punir

A discussão sobre o direito de punir do Estado não se resume ao estudo da evolução do direito penal, mas, processa-se numa análise da própria gênese do Estado. Tem-se que o direito de punir surge apenas com o Estado, pois anteriormente todos tinham o direito de se defender e atacar, haja vista a inexistência de uma estrutura que monopolizasse o poder e tivesse capacidade de julgar. O direito de punir implica o estabelecimento de uma pena, ou seja, uma sanção que recairá sobre aqueles indivíduos que confrontem a ordem estabelecida. O Estado, desde seu início, reveste-se do monopólio da violência, da capacidade de julgar e de impor punições. Desse modo, o direito de punir não está diluído na sociedade, mas centralizado e institucionalizado no Estado, e a penalidade é sua exclusividade. É a dinâmica dessa capacidade de impor penas aos indivíduos que é estudada neste trabalho.

Em princípio, o direito de punir está intrinsecamente relacionado à formação do Estado. Portanto, é conveniente mostrar algumas concepções que o definam. Não é objetivo esmiuçar toda estrutura do Estado, mas apenas avocar algumas teorias que evidenciem suas

origens. Dessa forma, busca-se a exposição de algumas idéias clássicas sobre a formação do Estado.

Nessa linha, destaca-se a definição de Thomas Hobbes (1651) sobre a gênese e desenvolvimento do Estado moderno. Em Hobbes, a história humana é definida em dois episódios: antes e depois do pacto. Anterior ao pacto, tinha-se o *estado de natureza*, regido pelo direito natural, o qual é:

A liberdade que cada um possui de usar seu próprio poder, à maneira que quiser, para preservação de sua própria natureza, ou seja, de sua vida. Conseqüentemente de fazer tudo aquilo que seu próprio julgamento e razão lhe indiquem como meios adequados a esse fim.⁷

No entanto, o apelo ao direito natural conduz o homem à guerra generalizada. O fazer tudo de acordo seu próprio julgamento implica em concentrar todas suas forças para preservar a vida. Porque, embora as leis naturais sejam orientadas por virtudes, como a justiça, a equidade, a modéstia, a piedade, ou, em resumo, fazer aos outros o que queremos que nos façam – por si mesmas, na ausência do temor de algum poder capaz de levá-las a ser respeitadas, são contrárias à paixão humana, as quais tendem para a parcialidade, o orgulho, a vingança e coisas semelhantes.⁸

Assim, segundo Hobbes, justifica-se a constituição do pacto, no qual os homens dispensariam o direito natural de fazer tudo que está ao seu alcance para preservar a vida pela harmonia em sociedade, onde uma estrutura soberana teria a tutela de todos. Pela regência do direito natural – do *estado de natureza* –, o homem vive na incerteza, sua vida é extensão de sua força física e mental. Já na sociedade, posterior ao pacto, embora a liberdade do homem seja limitada, encontra na figura do soberano a garantia para

⁷ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2003, p. 101.

⁸ HOBBS, Thomas, op.cit. p.127.

preservação da vida. Destarte, eis o motivo hobbesiano para o surgimento do Estado moderno:

Estado instituído é quando uma multidão de homens concordam e pactuam, cada um com um dos outros, que a qualquer homem ou assembléia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar a pessoa de todos eles (ou seja, de ser seu representante), todos sem exceção, tanto os que votaram a favor dele como os que votaram contra ele, deverão autorizar todos os atos e decisões desse homem ou assembléia de homens, tal como se fossem seus próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos dos restantes homens⁹

O Estado tem, assim, por objetivo estabelecer padrões de convivência entre os homens, visto que a guerra generalizada impossibilita o desenvolvimento da própria humanidade. A visão hobbesiana da gênese do Estado apresenta claramente a necessidade do homem formar um corpo disciplinador, uma estrutura para impor penalidades aos contraventores da ordem, afinal, um Estado Penal. No Estado hobbesino, o soberano tem o controle incondicional da vontade dos homens, uma vez que o soberano não faz parte da constituição do pacto. Ou seja, em Hobbes, quem se torna soberano, não faz antecipadamente nenhum pacto com seus súditos, porque teria ou de celebrá-lo com toda a multidão, na qualidade de parte do pacto, ou que celebrar diversos pactos, um com cada um deles¹⁰. O pacto é formado entre os homens, que relegam sua liberdade pela proteção do soberano. Por causa disso, o soberano – o *Leviatã* – é o juiz com capacidade de impor penalidades, não incumbindo mais aos homens clamar pelos seus direitos naturais para solucionar conflitos. No desenho do Estado hobbesiano, verifica-se que o direito de punir é exclusivo do Estado, ou ainda, o direito de punir surge com o Estado. Anterior ao Estado inexistia o direito de punir, mas, sim, o direito natural de atacar e defender. Logo, só com a constituição do Estado as punições deixam de ser uma guerra, para se tornarem um direito.

⁹ HOBBS, Thomas, op.cit. p.132.

¹⁰ HOBBS, Thomas, op.cit. p.133.

Além da definição hobbesiana do Estado, acrescenta-se noutra vertente, o conceito de John Locke (1690). Não obstante, frisa-se a dessemelhança entre a noção de Estado em Hobbes e Locke, embora comunguem a necessidade de um corpo disciplinador. Assim, Hobbes e Locke concordam quanto à necessidade do Estado, mas têm entendimentos diferentes quanto ao controle do poder, pois, para o primeiro, o bom desempenho do poder estaria com o soberano; já para o segundo com o parlamento. Entretanto, essa diferença não invalida o argumento da estreita relação entre formação do estado e direito de punir. Portanto, examina-se a justificativa lockeana para edificação do Estado:

Sempre que, pois, certo número de indivíduos se reúne em sociedade, de tal modo que cada um abra mão do próprio poder de executar a lei de natureza, transferindo-o à comunidade, nesse caso, e somente nele, haverá uma sociedade civil ou política. E tal ocorre sempre que certo número de homens, no estado de natureza, se associa para constituir um povo, um corpo político sob um governo supremo, ou então quando qualquer indivíduo se junta ou se incorpora a um comunidade já constituída; com isso autoriza a sociedade ou, o que vem a dar o mesmo, o poder legislativo dela a elaborar leis para ele, dentro da exigência do bem da sociedade, sendo que poderá ser solicitado seu auxílio para sua execução, como se fossem decretos dele mesmo. Dessa forma os homens saem do estado de natureza para entrarem no de comunidade, estabelecendo um juiz no mundo com autoridade para deslindar todas as demandas e reparar os danos que atinjam qualquer membro da comunidade, juiz esse que é o legislativo, ou magistrado por ele nomeados.¹¹

O Estado lockeano surge em decorrência da preservação da propriedade (vida, liberdade e posses), porque o *estado de natureza* não oferecia garantia plena da preservação da mesma. Diferentemente de Hobbes, para Locke o *estado de natureza* não é caracterizado pela guerra generalizada. Trata-se de um estágio onde os homens convivem segundo a razão, sem uma autoridade superior comum no mundo que possa julgar entre eles. Todavia, o uso da força, ou sua intenção declarada, contra a pessoa de outrem, quando não existe nenhuma instância superior comum sobre a Terra para quem apelar, (conduz) configura o

¹¹ LOCKE, Jonh. *Segundo Tratado Sobre o Governo*. São Paulo, Ed. Martin Claret, 2004, p.70.

estado de guerra.¹² É pelas desvantagens do *estado de guerra* que se justifica a necessidade do Estado:

E assim a comunidade consegue, por meio de um poder julgador, fixar o castigo cabível às várias transgressões quando perpetradas entre os membros dessa sociedade – o que é o poder de fazer as leis –, e também possui poder de punir qualquer ofensa praticada contra qualquer dos membros por alguém que não pertence a ela – que é o poder de guerra e de paz; e tudo isso visando a preservação da propriedade de cada membro dessa sociedade, tanto quanto possível.¹³

Assim, encontramos tanto em Hobbes, como em Locke, a necessidade de se criar uma estrutura capaz de julgar todos os indivíduos. Ou seja, um elemento que contenha o poder de todos e que suas atitudes sejam acatadas por todos. Portanto, de forma simplificada, o Estado, seria o poder de todos os homens reunidos em uma única instituição. A partir dessa definição do Estado – que é apenas uma visão entre muitas que o definem – tem-se que ora criticando, ora aprimorando, ora destruindo, o Estado, constitui-se num processo que se enquadra em diversos posicionamentos políticos. Afinal, ele é uma instituição que monopoliza o poder. A despeito dessas discussões, a compreensão do Estado moderno serve para o propósito primordial do trabalho, que é mostrar sua gênese e sua estreita relação com o direito de punir.

1.1 Os Fundamentos do Direito de Punir do Estado

A despeito das diferenças conceituais e ideológicas, Hobbes e Locke apontam para formação de uma instituição que concentre o direito de punir. No entanto, os homens não pactuaram simplesmente para perder as liberdades naturais, mas para que o exercício dessas liberdades não os conduza ao conflito. O direito de punir surge a partir da afronta ao pacto, da possibilidade de conflito, ou seja, do insulto ao poder soberano, como defende Hobbes,

¹² LOCKE, Jonh, op.cit. p. 32.

¹³ LOCKE, Jonh, op.cit. p.70.

ou ao abalo da lei estabelecida pela sociedade civil, de acordo com Locke. Mesmo assim, questiona-se: em que se funda o direito de punir?

Essa questão é a base do estudo de Cesare Beccaria, que, na obra *Dos Delitos e das Penas* editada em 1763, analisa o direito penal, ou melhor o direito de punir de sua época. Beccaria critica a crueza das penas praticadas pelo Estado em nome de todos. Assim, define os fundamentos do direito de punir:

Fadigados de só viver em meio a temores e de encontrar inimigos em toda parte, cansados de uma liberdade cuja incerteza de conservá-la tornava inútil, sacrificaram uma parte dela para usufruir do restante da segurança. A soma dessas partes de liberdade assim sacrificadas ao bem geral, constitui a soberania na nação; e aqueles que foi encarregado pelas leis como depositário dessas liberdades e dos trabalhos da administração foi proclamado soberano do povo (...) Desse modo, somente a necessidade obriga os homens a ceder uma parcela de sua liberdade; disso advém que cada qual apenas concorda em pôr no depósito comum a menor porção possível dela, quer dizer, exatamente o que era necessário para empenhar os outros em mantê-lo na posse do restante. A reunião de todas essas pequenas parcelas de liberdade constitui o fundamento do direito de punir.¹⁴

O direito de punir, portanto, funda-se na prerrogativa de abolir a incerteza particular do estado norteado exclusivamente pelas leis naturais, onde o desejo de preservação da vida ou propriedade pode levar ao conflito. O direito de punir se forma com a soma das liberdades naturais de cada indivíduo, que as transfere para uma instituição comum a todos. Dessa forma, a justificativa de Beccaria para as origens do direito de punir é semelhante à que Hobbes e Locke aplicam à formação do Estado. Em Hobbes, os homens relegam suas liberdades naturais por causa do desgaste da guerra generalizada, própria do *estado de natureza*. Logo instituem um soberano que lhes proporcione segurança e preservação da vida. Em Locke, os homens deixam as liberdades naturais não necessariamente pelo temor, mas pelas vantagens da sociedade civil, que estabelece leis às quais todos se submetem no

¹⁴ BECCARIA, Cesare. *Dos Delitos e da Penas*. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2004, p.19.

intuito de preservar a propriedade. Desse modo, na proporção que os homens relegam a completude de suas liberdades naturais – a possibilidade ilimitada de fazer tudo ao seu alcance –, seja para um soberano, ou para um corpo coletivo, enfim para uma instituição denominada Estado, também concede a esta mesma instituição o direito de punir aqueles que confrontem a ordem pactuada ou estabelecida.

O direito de punir aplica-se a todos indistintamente, não se podendo proclamar o não-consentimento ao pacto, a não-submissão ao *Leviatã* hobbesiano, ou as leis da sociedade civil lockeana. O Estado serve para preservar a vida ou propriedade, mas também para impor sanções àqueles que confrontem o entendimento comum. Desse modo, o direito de punir manifestou-se com o primeiro homem que se rebelou, que avocou a plenitude de suas liberdades naturais em detrimento à liberdade dos outros.

Para Beccaria, as penas decorrem unicamente do Estado, sendo que as penas que vão além da necessidade de manter o “depósito da salvação pública” são injustas por sua natureza; e tanto mais justas serão quanto mais sagrada e inviolável for a segurança e maior a liberdade que o soberano proporcionar aos súditos¹⁵. Tal condição afasta Beccaria de Hobbes e o aproxima de Locke, quanto à amplitude da penalidade e posicionamento ideológico do Estado. Beccaria confronta justamente o Estado absolutista defendido por Hobbes, para quem o soberano praticamente não tem limites. No império do absolutismo, verificou-se o exercício das punições sedimentadas em medidas cruéis e sangrentas. Embora todos os indivíduos estejam sujeitos ao direito de punir do Estado, não cabe a estes retirar a humanidade, pois todo exercício do poder que deste fundamento se afasta

¹⁵ BECCARIA, Cesare, op.cit. p.20.

constitui abuso e não justiça.¹⁶ Essa é a principal crítica que Beccaria tece ao Estado absolutista.

Beccaria reconhece a necessidade de uma instituição reguladora do direito de punir, que surge com o estabelecimento do contrato. No entanto, o direito de punir não pode ser propriedade do soberano, que o exerce da forma que lhe aprouver. Portanto, deve ser fruto de leis provenientes da sociedade civil. Já se discorreu que Hobbes e Locke, apesar das distinções, aludem à necessidade de uma instituição que detenha o direito de punir, também Beccaria assume o mesmo entendimento. Entretanto, as críticas de Beccaria ao poder irrestrito do soberano e à proclamação dos direitos civis acompanham justamente o processo de transformação do Estado absolutista para o Estado de Direito.

O direito de punir está sujeito às vicissitudes do Estado, bem como de quem o controla. Por isso, a importância do estabelecimento de leis que não reflitam o desejo isolado do soberano, mas a vontade coletiva. A lógica do respeito às leis provém da própria necessidade de preservar a vida. Foram as leis que agruparam os homens, no início independentes e isolados, à superfície da terra.¹⁷ No entanto, as leis também estão sujeitas aos percalços da injustiça, pois, as mesmas leis que possibilitaram aos homens o convívio em sociedade, trouxeram-lhe muitos tormentos. O direito de punir concedido ao Estado foi usurpado por muitos reis e governantes que se aproveitavam das leis para punir por questões que ultrapassavam o limite do delito. Com isso a humanidade sofria o jugo da inexorável superstição, avareza e ambição de um reduzido número de homens poderosos, que enchiam de sangue humano os palácios dos senhores e os tronos dos reis.¹⁸

¹⁶ BECCARIA, Cesare, op.cit. p.20.

¹⁷ BECCARIA, Cesare, op.cit. p.18.

¹⁸ BECCARIA, Cesare, op.cit. p.25.

A partir do conceito de Estado moderno de Hobbes e Locke, e das considerações de Beccaria, delineam-se os fundamentos do direito de punir do Estado. Na esteira dos pensadores modernos, já no século XIX, Max Weber aponta como principal característica do Estado o monopólio da violência. Apenas o Estado tem o direito de estabelecer punições. Assim, tanto a definição do Estado moderno como a do Estado contemporâneo, contemplam o direito de punir. Enfim, o direito de punir está adstrito ao Estado, que a despeito de como é conduzido, seja por soberano ou por estrutura coletiva, situa-se numa posição onipotente perante a sociedade, no qual lhe incumbe fazer e impor leis, às quais terão que ser obedecidas por todos os indivíduos.

1.2 Do Suplício do Estado Absoluto à Ressocialização do Estado de Direito

A história do direito de punir flutua num assombroso mar de sangue, no qual o tormento físico era uma maneira de reparar o delito cometido, visando não a alcançar uma justiça, mas, sim, uma vingança, que era imposta pelo Estado em nome de todos os indivíduos. As primeiras punições tinham a função de degradar fisicamente a figura do contraventor. Ressalte-se que elas não se limitavam ao plano civil, mas estavam arraigadas em interesses religiosos, no qual por meio do tormento físico buscava-se a elucidação e reparação do crime, bem como a salvação da alma. Entretanto, gradativamente, essa forma de punição foi sendo repelida pela sociedade, pois as crueldades das penas se tornaram apenas num teatro macabro que não reparava nem impedia o crime.

Nos primórdios do direito de punir do Estado as penas mais comuns eram o banimento e a multa. Todavia as que mais despertam atenção eram os tormentos físicos, ou seja, os suplícios. A prisão como pena que serve de meio à reeducação só foi inaugurada

com a *House of Correction*, em Londres, no ano de 1550.¹⁹ O suplício, ao nosso olhar contemporâneo, parece algo extremamente aleatório e depredador. Porém, para sociedade medieval e anteriores era uma técnica precisa de reparação do crime, tanto que:

Uma pena, para ser suplício, deve obedecer a três critérios principais: em primeiro lugar, produzir uma certa quantidade de sofrimento que se possa, senão medir exatamente, ao menos apreciar, comparar e hierarquizar; a morte é um suplício na medida em que ela não é simplesmente privação do direito de viver, mas a ocasião e o termo final de uma graduação calculada de sofrimentos: desde a decapitação – que reduz todos os sofrimentos a um só gesto e num só instante: o grau zero de suplício – até o esquartejamento que os leva quase ao infinito, através do enforcamento, da fogueira e da roda, na qual se agoniza muito tempo; a morte-suplício é arte de reter a vida no sofrimento, subdividindo-a em “mil mortes” e obtendo, antes de cessar a existência, *the most exquisite agonies*. O suplício repousa na arte quantitativa do sofrimento. Mas não é só: esta produção é regulada. O suplício faz correlacionar o tido de ferimento físico, a qualidade, a intensidade, o tempo dos sofrimentos com a gravidade do crime, a pessoa do criminoso, o nível social de suas vítimas.²⁰

Foi definido que o direito de punir é monopólio do Estado. No entanto, isso não implica que as punições sejam justas. Desse modo, as primeiras punições ocorriam à revelia do acusado, que não tinha direito de defesa, como constituir advogado, conhecer partes do processo, ou nem sequer conhecer quem o estava acusando. Os tribunais eram obscuros, pois todo o processo criminal, até a sentença, permanecia secreto, ou seja, opaco não só para o público, mas o próprio acusado.²¹ A acusação prevalecia sobre o acusado, pois se configurava na vontade do soberano, isto é, no exercício do direito de punir do Estado. Por causa disso, a forma secreta e escrita do processo confere com o princípio de que em matéria criminal o estabelecimento da verdade era para o soberano e seus juizes um direito absoluto e um poder exclusivo.²²

¹⁹ OLIVEIRA, Edmundo. Origem e Evolução Histórica da Prisão. *Pratica Jurídica*, ano I, n. 1, p. 58, 30 abr. 2002.

²⁰ FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1987, p.31.

²¹ FOUCAULT, Michel, op.cit. p.32.

²² FOUCAULT, Michel, op.cit. p.33.

Não obstante, a sistemática do direito de punir teve grande modificação a partir do século XVIII, à medida que a forma de punição do Estado absoluto foi sendo substituída por um ideário no qual a aplicação das penas não deveria traduzir-se em vinganças coletivas, mas, antes, objetivar a justiça, a prevenção do crime, e a recuperação do criminoso.²³ Surge um movimento no sentido de criticar as atitudes obscuras que envolviam a punição, sendo que seus principais expoentes foram Cesare Beccaria com a obra *Dos Delitos e das Penas* (1764) e John Howard com *O Estado das Prisões na Inglaterra e Pais de Gales* (1776). Tais obras foram pioneiras no combate à tradição jurídica e à legislação penal da época, pois criticavam os julgamentos secretos, os suplícios, as torturas como forma de obter a prova e a reparação do crime. Deu-se o início ao Período Humanitário das prisões, não porque elas se tornassem verdadeiramente humanas, mas porque foram expostas ao público as verdades que todos sentiam e sussurravam em relação aos abusos, atrocidades e injustiças contra as pessoas sujeitas, através dos séculos, ao frio aprisionamento.²⁴

Ocorreu, portanto, um processo de moderação da pena, tanto que a punição paulatinamente deixa de ser uma ostentação que o Estado usava para expressar sua força. Logo, tudo o que pudesse implicar espetáculo desde então teria um cunho negativo, e como as funções da cerimônia penal deixaram pouco a pouco de ser compreendidas, ficou a suspeita de que tal rito, que dava um “fecho” ao crime, mantinha com ele afinidades espúrias, igualando-o, ou mesmo ultrapassando-o em selvageria.²⁵

²³ BECCARIA, Cesare, op.cit. p.126 .

²⁴ OLIVEIRA, Edmundo. *Origem e Evolução Histórica da Prisão*, p.58.

²⁵ FOUCAULT, Michel, op.cit. p.12.

O Estado, ao estabelecer penas violentas, estava se igualando ao criminoso, por sua vez, a reparação do crime mediante suplícios não encontrava mais respaldo popular. Logo o objetivo da pena, que era também meter medo ao povo, gradativamente se tornava objeto de revolta. Desse modo, como frisa Foucault, o condenado se tornava herói pela enormidade de seus crimes largamente propalados, e às vezes pela afirmação de seu arrependimento tardio. Contra a lei, contra os ricos, os poderosos, os magistrados, a polícia montada ou a patrulha, contra o fisco e seus agentes, o criminoso aparecia como alguém que tivesse travado um combate em que todos se reconheciam facilmente²⁶. De réu, em muitos casos, o condenado passava a mártir, pois bravamente lutava contra o poder do soberano. Logo o esfacelamento de seu corpo acabava por minar as bases dos tronos. Se o condenado era mostrado arrependido, aceitando o veredicto, pedindo perdão a Deus e aos homens por seus crimes, era visto purificado; morria, à sua maneira, como um santo. Mas até sua irreduzibilidade lhe dava grandeza: não cedendo aos suplícios, mostrava uma força que nenhum poder conseguia dobrar.²⁷ Os ladrões, homicidas, vagabundos, indigentes, até o início do século XIX, tinham suas mortes usadas como forma de contestação à estrutura vigente. O horror ao invés de reprimir, passava a gerar uma insatisfação generalizada. O embate ao direito de punir constituía-se numa insatisfação ao poder do soberano, do Estado absolutista, tanto que a Revolução Francesa (1789) teve como ícone a derrubada da prisão de Bastilha, pois:

É curioso notar que, em meio aos movimentos de reforma do regime carcerário, adveio a Revolução Francesa. E o que então se viu foi o povo de Paris investir contra a Bastilha, pra ele o símbolo da opressão. A Bastilha era uma antiga fortaleza construída em 1370, em Paris, pelo rei Charles V. No século XVII, no Governo do Cardeal Richelieu, a Bastilha foi transformada em prisão para encarcerar até mesmo os que desagradavam ao rei ou à sua corte. Quando a Revolução Francesa começou, a primeira

²⁶ FOUCAULT, Michel, op.cit. p.55.

²⁷ FOUCAULT, Michel, op.cit. p.55.

coisa que o povo fez foi atacar e destruir a Bastilha, no dia 14 de julho de 1789. A Bastilha foi, antes de tudo, a imagem do despotismo na França. Por isso mesmo, a derrubada de tal bastião do absolutismo sempre representa na luta da humanidade contra a prepotência.²⁸

Em virtude disso, o direito de punir do Estado passa por reformas, seguindo o processo de humanização da pena, que substitui o espetáculo do horror das punições em praça pública, por critérios mais subjetivos, sendo assim:

A punição vai-se tornando, pois, a parte mais velada do processo penal, provocando várias conseqüências: deixa o campo da percepção quase diária e entra no da consciência abstrata; sua eficácia é atribuída à sua fatalidade não à sua intensidade visível; a certeza de ser punido é que deve desviar o homem do crime e não mais o abominável teatro; a mecânica exemplar da punição muda as engrenagens.²⁹

Os interesses que uniram os homens em sociedade concedendo o monopólio da violência ao soberano, ou seja, ao Estado, não justificava mais as punições físicas, os suplícios e as torturas. O direito de punir, por sua vez, deveria representar também os anseios da sociedade. Caso contrário – como anunciou Beccaria –, constitui-se abuso e não justiça, isto é, um poder de fato e não de direito, constitui usurpação e jamais um poder legítimo.³⁰

A referida transformação do direito de punir foi acompanhada pelo desenvolvimento do Estado, que deixa de ser absoluto e se transforma em Estado de Direito, no qual mecanismos constitucionais impedem ou obstaculizam o exercício arbitrário e ilegítimo do poder e impedem ou desencorajam o abuso ou o exercício ilegal do poder.³¹ Mais uma vez, mostrando a estreita relação entre as razões do Estado e o direito de punir, tem-se que o processo de transformação do Estado entre os séculos XVIII e XIX foi

²⁸ OLIVEIRA, Edmundo. *Origem e Evolução Histórica da Prisão*, p.58.

²⁹ FOUCAULT, Michel, op.cit. p.13.

³⁰ BECCARIA, Cesare, op.cit. p.20.

³¹ BOBBIO, Noberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1997, p.19.

acompanhado por mudanças no aspecto punitivo. Beccaria apresenta princípios que justificam a mudança do direito de punir do Estado, a saber:

Apenas as leis podem indicar as penas de cada delito e que o direito de estabelecer leis penais não pode ser senão da pessoa do legislador, que representa toda a sociedade ligada por um contrato social. (...) A segunda consequência é a de que o soberano, representando a própria sociedade, apenas pode fazer leis gerais, às quais todos devem obediência; não é de sua competência, contudo, julgar se alguém violou tais leis. (...) Em terceiro lugar, ainda que a atrocidade das penas não fosse reprovada pela filosofia, que é a mãe das virtudes benéficas e, por esse motivo, esclarecida, que prefere governar homens felizes e livres a dominar covardemente um rebanho de tímidos escravos; ainda que os castigos cruéis não se opusessem diretamente ao bem público e à finalidade que se lhes atribui, a de obstar os crimes, será então odiosa, revoltante, em desacordo com a justiça e com a natureza do contrato social.³²

Surge, portanto, o contraste entre o Estado Absoluto e outra forma de Estado que ressalta os princípios da legitimidade e legalidade. No Estado absoluto, o direito de punir assumia uma função bastante específica, pois o crime além de sua vítima imediata ataca o soberano; ataca-o pessoalmente, pois a lei vale como a vontade do soberano; ataca-o fisicamente, pois a força da lei é a força do príncipe.³³ Já no Estado Direito, o crime não assume a mesma função, pois se configura numa afronta aos indivíduos e não necessariamente às leis impostas, haja vista o Estado ter restringido sua referência como soberano. No Estado absoluto, a pena não restabelecia a justiça; mas reativa o poder, pois em todo crime há uma espécie de sublevação contra a lei e que o criminoso é um inimigo do príncipe.³⁴ Não obstante, no Estado Direito, almeja-se estabelecer a justiça. O poder não é exaltado como forma de vingança, porque o criminoso não é um inimigo do Estado. Pelo contrário, é um indivíduo que deve ser punido, mas que por sua vez deve ser respeitado.

³² BECCARIA, Cesare, op.cit. p.21.

³³ BECCARIA, Cesare, op.cit. p.41.

³⁴ BECCARIA, Cesare, op.cit. p.43.

Numa pesquisa sobre a história das prisões francesas, Foucault (1987), intitula esse processo de “afrouxamento da severidade penal”. Tem-se, portanto, redução de intensidade, e também mudança do aspecto dos objetivos. Desse modo, o direito de punir do Estado deve continuar, sem contudo eliminar o criminoso. Sobretudo, deve buscar meios de transformá-lo através das punições num indivíduo que possa conviver novamente em sociedade. Nesse sentido, destaca-se outro estudo pioneiro ainda do século XIX, de Jeremias Bentham, *Teoria das Penas e das Recompensas* (1819). Nesse trabalho, delineia-se o processo punitivo contemporâneo, apresentando uma nova concepção de penitenciária, um modelo arquitetônico inovador com celas distribuídas em forma de raios, merecendo ênfase o sentido correccional da prisão com separação dos presos por sexo, a importância de adequada alimentação, vestuário, limpeza, trabalho, assistência a saúde, educação e ajuda aos liberados.³⁵

Tem-se que a pena era tida apenas como retribuição ou prevenção criminal, mas hoje, a partir do fortalecimento do Estado Direito, a pena adquiriu uma finalidade maior que é reeducar o criminoso que demonstra sua inadaptabilidade social. Portanto, a execução penal (o direito de punir) deve promover a transformação do criminoso em não-criminoso, possibilitando-se métodos coativos para se operar a mudança de suas atitudes e de seu comportamento social.³⁶

1.3 Sistema Penitenciário como materialização do Direito de Punir

Foi dito que o direito de punir do Estado funda-se em sua característica de detentor legítimo do uso da força, a qual é usada para o controle social. Todavia, quando o uso da

³⁵ OLIVEIRA, Edmundo. *Origem e Evolução Histórica da Prisão*, p.60.

³⁶ BARROS, Ângelo Roncalli de Ramos. *Técnicas de Reintegração do Sentenciado*. Brasília: Curso de Treinamento de Agente Penitenciário da PCDF, 2002, p.8.

força não é mais suficiente, pois o crime já foi cometido, cabe ao Estado exercer o seu direito de punir, estabelecendo uma pena ao contraventor da ordem. A pena é oriunda de um complexo de normas que sedimentam o direito de punir. A partir do fenômeno de humanização da pena, não se observa, por exemplo, a punição mediante violências físicas, mas, sim, numa restrição de direitos, principalmente da liberdade.

Até início do século XVII, a prisão era uma mera medida cautelar, um procedimento provisório, até que a pena principal fosse proferida. Somente no final do referido século que a pena privativa de liberdade institucionalizava-se como principal sanção penal, e a prisão passa a ser, fundamentalmente, o local da execução das penas. Nascem, então, as primeiras reflexões sobre a organização das casas de detenção e sobre as condições de vida dos detentos, de caráter marcadamente administrativo³⁷.

O Estado de Direito é, portanto, responsável pelo criminoso. Como já se disse, deve transformá-lo num indivíduo capaz de viver em sociedade, de respeitar os ordenamentos e os outros indivíduos. Por causa disso, o direito de punir, que outrora em grande parte liquidava o criminoso, converte-se numa instituição que ao mesmo tempo em que pune, também cuida. Desse modo, tem-se no sistema penitenciário contemporâneo a materialização do direito de punir. Em outras palavras: é nos presídios, penitenciárias e cadeias que se observa o resultado da pena, que são indivíduos presos por terem afrontado o uso da força do Estado e descumprido o ordenamento jurídico-social.

O sistema penitenciário constitui-se, portanto, numa das formas de o Estado exercer seu direito de punir. Desse modo, tem-se o surgimento do direito penitenciário, como um

³⁷ CURSO DE FORMAÇÃO de Agente Penitenciário da Polícia Civil do DF. Noções de Direito Penitenciário, 2001.

conjunto de normas que regulam toda a execução da reprimenda, seus objetivos, tratamento ao preso e organização penitenciária.³⁸ O sistema penitenciário acompanhou as transformações do Estado, bem como foi fruto de várias experiências e estudos. Nesse cenário, destacam-se os Sistemas Penitenciários Clássicos, desenvolvidos no intuito de dotar o modelo de privação de liberdade com medidas que aliviassem o pesadelo da contínua violação dos direitos humanos no cárcere e possibilitando, igualmente, a real correção dos delinqüentes.³⁹

Em decorrência disso, diversos Estados buscaram o estabelecimento de legislações e códigos sobre a questão penitenciária, como ocorreu na Rússia, 1769; Prússia, 1780; Pensilvânia e Toscana, 1786; Áustria, 1788; França, 1791, Ano IV, 1808 e 1810. Para justiça penal, uma era nova.⁴⁰

Com o estabelecimento do Estado de Direito, o processo punitivo gradativamente assentou-se no estabelecimento de leis que passaram a prescrever a pena. O sistema penitenciário, constitui-se na expressão concreta do direito de punir do Estado, outrossim é o aparelho que possibilita a aplicação da pena. No desenvolvimento do processo punitivo, a partir do surgimento das prisões, vários métodos foram aplicados no objetivo de reformar o delinqüente. Abaixo se expõem os principais modelos prisionais, os quais foram fundamentais para a estruturação do sistema penitenciário contemporâneo:

³⁸ CURSO DE FORMAÇÃO de Agente Penitenciário da Policia Civil do DF.... 2001.

³⁹ OLIVEIRA, Edmundo. Origem e Evolução Histórica da Prisão, p.61.

⁴⁰ FOUCAULT, Michel, op.cit .p.11.

Quadro 1
Modelos Clássicos de Sistemas Penitenciários

Sistema	Descrição
Pensilvânico	Desenvolvido na Filadélfia em 1829, na <i>Eastean Penitentiary</i> , tendo por base o modelo de Jeremias Bentham. A base do modelo pensilvânico era o isolamento celular, com trabalho no próprio interior da cela, separando os presos para evitar promiscuidade e fazer com que todos meditassem sobre seus crimes com o objetivo de melhorar a pessoal. A solidão foi tão cruel, no estado de espírito dos enclausurados, que muitos foram vítimas de loucura.
Auburiano	Desenvolvido na Penitenciária de Auburn, em Nova York, a partir 1818. Impunha trabalho em comum durante o dia, sob absoluto silêncio, punindo com variados castigos qualquer tentativa de comunicação. À noite, o isolamento celular também era absoluto para descanso da labuta diária e com meio de evitar a corrupção dos condenados. Ficou conhecido no Estados Unidos como: <i>silent system</i> .
Progressivo Inglês (Mark System)	Surgiu na Inglaterra em 1840, motivado pelas deficiências do Modelo Pensilvânico e Auburiano. O <i>Mark System</i> estabeleceu uma forma de indeterminação da pena, que era medida em razão do trabalho, da boa conduta do condenado e levando em conta a gravidade do delito praticado. Com base nesses três fatores, eram atribuídas <i>marcas</i> ou <i>vales</i> , diariamente, que poderiam ser subtraídas em razão das faltas praticadas. Ao obter determinado número de <i>marcas</i> ou <i>vales</i> , o condenado era posto em liberdade.
Progressivo Irlandês	Criado em 1854, diferia do Sistema Progressivo Inglês. O Sistema Inglês contém três períodos de execução da pena, enquanto no Irlandês há quatro, pois introduziu um período intermediário entre a prisão em comum (segundo período do Sistema Inglês) e o livramento condicional. Nesse período intermediário, com o feito de antecedente da prisão aberta, foi adotado o trabalho externo que preparava o preso para o futuro com obtenção do <i>Ticket of leave</i> (liberdade condicional). Além disso, os detidos não eram obrigados aguardar silêncio durante o trabalho em comum.
Elmira	Baseado no Sistema Progressivo Irlandês surgiram no Estados Unidos os Regimes Reformatórios, cujo mais famoso foi o Sistema do Reformatório de Elmira, em Nova York em 1869. Nesse sistema, a reação contra a criminalidade pela cura do condenado se apresenta mais claramente na evolução prática da política penitenciária. Criou-se o sistema unitário de pena e medida de segurança, mediante o critério de avaliação do condenado, logo após o condenado passar por uma classificação inicial, era submetido a um sistema de <i>marcas</i> e <i>vales</i> , concedidas em razão da evolução do trabalho, boa conduta, instrução moral e religiosa. O aprendizado de um ofício era obrigatório e a disciplina era do tipo militar. Quando alcançava a terceira fase, o apenado tinha direito ao livramento condicional e recebia um pecúlio, como forma de ajuda financeira para as primeiras necessidades.
Montesinos	Em 1835, no Presídio de Valência na Espanha, implantou-se um diferenciado e eficiente regime prisional, baseado no exercício humanitário da prisão. Principais características: a) não admitia o regime celular; b) menos castigo e mais autoridade moral; c) equilíbrio entre o exercício da autoridade e a missão pedagógica; d) nenhuma sanção disciplinar deveria ter caráter infame; e) o poder disciplinar seguia o princípio da legalidade; f) ocupava o preso com trabalho por ser melhor instrumento para se conseguir o propósito reabilitador da pena; g) o trabalho era remunerado; h) criou no condenado a idéia de que ele deveria ser co-responsável pela segurança do estabelecimento, em respeito aos seus hábitos de subordinação e moralidade; i) concedia liberdade condicional, reduzindo um terço da condenação como recompensa à boa conduta do preso; j) concessão de licenças e saídas temporária dos presos; e l) considerar benéfica a integração de grupos de presos mais ou menos homogêneos.
Borstal	Implantado para jovens delinquentes entre 16 e 21 anos, na Inglaterra, em 1902. O grande avanço desse sistema foi o incentivo ao modelo de regime penitenciário aberto. Fomentou o surgimento das casas penais abertas.

Fonte: OLIVEIRA, Edmundo. Origem e Evolução Histórica da Prisão. *Prática Jurídica*, ano I, n. 2, p. 58 a 61, 31 de maio 2002. p. 58 a 61.

Os modelos de sistema penitenciário acima ditaram o papel do Estado para com o condenado, com o criminoso. Tais modelos eram severos ou brandos, tiveram sucessos ou fracassos. Não obstante, todos focalizaram o processo punitivo de converter o criminoso em não-criminoso, como exclusividade do Estado. Portanto, foram salutares para o desenvolvimento do direito de punir do Estado, ou seja, para formação de um sistema penitenciário imbuído de caráter humanitário e sedimentado em leis.

O Estado de Direito contemporâneo tem institucionalizado formas de punição. Têm-se, portanto, legislações e códigos penitenciários pautados na legalidade e no respeito aos direitos humanos. Contudo, essa não é uma realidade plena em muitos Estados, pois o sistema penitenciário comumente é marcado por estabelecimentos prisionais precários, superlotados, maus-tratos, violência, rebeliões, fugas, corrupção dos agentes penitenciários⁴¹ etc.

É no descompasso entre a legislação e a realidade que se formam grande parte dos problemas dos sistemas penitenciários, e também do direito de punir do Estado. Dessa forma, o Estado, ao invés de fomentar instrumentos de ressocialização pautados no processo de humanização da pena, estimula práticas anacrônicas, pois apenas pune, principalmente com privação da liberdade, sendo que o ideal é punir e ressocializar, fato amplamente previsto na legislação penitenciária.

O sistema penitenciário está adstrito ao direito de punir. Sendo assim, falha no sistema penitenciário significa que o Estado está deficitário em seu direito de punir. Por conta disso, outros problemas podem intensificar-se, como exemplo a criminalidade.

⁴¹ O profissional-fim do sistema prisional é tipicamente denominado de agente penitenciário. Contudo, existem outras nomenclaturas, tais como: agente prisional, guarda prisional, agente de segurança prisional, agente carcerário etc. Adota-se, a nomenclatura mais conhecida – agente penitenciário.

Destarte, as mazelas do sistema penitenciário vão muito além dos muros e grades das prisões.

Afinal, o direito de punir do Estado outrora enfrentou dificuldades de legitimidade por impor punições cruéis, que além de mostrarem toda a dinâmica do poder de punição, causavam horrores, passando a perder o respaldo da sociedade. Por sua vez, o Estado hoje encontra dificuldades em estabelecer mecanismos de punição que conduzam à ressocialização, sobretudo diante do excessivo crescimento da população prisional.

O processo de punição acompanhou a evolução do Estado, deixando a escuridão das sentenças escusas, por sentenças que refletem a legalidade e transparência. A humanização da pena, a partir do século XVIII, decorre de modificações das razões do Estado, visto que no Estado de Direito as punições corpóreas, torturas e suplícios, passaram para o plano da ilegalidade. Tem-se, portanto, um deslocamento de seu ponto de aplicação, e através desse deslocamento, todo um campo de objetivos recentes, todo um novo regime da verdade e uma quantidade de papéis até então inéditos no exercício da justiça criminal. Aliás, tem-se um saber, com técnicas, discursos “científicos”, que se forma e se entrelaça com a prática do poder de punir.⁴² O processo de “afrouxamento da severidade penal” não significa que o direito de punir perdeu sua pujança, mas corresponde a uma mudança de foco, cujo intuito é mais subjetivo e menos cruel.

O direito de punir é uma função árdua para qualquer Estado, pois não existe punição perfeita. O que a história demonstra é que geralmente se cometem excessos ou faltas. Além disso, aos olhos da vítima, por mais severa e completa que seja a pena, nunca restituirá a situação anterior ao crime. Outrossim, aos olhos do criminoso, por mais cruel que tenha

sido, dificilmente considerará justa sua punição. Nesse conflito, cabe ao Estado exercer um direito de punir que não busque a vingança, porém que cumpra sua função social contemporânea, a qual se constitui num elemento de repressão à criminalidade, buscando mecanismos de ressocialização do criminoso. Enfim, como o sistema penitenciário é materialização do direito de punir, é preciso vislumbrá-lo como uma instituição cumpridora do papel ressocializador e de inibidor da criminalidade, respeitando os direitos humanos e as legislações penitenciárias. Não obstante, sem comprometer a segurança e os interesses da sociedade.

O sistema penitenciário brasileiro ostenta a maior população prisional da América Latina. Segundo dados oficiais de dezembro de 2005, tem 361.402 mil presos.⁴³ Por causa disso, os problemas aumentam com rebeliões, motins, maus-tratos, fugas, desrespeito aos direitos humanos, corrupção de agentes penitenciários etc. Há de ressaltar-se nomeadamente a superlotação nos estabelecimentos prisionais, fato que se agrava pela desproporcionalidade entre o número mensal de inclusões, que é 9.391, para um número de saídas de 5.897.⁴⁴ O número de aprisionamento é bem mais elevado que o número de liberações. Descobrir medidas que contenham a entrada no sistema penitenciário, sem comprometer a segurança, é um desafio.

Enfim, o sistema penitenciário brasileiro não atinge plenamente seu objetivo, que é executar o direito de punir do Estado, porque o ambiente não favorece a ressocialização. Ao contrário, em muitos casos recorda ele os primórdios das punições que desconheciam

⁴² FOUCAULT, Michel, op.cit. p. 23.

⁴³ BRASIL. Ministério da Justiça. *Sistema Penitenciário no Brasil: Dados Consolidados*. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), Relatório 2005, p. 34.

⁴⁴ BRASIL. Ministério da Justiça. *Sistema Penitenciário no Brasil: Dados Consolidados*. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), Relatório 2005, p. 34.

os direitos humanos. Os problemas do sistema penitenciário brasileiro não se limitam às deficiências em segurança pública. Constituem-se num problema do Estado, o qual necessita situar melhor o seu direito de punir diante das distorções sociais, econômicas, políticas, jurídicas etc.

*“Do pássaro prefiro o vôo ao canto,
porque nem todo canto é de felicidade,
mas todo vôo é de liberdade”.*
Frase anônima escrita numa cela da PDF I

Capítulo 2

O Sistema Penitenciário Brasileiro

Como nos demais Estados, no Brasil, o direito de punir passou por vários estágios, desde as punições violentas até o momento atual de ressocialização do criminoso. No processo de descobrimento e povoamento do Brasil por Portugal, a coroa lusitana, com frequência, adotou a punição de deportação para nova colônia. Desse modo, foram remetidos ao Brasil condenados por afrontarem o ordenamento lusitano. Não eram apenas criminosos, mas também indivíduos perseguidos por diferenças religiosas no período da Inquisição,⁴⁵ ou seja, os heréticos. Tem-se aqui uma fase da história do direito de punir lusitano, e o início do direito de punir nos moldes “brasileiro”.

O estudo da história da penalidade brasileira, em princípio, remete-nos ao processo de colonização lusitana, pois:

Nos séculos XVI e XVII, em Portugal, ser degredado para alguma terra "d'além-mar", particularmente o Brasil, significava atravessar o oceano e viver durante três, cinco ou dez anos num mundo diferente e periférico. A Inquisição considerava o degredo para as terras brasileiras uma pena a ser aplicada nos casos dos delitos mais graves. A vida na colônia, para o súdito expulso do paraíso português, equivalia a um verdadeiro purgatório.⁴⁶

⁴⁵ LUZ, Liliâne Pinheiro. *Inquisição Poder e Política em nome de Deus*. Disponível em: <http://www.cav-templarios.hpg.ig.com.br/inquisicao.htm>: “A Inquisição em Portugal foi instituída em 1536, nos moldes medievais sob a liderança do poder régio. Diferentemente da Inquisição medieval, que possuía como objetivo maior o combate às heresias, a Inquisição portuguesa era comandada pelo rei que centralizava, fortificava e solidificava seu poder através do confisco dos bens. Afinal alguém teria que manter tão complexa estrutura. O alvo maior em solo lusitano era o cristão-novo, judeus convertidos a fé cristã, que a Inquisição julgava manter seus ritos judaicos secretamente. Acusados de profanar as hóstias e desvirtuar muitos cristãos do caminho de Deus, esse povo pagou com a vida e com seus bens a manutenção do equilíbrio do reino”.

⁴⁶ PIERONI, Geraldo. Passagem para o purgatório. *Revista Nossa História*, ano 1, n. 4, fev. 2004.

No entanto, a legislação penal no Brasil passou a vigorar, com efeito, a partir do estabelecimento do Governo Geral, visto que no período das Capitanias Hereditárias, imperava a descentralização e cada capitania tinha normatização própria. A primeira legislação penal brasileira proveio do direito penal português, sobretudo das Ordenações Filipinas, que eram compilações de leis que vigoraram de 1446 a 1867, até ser aprovado o primeiro Código Civil de Portugal. No Brasil, foram mantidas até 1916, quando se deu a promulgação do nosso Código Civil (Decreto Lei n.º 3.071, de 1916).⁴⁷ Assim:

As Ordenações Filipinas vieram a ser aplicadas efetivamente no Brasil, sob a administração direta do Reino. Tiveram vigência a partir de 1603, findando em 1830 com o advento do Código do Império. A matéria penal estava contida no Livro V, denominado o Famigerado. As penas fundavam-se na crueldade e no terror. Distinguiam-se pela dureza das punições. A pena de morte era aplicada com frequência e sua execução realizava-se com peculiares características, como a morte pelo fogo até ser reduzido a pó e a morte cruel marcada por tormentos, mutilações, marca de fogo, açoites, penas infamantes, degredos e confiscações.⁴⁸

Por conta disso, nos séculos XVIII e XIX, no Brasil as penas ainda seguiam o padrão do suplício, ou seja, castigos corporais e execuções cruéis, seguindo assim os ritos de punibilidade já em declínio no Velho Mundo. Praticava-se a pena de morte pelo enforcamento (ora com o sepultamento, ora com a exposição do cadáver até o apodrecimento) e a pena de morte pelo fogo (queima do réu vivo). Como exemplo dessas punições, cita-se o exemplo da execução de Joaquim José da Silva Xavier – Tiradentes (1746-1792), que foi enforcado em 21 de abril de 1792, sendo que seu corpo foi esquartejado e sua cabeça erguida num poste em Vila Rica. Este tipo punição evidencia a lógica que imperava nas legislações, a manifestação do poder soberano, além do obscurecimento que se tinha no julgamento, logo:

⁴⁷ Disponível em: <http://www.dji.com.br/dicionario/ordenacoes.htm>

⁴⁸ TELES, Ney Moura. *Direito Penal - Parte Geral* – I. São Paulo: Editora de Direito, 1999, p.61.

A legislação portuguesa da época – que engloba penas como a de morte, os açoites e as mutilações, bem como as galés, os degredos, as multas e os confiscos, e possui a peculiar característica de consolidar a distribuição e aplicação das punições segundo as condições sociais do transgressor – permitiu (...) que os colonizadores, durante os três primeiros séculos de sua presença na América, usassem intensamente a prisão como instrumento de ameaça e de exercício do poder arbitrário nas vilas e cidades.⁴⁹

Em 16 de dezembro de 1830, entra em vigor o primeiro Código Penal brasileiro, o qual teve influências das idéias européias vigentes na época, princípios liberais do Iluminismo, além do processo de humanização da pena. Neste primeiro código, ocorre a eliminação da pena capital para crimes políticos; delineamentos da individualização da pena; previsão de atenuantes e agravantes; e estabelecimento de julgamento especial para menores de quatorze anos. Sensivelmente, as legislações penais brasileiras começam a trilhar para o caminho da humanização da pena, tanto que:

... a emancipação política do Brasil certamente acarretou uma nova percepção, por parte dos quadros diretivos do país, em relação a diversas áreas, inclusive aquela ligada às prisões. O primeiro indicador desta mudança havia sido dado pelo decreto do príncipe regente, de maio de 1821, e depois também pelos vários artigos sobre as prisões constantes do projeto de Carta elaborado pela Constituinte de 1823. E finalmente pela Constituição Imperial de 1824, prevendo a existência de prisões sob condições de higiene e funcionamento até então inexistentes nos estabelecimentos coloniais. Um reflexo imediato disto, em São Paulo, foi a preocupação demonstrada pelo presidente da Província, em 1825, visconde de São Leopoldo, em destinar uma parte da Cadeia de São Paulo para servir de casa de correção.⁵⁰

Já no período republicano, edita-se, em 11 de outubro de 1890, outro Código Penal, o qual aboliu por completo a pena de morte e instalou o regime penitenciário de caráter correcional. Por sua vez, em 1942 entra em vigor o um novo Código Penal, o qual vigora atualmente.

⁴⁹ SALLA, Fernando. *As prisões em São Paulo: 1822-1940*. São Paulo: Annablume/Fapesp, 1999, p.47-48.

⁵⁰ SALLA, Fernando, op.cit. p.47-48.

As primeiras prisões brasileiras eram cadeias que ficavam no mesmo espaço das câmaras municipais. Não existiam muros, mas apenas grades voltadas para a rua através das quais os presos pediam esmolas aos que por ali passavam. Com o surgimento do regime penitenciário de caráter correccional, por volta de 1850, ocorre a construção das primeiras Casas de Correção, em São Paulo e no Rio de Janeiro. Enfim, acompanhando o processo de humanização da pena, surgiram as prisões modernas no Brasil, destacando-se a construção da Penitenciária de São Paulo em 1920. A nova filosofia tratava o criminoso como uma espécie de “doente”, sendo que a cadeia funcionava como um “hospital” destinado a regenerar e curar o criminoso.

O sistema penitenciário brasileiro aporta, portanto, no Período Científico da Prisão do século XX, que sucedeu ao período de afrouxamento da severidade penal nos idos dos séculos XVIII e XIX. No período científico, a finalidade dos sistemas penitenciários era transformar o indivíduo delituoso pelo aprisionamento do corpo. No entanto, as modificações deveriam refletir em suas condutas, no agir, no pensar, ou seja, a prisão precisava retirar do criminoso o desejo de corromper o ordenamento sócio-jurídico e a incompatibilidade de convivência social. Afinal, a prisão deveria imprimir no criminoso uma nova vida.

Assim emergiu no Brasil a obrigação de instituir um código penitenciário. Nesse sentido, ocorreram diversas tentativas, tais como em 1933, 1957 e 1970. Todavia, foram barradas por percalços políticos ou pelo simples desinteresse da questão penitenciária. Por conta disso, apenas em 1984 foi instituída a Lei de Execução Penal (Lei n.º 7.210/84). Entretanto, já vigorava o Código Penal, com procedimentos para punir, mas carecendo de elementos que garantissem amplamente a execução da punição de acordo com o Estado de

Direito. Tem-se que apesar do Código Penal estabelecer as penas, só o código penitenciário prevê os procedimentos da execução penal.

Portanto, em termos de codificação específica, a política penitenciária brasileira é recente, pois só em 1984 – com a Lei de Execução Penal – a discussão de fato emergiu das profundezas dos estabelecimentos prisionais. Essa legislação sedimentou-se no processo de humanização da pena:

A descrição mais detalhada sobre as normas prisionais brasileiras, ou pelo menos suas aspirações para o sistema prisional, pode ser encontrada na Lei de Execução Penal (LEP). Adotada em 1984, a LEP é uma obra extremamente moderna de legislação; reconhece um respeito saudável aos direitos humanos dos presos e contém várias provisões ordenando tratamento individualizado, protegendo os direitos substantivos e processuais dos presos e garantindo assistência médica, jurídica, educacional, social, religiosa e material. Vista como um todo, o foco dessa lei não é a punição, mas, ao invés disso, a "ressocialização das pessoas condenadas."⁵¹

Na Lei de Execução Penal, encontra-se a metodologia que o Estado adota para corrigir e cuidar dos encarcerados, ou seja, como o Estado efetua o direito de punir. O objetivo da Lei de Execução Penal, pode ser observado no seu primeiro artigo:

Art 1º. A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.

Outro ponto de salutar importância na Lei de Execução Penal é questão da individualização da pena. Dessa forma, cabe ao Estado analisar o criminoso, conseqüentemente, aplicando-lhe pena proporcional ao seu delito e peculiar à sua pessoa, como consta na LEP:

Art. 5º Os condenados serão classificados, segundo os seus antecedentes e personalidade, para orientar a individualização da execução penal.

⁵¹ RELATÓRIO DA HUMAN RIGHTS WATCH (HRW). *O Brasil Atrás das Grades*. 1998. Disponível em: <http://www.hrw.org/portuguese/reports/presos/sistema.htm>

O objetivo do direito de punir do Estado a partir do surgimento das prisões correccionais é transformar o indivíduo delituoso de tal modo que possa retornar ao convívio em sociedade. A pena de restrição de liberdade que leva o indivíduo à prisão é um método de educação. Ou seja, a prisão, não foi primeiro uma privação de liberdade a que se teria dado em seguida uma função técnica de correção; ela foi desde o início uma “detenção legal” encarregada de um suplemento corretivo, ou ainda uma empresa de modificação dos indivíduos que a privação de liberdade permite fazer funcionar no sistema legal.⁵² Neste sentido, sedimentou-se a Lei de Execução Penal, segundo a qual o Estado brasileiro, no exercício do direito de punir, tem que adotar instrumentos que possam transformar os infratores e proporcionem condições de ressocialização, como consta na LEP:

Art. 10 A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar à convivência em sociedade.

Art. 11 A assistência será: I – material; II – à saúde; III – jurídica; IV – educacional; V – social; VI – religiosa.

Não entrando ainda no mérito da Lei de Execução Penal, observa-se que ela surgiu no intuito de efetivar o processo de humanização da pena. Portanto, trata-se de uma legislação oriunda do aprofundamento do Estado de Direito, o qual é pertinente para o pleno exercício do direito de punir do Estado brasileiro, segundo a perspectiva contemporânea da punição.

2.1 Instituições que definem a política do Sistema Penitenciário Brasileiro

O sistema penitenciário brasileiro é o maior da América Latina. De acordo com relatório de dados consolidados do Departamento Nacional de Política Penitenciária (DEPEN), o sistema tem 1.006 estabelecimentos prisionais e mais de 206.559 mil vagas.

⁵² FOUCAULT, Michel, op.cit. p.196.

Por sua vez, possui uma população prisional de 361.402 detentos,⁵³ como consta no censo de dezembro de 2005. Trata-se, portanto, de uma estrutura gigantesca que requer contínuos recursos e atuação política. Não obstante, é um tema que carece de debates e atuações por todos os segmentos sociais, porque o Estado encontra dificuldades em implementar meios para reduzir as mazelas do sistema penitenciário. Por outro lado, grande parte da sociedade civil desconhece a gravidade do problema.

No caso brasileiro, existem vários sistemas penitenciários, visto que o direito penitenciário é de competência concorrente, cabendo à União legislar de forma geral e aos Estados de forma específica.⁵⁴ Dessa forma, cada unidade federativa administra um conjunto separado de estabelecimentos penais com uma estrutura organizacional distinta, polícias independentes e, em alguns casos, leis de execução penal suplementares. A independência da qual as unidades federativas brasileiras gozam ao estabelecer a política penal reflete na ampla variedade entre eles em assuntos tão diversos como os níveis de superlotação, custo mensal por preso e salários dos agentes carcerários.⁵⁵

Observa-se, portanto, que no aspecto da organização do sistema penitenciário brasileiro, não existe um padrão a ser seguido pelas unidades federativas. Cada uma delas formula suas estruturas e normas. Entretanto, geralmente o sistema penitenciário é conduzido pelo chefe do executivo através das secretarias de segurança pública ou de justiça. A Lei de Execução Penal preceitua que os estados criem secretarias próprias para lidar com a questão penitenciária (LEP Lei nº 7.210/84, Arts.73 e 74). No Distrito Federal,

⁵³ BRASIL. Ministério da Justiça. Sistema Penitenciário do Brasil: dados consolidados. DEPEN, Brasília, 2006, p.34.

⁵⁴ MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. São Paulo: Ed. Atlas, 2003, p.298.

⁵⁵ RELATÓRIO DA HUMAN RIGHTS WATCH (HRW). *O Brasil Atrás das Grades*. 1998. Disponível em: <http://www.hrw.org/portuguese/reports/presos/sistema.htm>

por exemplo, seguindo o referido preceito da LEP, existe a Subsecretaria de Sistema Penitenciário – SESIPE vinculada à Secretaria de Segurança Pública.

A execução penal é um processo que compromete vários órgãos, como consta no Art. 61 da LEP: *Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP); Juízo da Execução (Varas de Execução Criminal); Ministério Público; Departamentos Penitenciários, Patronato e Conselho da Comunidade*. O CNPCP é um órgão federal cuja responsabilidade é definir a política criminal. Este órgão é auxiliado em termos administrativo e financeiro pelo Departamento Nacional de Política Penitenciária (DEPEN), que é o órgão executor da política penitenciária. O CNPCP e o DEPEN são os órgãos da União responsáveis pelo sistema penitenciário nos diversos níveis. Os demais órgãos que compõem o processo de execução da pena possuem atitudes mais localizadas.

O delinear da política penitenciária, portanto, percorre a União e as unidades federativas, além de várias instituições. Por causa disso, analisar o sistema penitenciário não se constitui numa tarefa fácil. Entretanto, a variedade de competência e instituições não impossibilita que muitas características sejam compartilhadas. Dessa forma, nota-se que, no tocante aos problemas, praticamente todas as unidades federativas são vítimas, pois praticamente todas enfrentam problemas comuns ao sistema prisional, ou seja, superlotação, fugas, rebeliões, motins, maus-tratos, corrupção de agentes penitenciários etc. Enfim, se a política ou legislação penitenciária são díspares, afastando uma unidade federativa da outra, os problemas são semelhantes, aproximando todos num drama que requer soluções rápidas.

Em virtude desse caráter multifacetado do sistema penitenciário, uma pesquisa que componha todos as estruturas e órgãos responsáveis pela execução penal passaria por uma

análise empírica de cada unidade federativa e de diversas instituições. Não obstante, como artifício metodológico, vamos nos orientar pelos procedimentos adotados pelas instituições federais: CNPCP e DEPEN. Tais instituições se situam num nível macro da política criminal e penitenciária. Sendo assim, apesar da descentralização de procedimentos e informações, muitas unidades federativas para sustentar seus respectivos sistemas penitenciários, carecem dos recursos da União e seguem as proposições do CNPCP e DEPEN. Portanto, apresentar-se-ão a seguir as características dessas instituições.

2.2 Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP

De acordo a Lei de Execução Penal, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) é o órgão responsável pela formulação e definição da política criminal e penitenciária. Trata-se de uma instituição que põe a disposição diretrizes a serem seguidas pelas unidades federativas. Sua existência esta adstrita à implementação de Lei de Execução Penal, em 1984. A LEP, enquanto código penitenciário, trouxe inovações fundamentais para a fiel execução da pena, ou seja, para o pleno exercício do direito de punir do Estado.

O CNPCP é subordinado ao Ministério da Justiça, sendo composto por 13 (treze) membros, os quais são escolhidos por determinação do referido ministério, dentre professores e profissionais de direito penal, processual penal, penitenciário e ciências sociais correlatas, bem como por representantes da comunidade e dos ministérios da área social. Os integrantes do CNPCP terão mandato de 2 (dois) anos, com renovação de 1/3 (um terço) a cada ano (LEP, Arts. 62 e 63).

Definir a política criminal e penitenciária num ambiente marcado pela descentralização, é uma tarefa complexa, pois conciliar os diversos interesses e

necessidades dos sistemas penitenciários das unidades federativas requer um entendimento amplo e preponderantemente doutrinário. Desse modo, apresentam-se as incumbências do CNPCP, no âmbito federal e estadual.

Quadro 2
Funções do Conselho Nacional de
Política Criminal e Penitenciária (CNPCP)

Lei de Execução Penal - CNPCP Art. 64
<ul style="list-style-type: none"> I. Propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança; II. Contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária; III. Promover a avaliação periódica do sistema criminal para a sua adequação às necessidades do País; IV. Estimular e promover a pesquisa criminológica; V. Elaborar programa nacional penitenciário de formação e aperfeiçoamento do servidor; VI. Estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais e casas de albergados; VII. Estabelecer os critérios para elaboração da estatística criminal; VIII. Inspeccionar e fiscalizar os estabelecimentos penais, bem assim informar-se, mediante relatórios do Conselho Penitenciário, requisições e visitas ou outros meios, acerca do desenvolvimento da execução penal nos Estados, Territórios e Distrito Federal, propondo às autoridades dela incumbida as medidas necessárias ao seu desenvolvimento; IX. Representar ao Juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo, em caso de violação das normas referentes à execução penal; X. Representar à autoridade competente para a interdição, no todo ou em parte, de estabelecimento penal.

Fonte: Lei de Execução Penal

Como observamos a competência do CNPCP não se restringe ao sistema penitenciário, pois tem por objetivo formar propostas de combate à criminalidade. O órgão possui uma estrutura humana bastante eclética. Por causa disso, tem posicionamento moderno e alinhado com o processo de humanização da pena. Considera que as estratégias de prevenção e de combate à criminalidade englobam políticas públicas de caráter social bem como a atuação do sistema de justiça criminal. Outrossim, seus princípios basilares

devem estar explicitados para que possam guardar profunda coerência, sendo que tal coerência advém da vinculação desses princípios aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, nomeadamente a dignidade da pessoa humana vista na sua individualidade e na sua dinâmica de inserção social.⁵⁶

O CNPCP baseado no princípio do Estado de Direito, fortalecido com a Constituição de 1988, de caráter eminentemente democrático, possui diretrizes que almejam sedimentar a pena como um procedimento de ressocialização e compreender a criminalidade dentro de um emaranhado de condições socio-econômicas. Desse modo, o Estado exerce seu direito de punir, baseado no quesito de que o conceito de ordem pública, antes concernente apenas à segurança, passou a abranger a ordem econômica e social.⁵⁷ É nesse sentido que o CNPCP alude às questões de segurança pública. Veja-se, a seguir:

Quadro 3
Orientações do Conselho Nacional de
Política Criminal e Penitenciária (CNPCP)

CNPCP, Res. nº 16, de Dezembro de 2003, Art. 2º
I – respeito à vida e à dignidade da pessoa humana; II – concepção do Direito Penal como última instância de controle social; III – valorização da criatividade na busca de alternativas à prisão; IV – articulação e harmonização dos órgãos que compõem o sistema de justiça criminal; V – absoluto respeito à legalidade e aos direitos humanos na atuação do aparato repressivo do Estado; VI – humanização do sistema de justiça criminal; VII – comprometimento com a qualidade na prestação do serviço, para incremento da eficiência e da racionalidade do sistema de justiça criminal.

Fonte: site do Ministério da Justiça.

⁵⁶BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), Res. nº 16, de dezembro de 2003.

⁵⁷ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Ed. Atlas, 2004, p.110. Obs: direito de punir é a capacidade que o Estado tem de impor sanções aos indivíduos. Decorre do princípio do monopólio da força. Por sua vez, vale acrescentar a lição da Jurista DI PIETRO sobre o poder de polícia do Estado, que é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança - entendido amplamente como benefício do interesse público. O direito de punir, portanto, engloba o poder de polícia do Estado. (N.A)

Embora o CNPCP possua este entendimento moderno, tem-se que no direito penal as mudanças ocorrem com morosidade, tanto que o Código Penal brasileiro é de 1940. Por causa disso, o referido código é alvo de críticas e alterações por estar em descompasso com atualidade democrática. Certamente, o direito penal é um dos seguimentos sociais menos suscetível a mudanças. Em virtude disso, o processo de humanização da pena deve ser contínuo, cabendo institucionalmente ao CNPCP apresentar essas transformações. A preocupação básica nessas diretrizes é a redução da pena de restrição de liberdades, buscando-se alternativas que deixem a prisão como uma solução limite. Tal fato se deve ao vertiginoso aumento da população prisional, que, segundo estimativas, poderá chegar a 476 mil presos em dezembro de 2007⁵⁸. Observem-se abaixo as diretrizes para o sistema penitenciário propostas pelo CNPCP:

Quadro 4
Conselho Nacional de Política Criminal e
Penitenciária (CNPCP): Diretrizes para o Sistema Penitenciário

CNPCP, Res. Nº 16, de Dezembro de 2003, Art. 6º
<p>I – construção preferencial de unidades, com no máximo 500 vagas, buscando-se evitar a permanência de presos condenados e provisórios em delegacias de polícia;</p> <p>II – cumprimento de pena privativa de liberdade em estabelecimentos prisionais próximos à residência da família do condenado;</p> <p>III – promoção permanente de assistência jurídica aos presos provisórios, internados e egressos, prioritariamente pelas Defensorias Públicas, e, secundariamente, pelos Cursos e pelas Faculdades de Direito, pelos Serviços de Assistência Judiciária da OAB e por instituições congêneres;</p> <p>IV – realização de Programas e Projetos Especiais de Prevenção e Tratamento de DST/AIDS, Tuberculose e Dependência Química nas unidades penais e hospitalares;</p> <p>V – desenvolvimento de ações médico-psico-odontológicas e sociais em todos os ambulatórios das unidades penais;</p> <p>VI – classificação inicial dos condenados para orientar a execução da pena e sua submissão a exame admissional de saúde.</p>

Fonte: site do Ministério da Justiça

⁵⁸ BRASIL. Ministério da Justiça. Sistema Penitenciário do Brasil: diagnósticos e proposta. DEPEN, Brasília, 2005, p. 37.

Mediante tais diretrizes, o CNPCP busca modernizar o sistema penitenciário, pois propõe às unidades federativas normas e técnicas de aplicação da pena. Os estabelecimentos prisionais com enorme concentração de detentos, que marcaram a origem das casas correcionais estão sendo substituídos por locais pequenos. No Brasil, a mais conhecida penitenciária se encontrava em São Paulo, vulgarmente chamada de “Carandiru”, chegou a comportar mais de 7 (sete) mil presos, sendo que sua capacidade era de 3 (três) mil vagas⁵⁹. Outro ponto a se destacar, refere-se à preocupação em não isolar os detentos do convívio familiar e à promoção de assistência médica e jurídica, fatos que evidenciam o caráter humanista da pena. Nada obstante, tais diretrizes estão longe de ser postas em prática, visto que as unidades federativas não têm suporte para executá-las.

Apesar das deficiências quanto à aplicabilidade de suas diretrizes, o CNPCP, constitui-se numa estrutura relacionada com o processo de humanização da pena, que se empenha em tornar o direito de punir do Estado num fato garantidor da ressocialização e de inibidor da criminalidade.

2.3 Departamento Nacional de Política Penitenciária – DEPEN

A política penitenciária no Brasil tem como órgão elaborador de diretrizes o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP e como órgão executor o Departamento Nacional de Política Penitenciária – DEPEN. O DEPEN tem sua existência fundamentada no art. 71 da Lei n° 7.210 - Lei de Execução Penal - LEP, de 11 de julho de

⁵⁹ A Casa de Detenção de São Paulo, conhecida popularmente como Presídio do Carandiru, foi inaugurada em 1956, mas foi quase inteiramente desativada em 2002. Superlotação, fugas, rebeliões, brigas entre facções rivais e chacina fazem parte da história do complexo. O local também virou tema de livros e documentários, principalmente por causa do Massacre do Carandiru, como ficou conhecida a ação da polícia que resultou na morte de 111 presos, em 2 de outubro de 1992. O maior presídio da América Latina também responde por grandes fugas. A maior ocorreu em novembro de 2001, quando 106 presos escaparam por um túnel.

1984, que o define como órgão executivo da Política Penitenciária Nacional de apoio administrativo e financeiro ao CNPCP.⁶⁰

Tem-se, portanto, que o DEPEN resulta de mais uma inovação da Lei de Execução Penal, a qual disciplina suas atribuições. Por conta disso, o DEPEN é o órgão superior de controle, destinado a acompanhar e zelar pela fiel aplicação da Lei de Execução Penal e das diretrizes da política criminal emanada do CNPCP. Sua finalidade é oferecer condições para que se possa implantar um ordenamento administrativo e técnico convergente ao desenvolvimento da política penitenciária⁶¹.

O arcabouço organizacional do DEPEN provém do Decreto n.º 3.698, de 21 de dezembro de 2000, o qual define a estrutura regimental do Ministério da Justiça. Vincula-se, portanto, à Secretaria Nacional de Justiça. O DEPEN é composto por 1 (um) Coordenação Geral, 1 (um) Coordenação de Normas e 4 (quatro) Divisões (Divisão de Análise e Acompanhamento de Projetos – DIAAP; Divisão Penitenciária – DIPEN; Divisão Jurídica – DIJUR; Divisão de Orçamento e Finanças – DIOFI) e 1 (um) Serviço de Apoio Administrativo⁶².

O DEPEN possui atribuições pontuais e práticas, cabendo-lhe averiguar com proximidade os sistemas penitenciários das unidades federativas. Desse modo, examinem-se as atribuições a seguir:

⁶⁰BRASIL. Ministério da Justiça. Relatório de Gestão 2002. DEPEN, Brasília, 2002, p. 2.

⁶¹BRASIL. Ministério da Justiça. Relatório de Gestão, DEPEN, 2002, p. 2.

⁶²BRASIL. Ministério da Justiça. Relatório de Gestão, DEPEN, 2002, p. 3.

Quadro 5
Funções Departamento Nacional
de Política Penitenciária (DEPEN)

Lei de Execução Penal – DEPEN, Art. 72
<p>I – acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o Território Nacional;</p> <p>II – inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos penais;</p> <p>III – assistir tecnicamente as Unidades Federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos nesta lei;</p> <p>IV – colaborar com as Unidades Federativas mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais;</p> <p>V – colaborar com as Unidades Federativas para a realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado.</p>

Fonte: Lei de Execução Penal (LEP)

A prática da política penitenciária, ou seja, fazer vingar as diretrizes oriundas da CNPCP, tem por finalidade instalar um sistema penitenciário que seja eficaz. Por conta disso, o DEPEN almeja transformar propostas em ações. Entretanto, para que isso ocorra necessita buscar convênios com as unidades federativas. Salienta-se que a LEP preceitua a constituição de departamentos penitenciários locais⁶³. Todavia muitas unidades federativas não têm estes departamentos instituídos. Por este motivo, o DEPEN esbarra em diversas dificuldades estruturais, as quais são decorrentes da multiplicidade de sistemas penitenciários. Em virtude disso, o próprio DEPEN vem estimulando a unificação da política penitenciária em termos de procedimento, ação e informação. Nesse ponto, salienta-se a criação do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (INFOPEN), que é um banco de dados que conterà informações atualizadas da população prisional⁶⁴.

⁶³ BRASIL. Lei De Execução Penal (LEP). Lei nº 7.210, de 1984, Arts. 72 e 73.

⁶⁴ O objetivo do INFOPEN é o cadastramento e identificação eletrônica da população de apenados. O processo de cadastramento envolve aquisição das informações textuais, fotos e impressões digitais. Trata-se de um programa de coleta de dados, com acesso via Internet, que será alimentado pelas secretarias estaduais com informações estratégicas sobre os estabelecimentos penais e a população prisional. "Para reestruturar o sistema prisional como um todo, precisamos primeiro conhecer, operar e controlar esse sistema no dia-a-dia. Por isso é tão importante o lançamento do INFOPEN, pois pela primeira vez o país vai conhecer dados

Almeja-se, portanto, que as estruturas institucionais concernentes à esfera penitenciária tenham a mesma natureza.

Apesar dos problemas do sistema penitenciário brasileiro não serem recentes, somente com a ascendência da criminalidade nos últimos anos o assunto entrou no rol das discussões do governo e da sociedade civil. A imagem do cidadão crescentemente encurralado, conjugada a uma reorientação da política penal nos anos 80 e 90, que vai rifando o papel reabilitativo da prisão em nome da pura e simples incapacitação dos detentos, pressionam sistematicamente em direção à adoção de políticas penais truculentas, o que, por sua vez, joga água no moinho da superpopulação penitenciária.⁶⁵ Neste período, destaca-se o aumento de seqüestros; crimes contra a vida; tráfico de drogas; desenvolvimento de organizações criminosas (Primeiro Comando da Capital – PCC e Comando Vermelho) etc⁶⁶. Ora, o outro extremo da criminalidade é justamente o sistema penitenciário, o qual em razão de sua precariedade não comportou o surto da violência.⁶⁷ Destarte, o sistema penitenciário que se sedimentou foi marcado pelo inchaço populacional, pela desorganização estrutural e orgânica. Nesse ambiente inóspito, imperaram os maus-tratos e a violência como única alternativa de punição e coibição da criminalidade.

oficiais sobre a população carcerária", afirmou em seu discurso o secretário-executivo do Ministério da Justiça, Luiz Paulo Teles Barreto. 26 de outubro de 2005. <http://www.mj.gov.br/Depen/default.htm>

⁶⁵ MINHOTO, Laurindo Dias. *As Prisões de Mercado*. Lua Nova, n.55-56, São Paulo, 2002.

⁶⁶ Em resposta as ações criminosas dos anos noventa, com apoio popular, segmentos governamentais, movimentos sociais e imprensa, o Congresso Nacional instituiu a Lei de Crimes Hediondos (Lei n.º 8.072, 25 de junho de 1990), que estabeleceu punições mais severas aos crimes de estupro, seqüestro, extorsão mediante seqüestro, latrocínio.

⁶⁷ A correlação sistema penitenciário e criminalidade pode ser constada pela afirmação da Procuradora de Justiça do MPSP, Luiza Nagib Eluf, no artigo a “*Explosão da Criminalidade*” (www.mj.gov.br/depem). “Por fim, é de se ponderar que todos procuramos uma sociedade melhor e mais justa, sem excessos repressivos ou permissivos e, com certeza, com um sistema prisional eficaz e recuperador, a serviço da diminuição da criminalidade”.

A crise do sistema penitenciário brasileiro, portanto, entre outras idiossincrasias que se sucederam no decorrer da história penal, constitui-se num reflexo das dificuldades supracitadas. Argumenta-se que as diretrizes das instituições atinentes à questão penitenciária situam-se no nível teórico, enquanto na prática, observam-se deficiências nos processos de ressocialização e inibição da criminalidade. Entretanto, vislumbrando soluções para a referida crise, o DEPEN, vem buscando mecanismos que reestrutem o sistema penitenciário, como se observa em seu relatório de gestão de 2002:

O Programa de Reestruturação do Sistema Penitenciário consiste na implementação de projetos e oferta de serviços que propiciem a melhoria da qualidade de vida da população carcerária e que favoreçam a ressocialização dos internos, de modo a prepará-los para seu retorno ao convívio social, em observância às determinações contidas na LEP.

A gestão do Programa está a cargo do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, órgão subordinado à Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça. O estabelecimento de parcerias com os governos estaduais e, até mesmo, com entidades da sociedade civil mediante a celebração de convênios, é a estratégia, por excelência, utilizada para a implementação de ações que possibilitem o alcance dos seus dois objetivos principais, quais sejam: assegurar o número de vagas necessário ao sistema, que hoje enfrenta o grave problema de superpopulação carcerária; e, o mais importante, favorecer a reintegração do presidiário ao convívio social, por meio da oferta de ações de proteção e promoção social.⁶⁸

Com o fortalecimento dos princípios democráticos, sobretudo dos direitos humanos, a segurança pública ganhou outras perspectivas e com isso, também o sistema penitenciário. Ou seja, a segurança pública e o sistema penitenciário não ficaram restritos às instituições policiais. Passaram a pertencer a todos os órgãos governamentais, que se integram, por via de medidas sociais de prevenção do delito, tanto que a comunidade não deve ser afastada, mas convidada a participar do planejamento e da solução das controvérsias que respeitem a paz.⁶⁹ Ao nosso ver, este é o sentido perseguido pelo

⁶⁸ BRASIL, Ministério da Justiça. Relatório de Gestão, DEPEN, 2002, p. 3.

⁶⁹ FERRAZ JR, in MORAES, Alexandre, op.cit. p. 54.

DEPEN, isto é, colocar a questão penitenciária como um tema pertinente ao Estado e à sociedade civil.

2.4 Superlotação: *um problema crescente*

Em diversas passagens foram citados os problemas do sistema penitenciário brasileiro, a saber: estabelecimentos prisionais precários, superlotação, maus-tratos, torturas, violência, rebeliões, motins, fugas, corrupção etc. Por essa conjuntura, o sistema penitenciário desvirtua sua função ressocializadora e de inibidor da criminalidade, tornando-se praticamente num local de aprimoramento de práticas criminosas, tanto que é vulgarmente denominado como “universidade do crime”.

Não obstante, dos referidos problemas do sistema penitenciário, certamente o mais grave é a questão da superlotação, pois basicamente em decorrência dele surgem os demais problemas. Num ambiente superlotado o respeito aos os direitos dos presidiários prescritos na Lei de Execução Penal se torna quase impossível, e a ressocialização é apenas um axioma. O DEPEN constata a gravidade da superlotação:

A superpopulação carcerária se inscreve como um dos problemas mais graves do sistema. No exercício, foi adotado o critério de maior densidade da população carcerária, para efeito de alocação de recursos destinados às obras de construção ou reforma de estabelecimentos penitenciários...⁷⁰

A superlotação é um fato em todas as unidades federativas. Todavia se encontra mais acentuada na região sudeste. Observa-se que, apesar dos princípios prescritos na LEP, a maioria dos estabelecimentos prisionais não possuem condições físicas e humanas, que fomentem a ressocialização. Por conta disso, a população prisional é retro-alimentada pela reincidência, ou seja, as instituições penais estão falhando no processo de punir e

ressocializar. Foucault (1987) numa ampla pesquisa das prisões francesas já evidenciava essa questão: a detenção provoca a reincidência; depois de sair da prisão, se têm mais chance que antes de voltar para ela, os condenados são, em proporção considerável, antigos detentos.⁷¹ No Brasil, aponta-se também que elevada parte da população prisional é composta por presos reincidentes,⁷² em média 80% (talvez não no sentido técnico-jurídico, mas no sentido de que saíram do sistema e a ele vieram a retornar), o que mostra o papel deficitário que vem sendo desempenhado nos sistemas penitenciários locais.⁷³ Infelizmente, os dados brasileiros sobre a reincidência da população prisional se baseiam em estudos esparsos e inferências, visto que não se tem uma efetiva atualização dos dados penitenciários.⁷⁴

Somente através de dados quantitativos, pode-se vislumbrar a dimensão do problema da superlotação nos estabelecimentos prisionais, pois a escalada do crime na década de 90 foi acompanhada do aumento da população prisional. O Brasil passou a aprisionar muito mais neste período, como se pode ver na descrição abaixo:

Enquanto em 1992, percentualmente 0,07% da população brasileira se encontrava privada de liberdade, em 1995 esse número salta para 0,09%, em 1999 para 0,11% e em 2004 para 0,18%. Em termos absolutos, isso significa dizer que a população prisional passou de 114.337 para 328.776 presos no mesmo período. Tanto num caso, quanto no outro, verifica-se que o país passou a prender – ou a manter em privação de liberdade, quase o triplo de presos e internados em pouco mais de uma década. Em 1992, a população habitacional do país indicava 153.824.424 habitantes e em 2004 passou para

⁷⁰BRASIL. Ministério da Justiça. Relatório de Gestão, DEPEN, 2002, p. 3.

⁷¹FOUCAULT. Michel, op.cit. p. 221.

⁷²SOUZA, Percival. No final de 2007, o Brasil terá quase 500 mil presos. Entra muita mais gente do que sai. *Jornal Tribuna do Direito*, ano 12, n. 141, p. 24-26, jan. 2005: “a reincidência no sistema fechado (onde está 25% da população carcerária brasileira) é de 80%”

⁷³BRASIL. Ministério da Justiça. *Sistema Penitenciário do Brasil: diagnósticos e proposta*, DEPEN, Brasília, 2005, p.7.

⁷⁴No sistema penitenciário do DF, os dados sobre a reincidência não são atualizados, no entanto, destaca-se o índice de reincidência dos jovens do Centro de Atendimento Juvenil Especializado – CAJE: 81,82%, segundo pesquisa da socióloga GATTI, Bruna Papaiz. *As leis do cárcere: os internos do Centro de Atendimento Juvenil Especializado*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Sociologia (SOL) da Universidade de Brasília (UnB), abr. 2005.

181.986.030 habitantes, o que significa um crescimento não superior à 20%. No mesmo período, a proporção presos e internados por 100.000 habitantes oscilou de 74 para aproximadamente 180.⁷⁵

Não obstante esse contexto, trata-se de um fenômeno que encontra ressonância em diversos países do mundo, visto que a pena de restrição de liberdade ainda se configura como o principal instrumento de punição e de combate à criminalidade. O Brasil, há tempos, ostenta a maior população prisional da América Latina, como se vê abaixo:

Tabela 1
Inflação da População
Prisional na América 1992-2003

Países	1992	1995	1999	2003	Crescimento
Argentina	21.013	25.852	38.604	60.000	185%
Brasil	114.377	148.760	194.074	290.000	153%
Costa Rica	3.346	4.200	6.467	8.000	139%
México	87.726	92.623	139.707	177.000	101%
Chile	20.989	22.023	30.852	37.000	76%
Colômbia	33.491	37.428	57.068	58.000	73%
Peru	17.350	21.057	27.452	29.000	67%

Fonte: Sistema Penitenciário do Brasil: diagnósticos e proposta. DEPEN, MJ, Brasília, 2005.

A tabela acima mostra a ascendência da população prisional em alguns países. Observa-se que em todos ocorreu vertiginoso crescimento. Outro indicador importante para averiguar o crescimento do encarceramento é o percentual de privação de liberdade. Tem-se que a despeito do tamanho da população prisional, o percentual de privação de liberdade possibilita comparações absolutas com diversos países.

⁷⁵ BRASIL. Ministério da Justiça. Sistema Penitenciário do Brasil: diagnósticos e proposta, DEFEN, 2005, p.8.

Tabela 2
População Prisional na América 1992-2003
(Presos por 100.000 habitantes)

Países	1992	1995	1999	2003
Chile	155	155	205	239
Costa Rica	105	123	174	209
México	102	102	143	171
Brasil	74	92	114	162
Argentina	63	75	107	159
Colômbia	100	107	153	141
Peru	77	89	107	104

Fonte: Sistema Penitenciário do Brasil: diagnósticos e proposta. DEPEN, MJ, Brasília, 2005.

No ano de 2003, o Brasil possuía, num universo de 100 mil habitantes, a quantidade de 162 presos, o que ocasionava um percentual de privação de liberdade de 0,16%. Porém, já no ano de 2004,⁷⁶ este percentual passou para 0.18%, sendo o total da população prisional de 350 mil. Em 2005, a população prisional continuou progredindo, pois em dezembro o total de presos registrados era de 361.402, segundo dados do DEPEN.⁷⁷ Nos demais países da tabela, observa-se também o aumento do percentual de privação de liberdade. A questão da superlotação possivelmente se configura num problema para os demais países. Todavia, especificamente no caso brasileiro, constitui-se num problema sintomático, pois a estratégia de diminuir o déficit de vagas no sistema penitenciário passa necessariamente pela construção de novos estabelecimentos prisionais. Entretanto, o número de inclusões é maior que as liberações. Desse modo, ultrapassa a quantidade de vagas disponíveis. Logo, o déficit é contínuo, tanto que:

A média mensal de inclusões e liberações, no 2º semestre de 2003, revela com clareza: enquanto 9.391 eram incluídos por mês no sistema, apenas 5.897 eram liberados. Isso

⁷⁶ “...Os Estados Unidos no auge da bulimia penitenciária da década de 80, era o campeão mundial da detenção, tendo 700 presos num universo de 100 mil habitantes”. WACQUANT, Loïc. A aberração carcerária à moda francesa. *Dados*, v.47, n. 2, Rio de Janeiro, 2004.

⁷⁷ BRASIL. Ministério da Justiça. *Sistema Penitenciário no Brasil*: dados consolidados. DEPEN, 2006.

significa um saldo de 3.494 presos a mais por mês ou de 41.928 presos a mais por ano, que se somam ao efetivo já acumulado nos estabelecimentos penais do país.⁷⁸

O problema da desproporcionalidade entre inclusões e liberações assume contornos gritantes, visto que o sistema penitenciário não comporta “válvulas de escape”,⁷⁹ ou seja, independentemente da quantidade de vagas, enquanto houver inclusões, estas devem ser cumpridas. O sistema prisional não pode abster-se de prender. Embora esteja em condições precárias, cabe-lhe cumprir as determinações de aprisionamento, logo:

Nenhuma limitação pode ser oposta quanto à assimilação da carga de primeiro grau, isto é: toda a alimentação apresentada tem de ser recebida pela entrada. Pouco importa seja “x” a capacidade ideal; ainda que o fornecimento se apresente na ordem x^2 ou x^{10} , terá de ser consumido, seja em que condições for, haja o que houver. Claro, a carência de disponibilidade carcerária não pode opor restrições à atividade dos Tribunais e da Polícia, no que diz respeito ao aprisionamento de pessoas.⁸⁰

O problema da superlotação nos estabelecimentos prisionais ocasiona de imediato a diluição do direito de punir do Estado, dentro do conceito do processo de humanização da pena, haja vista que a superlotação coloca centenas de indivíduos numa situação deprimente em suas mais variadas formas. Assim, os estabelecimentos prisionais longe da filosofia da ressocialização, constituem-se na verdade em “depósito de presos”. observe-se a dinâmica da superlotação nas unidades federativas brasileiras:

⁷⁸ BRASIL. Ministério da Justiça. *Sistema Penitenciário do Brasil: diagnósticos e proposta*. DEFEN, 2005, p.13.

⁷⁹ Em sistemas, como educação e saúde, observamos também a impossibilidade de uma eficaz prestação de serviço, decorrente do descompasso entre demanda e oferta. Contudo, o excesso de demanda acaba ficando sem atendimento, não obstante, no sistema penitenciário todo excesso de demanda precisar ser atendido, fato que resulta na superlotação dos estabelecimentos prisionais.

⁸⁰ THOMPSON. A. *A questão Penitenciária*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1980, p.101.

Tabela 3
População Prisional nas
Unidades Federativas (censo 2004)

Estado	População Prisional	Nº de Vagas	Déficit de Vagas
Acre	1.935	1.223	712
Alagoas	2.069	1.527	542
Amapá	1.180	549	631
Amazonas	2.350	1.841	509
Bahia	10.279	4.658	5.621
Ceará	9.178	5.903	3.275
Distrito Federal	6.978	4.391	2.587
Espírito Santo	6.336	3.276	3.060
Goiás	8.774	1.831	6.943
Maranhão	4.113	1.289	2.824
Mato Grosso	7.826	3.832	3.994
Mato Grosso do Sul	8.818	2.666	6.152
Minas Gerais	24.335	6.183	18.152
Pará	6.385	4.099	2.286
Paraíba	5.698	3.805	1.893
Paraná	14.296	7.295	7.001
Pernambuco	13.651	8.760	4.891
Piauí	2.145	1.895	250
Rio de Janeiro	25.011	19.529	5.482
Rio Grande do Norte	3.105	2.142	963
Rio Grande do Sul	19.344	15.665	3.679
Rondônia	3.758	1.874	1.884
Roraima	620	309	311
Santa Catarina	7.854	1.856	5.998
São Paulo	129.098	72.811	56.287
Sergipe	2.262	1.103	1.159
Tocantins	1.378	1.166	212
Total	328.776	181.478	147.298

Fonte: Sistema Penitenciário do Brasil: diagnósticos e proposta. DEPEN, MJ, Brasília, 2005.
 OBS. Resultado da população prisional do sexo masculino. O total da população prisional engloba os detentos que cumprem em estabelecimentos prisionais e em delegacias.

Como se observa praticamente em todas as unidades federativas o déficit de vagas é bastante acentuado. Dados consolidados do Relatório de 2006 apontam que em dezembro

de 2004, a população prisional já era de 336.358 presos, sendo que o total de vagas no sistema penitenciário era de 200.417. Num curto espaço de tempo o número de vagas aumentou, bem como a população prisional. Desse modo, por todos os ângulos, o problema da superlotação nos estabelecimentos prisionais impressiona. Por causa disso, carece de soluções imediatas. Caso contrário, nem sequer poderá o sistema penitenciário retirar de circulação os delinqüentes, dessa forma, nem se discute a questão da ressocialização, a qual é irrealizável num ambiente extremamente desestruturado.

A saída para reduzir o déficit de vagas, certamente, é a construção de mais estabelecimentos prisionais. Entretanto, esta não é a solução para inibir ou estabilizar o crescimento da população prisional. Neste ponto, põe-se a questão do combate à criminalidade e da elevada taxa de reincidência, as quais têm diversas causas, sejam sociais, econômicas, políticas, culturais, jurídicas, psicológicas etc. A superlotação tem suas origens num emaranhado de problemas que afetam o tecido social, os quais não se resolvem com uma visão míope, focada apenas no sistema penitenciário, ou seja, é preciso ver a questão penitenciária numa perspectiva holística.

Assim, discutir alternativas para o problema da criminalidade e do sistema penitenciário constitui-se num desafio para o Estado brasileiro. A crise do sistema penitenciário para ser contornada necessita de um esforço coletivo entre várias instituições do Estado, e também da sociedade civil. Por conta disso, concentrar a problemática nas instituições diretamente responsáveis pela execução da pena (unidades prisionais) e definidoras da política penitenciária (CNPCP e DEPEN), constitui-se numa visão parcial, pois a questão penitenciária tem suas origem em diversas causas. O problema da superlotação certamente é o que mais impressiona. No entanto, não pode ser examinadas de

modo isolado, porque senão se busca apenas construir novos estabelecimentos prisionais para suprir o déficit de vagas, sem atacar as razões sociais do problema do crescimento da população prisional. Com isso, o próprio DEPEN vê a necessidade de se analisar o sistema penitenciário a partir de diversas conjecturas:

O crescimento vertiginoso da população prisional e do déficit de vagas, em confronto com o histórico de esforços dos governos dos Estados, Distrito Federal e da União para a geração de novas vagas, é, no entanto, um dado revelador de que esse não pode ser o componente fundamental das políticas penitenciárias, senão, apenas, mais um, dentro de um mosaico bem mais amplo e diferenciado.⁸¹

O sistema penitenciário brasileiro apresenta diversas falhas, fato que compromete diretamente o direito de punir do Estado, isto é, a atuação do Estado Penal. Com isso, os segmentos da criminalidade, ao invés de verem o sistema penitenciário como uma instituição que desarticula seus objetivos, apropriam-se dele para formação de novas células criminosas. A pena de restrição de liberdade é uma das punições mais aplicadas. No entanto, ela restringe uma liberdade civil, não a liberdade criminosa, que dentro dos estabelecimentos prisionais encontra suporte. Ou seja, a população prisional desenvolve padrões e condutas sociais bem distintas, pois embora os encarcerados estejam cumprindo pena por infringirem o ordenamento jurídico-social, grande parte, não se desvencilha dos motivos que os levaram ao cárcere. A vida criminosa continua dentro dos estabelecimentos prisionais.⁸² A prisão torna possível, ou melhor, favorece a organização de um meio de delinquentes, solidários entre si, hierarquizados, prontos para todas as cumplicidades futuras.⁸³

⁸¹ BRASIL. Ministério da Justiça. *Sistema Penitenciário do Brasil: diagnósticos e proposta*. DEPEN, 2005, p.7.

⁸² ROHCA, Alexandre. *Sistema Penitenciário: um dilema do Estado e um desconhecimento da sociedade*. Disponível em: www.questaopenitenciaria.blogspot.com

⁸³ FOUCAULT, Michel, op.cit. p. 222.

Estado e sociedade civil precisam observar que o direito de punir, no tocante ao sistema penitenciário, não está cumprindo seu papel, que é ressocializar o criminoso, de acordo com princípios da humanização da pena. Também, não está coibindo a criminalidade, visto que a maioria dos estabelecimentos prisionais se constitui em *habitat* natural de criminosos.

A questão penitenciária precisa ser analisada de forma interdisciplinar, porque a criminalidade tem suas origens correlacionadas a diversos fatores. Assim, uma política integral de segurança nasce do embate público e democrático entre leituras diferenciadas destes problemas e da experiência de interação e aprendizagem mútua entre atores que dividem responsabilidades em sua gestão. O debate interdisciplinar favorece a visão crítica de que o Direito Penal é somente um dos instrumentos disponíveis no enfrentamento de situações problemáticas e, mais além, de que a insegurança é freqüentemente produto da intervenção penal, do problema social criminalizado.⁸⁴

Não é objetivo precípua do trabalho analisar as causas da criminalidade, embora discutir o sistema penitenciário implique em tecer comentários sobre o avultamento do crime. Sem abandonar alusões à criminalidade, convém ater-se ao sistema penitenciário, enfocando o caso da superlotação, o qual necessita de medidas que contenham o crescimento da população prisional urgentemente, pois, de acordo com estimativas do DEPEN (2005) em 2007, se poderá ter 476 mil indivíduos presos.⁸⁵ Para comportar

⁸⁴NETO, Theodomiro Dias. *Confins da Pena*. Disponível em: http://www.ilanud.org.br/index.php?cat_id=92&pag_id=553.

⁸⁵BRASIL. Ministério da Justiça. *Sistema Penitenciário do Brasil: diagnósticos e proposta*. DEPEN, 2005, p.37.

tamanho população prisional deveriam ser criadas mais de 269 mil vagas.⁸⁶ Afinal, a questão das instituições prisionais não é um problema “em si”, mas parte integrante de outro maior: a questão criminal, com referência à qual não desfruta de qualquer autonomia, visto que a questão criminal também nada mais é que mero elemento de outro problema mais amplo: o das estruturas sócio-político-econômicas.⁸⁷

⁸⁶ Considerando os dados de dezembro de 2005, onde a capacidade dos estabelecimentos prisionais era de 206.599 vagas.

⁸⁷ THOMPSON, Augusto, op.cit. p. 110.

“Esta gente não fez nada por mim, nem para me educar, nem para me instruir, nem para me dignificar e me converter num homem. Não me alimentaram, nem mitigaram a minha sede, e agora me enviam para o degredo. Estamos quites. Não devo mais nada a ninguém, pelos séculos dos séculos. Eles são perversos e cruéis e eu também serei”
Dostoiévsk in Irmãos Karamazov

Capítulo 3

A superlotação no sistema penitenciário brasileiro

Os problemas que circundam o sistema penitenciário brasileiro geralmente são enfrentados como exclusividade da segurança pública. Sendo assim, quando se discutem problemas como rebeliões, motins, fugas, maus-tratos, corrupção de agentes penitenciários e superlotação, apontam-se as instituições de segurança pública como responsáveis. Não almejando desqualificar a culpa das instituições de segurança pública, devem-se analisar os problemas do sistema penitenciário por uma óptica menos reducionista, ou seja, é preciso observar os diversos aspectos que influenciam no agravamento da crise do sistema penitenciário, sobretudo da superlotação.

Para analisar as causas e conseqüências do inchaço populacional nos estabelecimentos prisionais, serão enfatizados os aspectos sócio-econômicos, políticos e jurídicos. Nos aspectos sócio-econômicos, analisar-se-ão as características da população prisional, tendo como amostra a população prisional do Distrito Federal. Nos aspectos políticos é importante apontar como o Estado enfrenta a questão da superlotação prisional, enfocando como se processa a execução dos recursos e a formulação de políticas públicas. E, por fim, nos aspectos jurídicos analisar-se-á tópicos relacionados à flexibilização da Lei

de Crimes Hediondos, aplicação de penas alternativas e possíveis mudanças na legislação penal para coibir o aumento da população prisional.

Assim, será delineado o papel do Estado penal brasileiro, isto é, de seu direito de punir. O intuito é constatar empiricamente a implicação dos aspectos sócio-econômicos, políticos e jurídicos no aumento ou redução da população prisional. A superlotação é um paradigma para o sistema penitenciário, pois, caso não seja contornada observar-se-á o malogro de outras políticas, sobretudo de ressocialização e inibição da criminalidade.

A perspectiva proposta de analisar os problemas do sistema penitenciário de maneira holística, decorre da interdependência das instituições, o que significa que certos problemas não podem ser visto de forma isolada. A crise do sistema penitenciário brasileiro, particularmente do Distrito Federal, não está restrita aos muros e as grades das prisões. Suas causas, bem como suas conseqüências rompem os elos de segmentos envolvidos com a questão penitenciária. Nomeadamente, trata-se de um problema de segurança pública. No entanto, encontram-se responsáveis em diversos setores do Estado. Essa não é uma opinião recente, mas se constitui num fator já apontado por pesquisadores do campo prisional, sobretudo por Augusto Thompson (2002), que afirma: “a questão penitenciária está relacionada ao debate da criminalidade, o qual decorre de problemáticas de natureza sócio-político-econômicas”.⁸⁸

Portanto, a crise do sistema penitenciário, destacando o problema da superlotação, não pode ser analisada exclusivamente pela lente do referido sistema. É preciso vislumbrar as vicissitudes da questão penitenciária de maneira holística. Além do mais é preciso encontrar soluções urgentes, porque o aumento da população prisional pode levar à crença

de que o Estado está confuso no combate à criminalidade, fato que enegrece o seu próprio direito de punir. Por isso, diz-se que a superlotação é o principal dilema do sistema penitenciário brasileiro, visto que dificulta enormemente a adoção de políticas de ressocialização e punição. Enfim, a análise pormenorizada das causas da superlotação nos estabelecimentos prisionais brasileiros é o primeiro passo para se compreender a questão penitenciária.

No caso específico do Distrito Federal, de acordo com dados do DEPEN, em dezembro de 2005, sua população prisional era de 7.299 presos. Por outro lado, segundo dados do IBGE de 2005, sua população total era de aproximadamente 2.333.108 habitantes. Isso equivale dizer que o percentual de privação de liberdade do Distrito Federal fica aproximadamente em 0.29%. Tal percentagem supera a média nacional de aprisionamento, que é de 0.18%, de acordo com senso do DEPEN de 2005. Segundo dados do Sistema de Informação Penitenciária (SIPEN), em janeiro de 2002, o percentual de privação de liberdade do Distrito Federal já era de 0.24%. Portanto, nesta unidade federativa o aprisionamento é um procedimento crescente.⁸⁹

Não obstante, o Distrito Federal é uma unidade federativa de relevantes indicadores sócio-econômicos, com positivos índices no quesito “qualidade de vida”. Tem elevada renda per capita e ostenta excelente Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), na média de 0,894.⁹⁰ É de se notar que a renda per capita da Capital Federal decorre basicamente do

⁸⁸ THOMPSON, Augusto, op.cit. p.110.

⁸⁹ Percentual de Privação de Liberdade é obtido através da divisão da população prisional pelo total da população. Assim: percentual de privação de liberdade de 0,24% equivale dizer que existem 240 presos para cada grupo de 100 mil habitantes.

⁹⁰ BRASÍLIA NORUEGA CANDANGA: Brasília tem maior IDH do Brasil. *Revista Istoé*, n. 1776, 15.10.2003. O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) a um (desenvolvimento humano total). Países com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo, os países com índices

setor público (parlamentares; ministros; funcionários do legislativo, executivo e judiciário; embaixadas etc). Ocorre, portanto, grande concentração de renda e flagrantes disparidades sócio-econômicas. Tem-se que Brasília é rodeada por cidades satélites e cidades do entorno do Estado de Goiás e Minas Gerais, cuja significativa parcela da população é composta por pobres e migrantes. A desproporcionalidade na distribuição da renda no Distrito Federal pode ser visualizada traçando quadro comparativo entre as regiões administrativas. Assim, enquanto a região administrativa do Lago Sul tem renda familiar de 49,1 salários-mínimos; a região administrativa do Recantos das Emas tem renda familiar de apenas 3,2 salários-mínimos. A tabela abaixo evidencia a relação entre renda familiar e criminalidade, observando especificamente o crime de homicídio:

entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano e países com IDH superior a 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto.

Tabela 4
Renda familiar média do responsável pelo domicílio, população residente,
número e taxa de mortalidade por homicídios segundo
Região Administrativa. Distrito Federal. 2000.

	Renda Familiar		População	%	Homicídios Média (1999-2001)	%	Taxa (por 100.000)
	R\$	SM					
Região 1	4.518,50	29,9	319.947	15,6	38	5,6	12,0
Lago Sul	7.413,93	49,1	28.137	1,4	3	0,4	9,8
Lago Norte	4.659,97	30,9	29.505	1,4	6	0,9	21,1
Plano Piloto	3.631,59	24,1	198.422	9,7	26	3,8	12,9
Cruzeiro	3.132,44	20,7	63.883	3,1	4	0,6	5,9
Região 2	1.300,82	8,6	734.757	35,8	191	28,1	25,9
Núcleo Bandeirante	2.100,50	13,9	36.472	1,8	7	1,0	18,0
Guará	1.799,89	11,9	115.385	5,6	31	4,5	26,6
Taguatinga	1.482,63	9,8	243.575	11,9	59	8,7	24,4
Sobradinho	1.275,27	8,4	128.789	6,3	37	5,4	28,4
Candangolândia	1.002,36	6,6	15.634	0,8	3	0,4	17,7
Gama	900,93	6,0	130.580	6,4	40	5,8	30,4
São Sebastião	895,32	5,9	64.322	3,1	15	2,2	23,1
Região 3	616,52	4,1	996.442	48,6	421	62,0	42,2
Riacho Fundo	786,16	5,2	41.404	2,0	6	0,9	14,2
Ceilândia	676,06	4,5	344.039	16,8	150	22,1	43,7
Brazlândia	655,85	4,3	52.698	2,6	23	3,4	43,3
Paranoá	647,06	4,3	54.902	2,7	30	4,4	54,1
Planaltina	618,45	4,1	147.114	7,2	63	9,3	43,0
Santa Maria	587,44	3,9	98.679	4,8	35	5,2	35,7
Samambaia	575,30	3,8	164.319	8,0	73	10,7	44,1
Recanto das Emas	480,19	3,2	93.287	4,5	41	6,1	44,1
Distrito Federal	1.498,71	9,9	2.051.146	100,0	679 ¹	100,0	33,1

Fonte: Ministério da Saúde, Sistema de Informações sobre Mortalidade, CDROM, 2002 e IBGE, Censo Demográfico 2000. Nota: Valor do salário-mínimo (SM) em agosto de 2000, R\$ 151,00. ¹ Inclui homicídios de residentes no Distrito Federal com Região Administrativa ignorada.

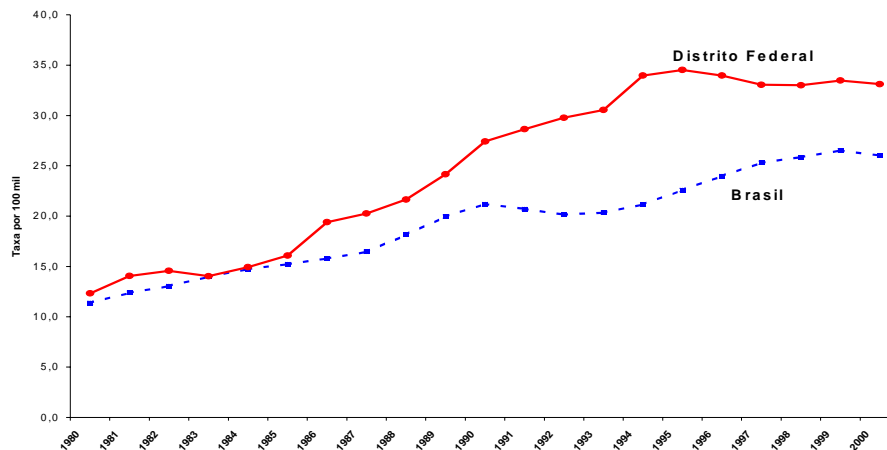
Já se argumentou que as desigualdades são motivadoras da criminalidade, principalmente no quesito sócio-econômico. Nota-se pela tabela acima que os moradores de regiões administrativas com renda familiar modesta são justamente os mais atingidos pela violência. As localidades mais pobres (favelas, assentamentos, invasões etc) abrigam em maior quantidade marginalizados, excluídos e inclusive criminosos. Tais localidades são pouco providas de serviços públicos, como segurança, escolas, saúde, saneamento, água,

luz etc. Por isso, tornam-se os redutos de delinqüentes, pois que na deficiência do Estado a criminalidade encontra espaço para se expandir. Convém lembrar que os excluídos que formam a sociedade marginal não são propriamente os causadores da criminalidade. Por sua vez, são as principais vítimas, visto que é do seio de suas famílias que seus filhos são cooptados para a vida do crime. Afinal, é justamente nessa sociedade marginal que o Estado deve agir oferecendo uma alternativa à vida do crime, ou seja, desmistificando a ideologia criminosa, mediante políticas públicas na área de educação, esporte, lazer, cultura, saúde, assistência e principalmente fomentando a oportunidade de um trabalho digno.⁹¹ O índice de mortalidade por homicídio no Distrito Federal é preocupante pois supera a média nacional, como consta no gráfico abaixo:⁹²

⁹¹ ROCHA, Alexandre. *Sistema Penitenciário: um dilema do Estado e um desconhecimento da sociedade*. 2005. Disponível em: www.questaopenitenciaria.blogspot.com

⁹² Crimes aumentam 40,55% em Brasília: A cada dia do primeiro semestre de 2000 ocorreram, em média, 441 casos de violência. Houve um aumento de 40,55% no número de crimes registrados nos primeiros seis meses deste ano, em comparação com igual período de 1999 — as ocorrências saltaram de 45.088 para 63.372. Correio Braziliense, 2000.

Gráfico 1
Taxas de Mortalidade por Homicídios
Brasil e Distrito Federal. 1980-2000



Fonte: Ministério da Saúde, Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), CDROM, 2002, *in* Brasília: Dimensões da violência urbana. Aldo Paviani, Ignez Costa Barbosa Ferreira & Frederico Flósculo Pinheiro Barreto (Orgs.). Ed. UnB, 2005.

A despeito dos positivos índices de qualidade de vida no Distrito Federal, observa-se que a taxa de mortalidade por homicídios é crescente. Consta-se que o sistema penitenciário é um agravante da criminalidade, fato que se comprova no caso do Distrito Federal, onde os índices de violência estão em relação direta com o crescente percentual de privação de liberdade. A mesma correlação que se faz com renda familiar e violência, pode ser feita com a possibilidade de ser preso. Isto é, os presidiários provêm justamente das regiões administrativas com menor renda per capita.

Tabela 5
População prisional segundo domicílio , Região Administrativa,
renda familiar e estabelecimento prisional. Distrito Federal. 2006.

	Média					Total	%
	SM	CIR	CDP	PDF I	PDF II		
Região 1	29,9	77	113	98	50	338	5,12
Lago Sul	49,1	-	-	-	-	-	-
Lago Norte	30,9	-	-	-	-	-	-
Plano Piloto	24,1	69	108	91	45	313	4,74
Cruzeiro	20,7	8	5	7	5	25	0,37
Região 2	8,6	313	441	463	262	1.479	22,42
Núcleo Bandeirante	13,9	4	17	15	7	43	0,65
Guará	11,9	28	46	22	34	130	1,97
Taguatinga	9,8	106	145	151	76	478	7,24
Sobradinho	8,4	62	78	65	43	248	3,76
Candangolândia	6,6	6	18	7	9	40	0,60
Gama	6,0	92	100	163	62	417	6,32
São Sebastião	5,9	15	37	40	31	123	1,86
Região 3	4,1	764	1.228	1.203	594	3.789	57,45
Riacho Fundo	5,2	18	45	41	17	121	1,83
Ceilândia	4,5	282	421	445	223	1.371	20,78
Brazlândia	4,3	22	41	45	15	123	1,86
Paranoá	4,3	61	78	77	31	247	3,74
Planaltina	4,1	101	178	150	97	526	7,97
Santa Maria	3,9	64	120	144	47	375	5,68
Samambaia	3,8	125	233	207	120	685	10,38
Recanto das Emas	3,2	91	112	94	44	341	5,17
Outros*	-	153	292	290	133	868	13,16
Não informado	-	19	37	40	25	121	1,83
Distrito Federal	9,9	1.326	2.111	2.094	1.064	6.595	100

Fonte: Sistema de Informação Penitenciária/DF (SIPEN) Março de 2006. * Outros (presidiários oriundos de outras localidades alheias às cidades satélites selecionadas e de cidades do entorno do Distrito Federal)

Assim, o elevado IDH do Distrito Federal oculta drástica desigualdade sócio-econômica e concentração de renda. A violência no Distrito Federal não é homogênea, mas bastante concentrada entre os pobres das cidades satélites, como se observa na Tabela 4. Já pelos dados da Tabela 5, observamos que o fator renda familiar tem correlação com o aprisionamento, pois a Região 2 com média de 8,6 salários-mínimos tem 22,42% da população prisional; enquanto a Região 3 com média de 4,1 salários-mínimos tem 57,45%

da população prisional. Afinal, a caracterização dos presidiários do Distrito Federal por domicílio indica que onde é menor renda, maior a probabilidade de partir para vida do crime, isto é, a penalidade recai justamente sobre os pobres. Embora tal afirmação não seja determinista, tem-se que a degenerescência sócio-econômica influencia no aprisionamento, como se constata na composição da população prisional do Distrito Federal.

O sistema penitenciário do Distrito Federal, como outras unidades federativas brasileiras, enfrenta dificuldades em executar medidas eficazes, seja no aspecto da ressocialização ou de coibição da criminalidade, visto que ostenta um índice de reincidência de aproximadamente 60%.⁹³ Além disso, de acordo com dados do DEPEN, de dezembro de 2004, o déficit de vagas no Distrito Federal era de 2.587, ou seja, o problema da superlotação mais uma vez se mostra evidente. Todavia, deve-se positivamente destacar que atualmente no Distrito Federal não existem presidiários cumprindo pena em delegacias, fato corriqueiro noutras unidades federativas. Nada obstante, a situação do sistema penitenciário do Distrito Federal, em termos de segurança prisional, sobressai-se, pois problemas como rebeliões, motins, fugas, corrupção de agentes penitenciários, maus-tratos etc, não são registrados com frequência, como ocorre nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro.⁹⁴

Sendo assim, o sistema penitenciário do Distrito Federal não representaria fielmente a realidade do sistema penitenciário brasileiro? Não. Pois, o fato de não apresentar a mesma

⁹³ Subsecretaria do Sistema Penitenciário do DF e FUNAP (janeiro de 2004). Existem controvérsias quanto ao índice recidivo nacional, mas observaremos oportunamente que dados apontam que chega a 80%.

⁹⁴ O fato de não ser “registrado” não implica em sua inexistência, pois fatos como corrupção de agentes e maus-tratos são de difíceis diagnósticos. Segundo relatos de agentes penitenciários, nos estabelecimentos prisionais no DF, registram-se apenas rebeliões em 1986 e 1998. Entretanto, ocorreram motins, tentativas de rebelião, fugas etc. A rebelião conta com refém; já o motim não, trata-se de uma manifestação da população prisional, visando algo, porém, caso não seja contida, pode culminar numa rebelião.

traumatização da maioria dos demais sistemas prisionais brasileiros, não implica que o Distrito Federal esteja livre de problemas, visto que a questão da superlotação está presente. Portanto, ocorre a mesma impossibilidade de pôr em prática medidas de ressocialização, assim como ocorre noutras unidades federativas. Ou seja, a dificuldade em comportar uma população prisional compatível com o número de vagas também é uma situação factual nos estabelecimentos prisionais no Distrito Federal. Num ambiente com essas características, o rigor na segurança constitui-se no objeto de equilíbrio, o qual concede sustentabilidade ao sistema penitenciário. A ressocialização torna-se cada vez menos o foco, ou seja, o funcionamento interno dos estabelecimentos penais é cada vez mais dominado pela austeridade e segurança, o objetivo de reinserção reduz-se a mero slogan de marketing burocrático.⁹⁵

O sistema penitenciário brasileiro é marcado pela diversidade e o problema da superlotação é uma realidade em todas as unidades federativas. A população prisional cresce numa proporção maior que o número de vagas. Questiona-se: existe uma margem de presidiários razoável para uma certa população? O sistema prisional do Distrito Federal pelo senso de 2004 tinha 6.978 presos. Afinal, essa é uma quantia baixa ou alta quando contrastado ao total de sua população? Para o mesmo ano, o Distrito Federal tinha cerca de 4.391 vagas em seus estabelecimentos prisionais, número insuficiente para comportar adequadamente sua população prisional. Mas a solução do problema deve passar necessariamente pelo aumento do número de vagas?

Essas questões podem ser analisadas pelo estudo comparado com outras unidades federativas ou países que tenham condições melhores nos sistemas penitenciários.

⁹⁵ WACQUANT, Loïc. *As Prisões da Miséria*. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2001, p.119.

Entretanto, não nos ajudam a concluir que exista uma margem considerável de presos para uma denominada população. A variação da população prisional decorre do aumento da violência e da efetivação dos procedimentos de punição. Não existe um número ideal de presos por população, bem como não existe um número de vagas necessário para se resolver o problema da superlotação. Por causa disso, o número de vagas nos estabelecimentos prisionais cresce de acordo com a demanda, o que tem levado cada vez mais a construir presídios, penitenciárias e cadeias. Entretanto, tal solução não resolve os problemas do sistema penitenciário e muito menos coíbe a criminalidade.

A análise da população prisional do Distrito Federal ater-se-á à população do sexo masculino,⁹⁶ que é maioria aqui e noutras unidades federativas. Ao se analisarem as características da população prisional, dá-se prioridade aos fatores profissionalização e escolaridade, naturalidade, raça e situação familiar. Tal análise possibilitará observar empiricamente que o grosso da população prisional é composta de indivíduos pertencentes às populações marginalizadas. Assim, será analisada a população prisional do Distrito Federal, que se encontra nos seguintes estabelecimentos prisionais: Centro de Internação e Ressocialização (CIR); Centro de Detenção Provisória (CDP) e Penitenciária do Distrito Federal I (PDF I) e Penitenciária do Distrito Federal II (PDF II).⁹⁷

Para analisar a população prisional é preciso entender seus procedimentos de classificação. As pessoas recolhidas ao cárcere podem ser divididas, numa perspectiva prisional, em duas grandes classes: processados – indivíduos que devem aguardar em

⁹⁶ O Distrito Federal tem apenas um sistema prisional destinado ao sexo feminino, que é o Presídio Feminino de Brasília – PFB, comportando cerca de 300 presidiárias, as quais em sua maioria cumprem pena por tráfico de drogas decorrente de atuações com seus parceiros.

⁹⁷ Em outubro de 2005, foi inaugurada parcialmente a Penitenciária do Distrito Federal II (PDF II). CIR, CDP, PDF I e PDF II, formam um complexo prisional vulgarmente conhecido como “Papuda”.

confinamento a apuração e a decisão a respeito dos delitos de que são acusados; e condenados – aqueles que, julgados por uma sentença definitiva, têm de cumprir a pena corporal ali imposta.⁹⁸ Isso decorre dos preceitos da Lei de Execução Penal, que prescreve a individualização da pena. Com isso, o indivíduo encarcerado deve cumprir pena de acordo com o regime estabelecido por sua situação penal. Há três espécies de regimes: fechado, semi-aberto e aberto. Examinem-se as particularidades de cada regime:

Quadro 6
Classificação dos Regimes de Cumprimento da Pena

Classificação	
Regime Fechado	A execução da pena se dá em estabelecimento de segurança máxima ou média. A pena é cumprida em penitenciária. O condenado fica sujeito a trabalho no período diurno e isolamento durante o repouso noturno, sendo que o trabalho será em comum, na conformidade com as ocupações anteriores do condenado, desde que compatíveis com a execução da pena. O trabalho será sempre remunerado.
Regime Semi-aberto*	O sentenciado cumpre a pena em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar. É permitido o trabalho externo, bem como a freqüência a cursos supletivos e profissionalizantes, de instrução de segundo grau ou superior.
Regime Aberto	A pena é cumprida em casa do albergado ou estabelecimento adequado, ou seja, o sentenciado trabalha fora durante o dia e à noite se recolhe no albergue. O regime se baseia na autodisciplina e no senso de responsabilidade do condenado, uma vez que este permanecerá fora do estabelecimento e sem vigilância.

Fonte: elaborado a partir de: GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. *Direito Penal: Parte Geral*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2003. págs 104 e 105. *O Regime Semi-aberto ainda se divide em regime com saída ou sem saída. Com isso pode ocorrer uma progressão de regime do fechado para o semi-aberto, mas o presidiário continuar de fato num regime fechado, quando se situa no regime aberto sem saída.

Assim para presos condenados, o sistema penitenciário do Distrito Federal possui 2 (dois) estabelecimentos prisionais que comportam condenados no regime fechado (Penitenciárias do Distrito Federal – PDF-I e PDF-II), 1 (um) estabelecimento prisional para o regime semi-aberto (Centro de Integração e Ressocialização – CIR); e 1 (um) estabelecimento prisional para o regime aberto (Centro de Prisão Provisória – CPP). Além disso, há 1 (um) estabelecimento prisional que comporta presos processados (Centro de

⁹⁸ THOMPSON, Augusto, op.cit. p.97.

Detenção Provisória – CDP). Essa classificação dos presos é importante para estabelecer o princípio da individualização da pena. No entanto, nem sempre é possível seu efetivo cumprimento. Há, portanto, presos condenados cumprindo pena em locais destinados a presos processados, ou vice-versa.

Com essa qualificação, pode-se estudar a população prisional do Distrito Federal, com o objetivo de evidenciar o encadeamento de suas características com o problema da superlotação. Aspectos sócio-econômicos ocasionam não só a criminalidade, mas a crise do sistema penitenciário. Assim, fatores como nível de profissionalização e escolaridade, naturalidade, raça e situação familiar mostram que a população prisional constitui-se basicamente de indivíduos sujeitos à degenerescência sócio-econômica. Não obstante, a presença desses fatores não implica necessariamente conduta criminosa, porém, configura-se num sério agravante.

A respeito do fator profissionalização e escolaridade, salienta-se que os estabelecimentos prisionais Distrito Federal (CIR, CDP, PDF I e PDF II) têm grande percentagem de sua população prisional submetidas ao regime fechado. Por causa disso, é preciso que possua instrumentos de ocupação, sobretudo trabalho, que tem finalidade educativa e produtiva,⁹⁹ fator imprescindível ao processo de ressocialização e punição. O trabalho pelo qual o condenado atende as suas próprias necessidades pode requalificá-lo em operário dócil. E é nesse ponto que intervém a utilidade de uma retribuição pelo trabalho penal, pois ela impõe ao detento a forma “moral” do salário como condição de sua existência.¹⁰⁰

⁹⁹BRASIL. Lei nº 7.210, de 1998, Art. 28 (LEP).

¹⁰⁰FOUCAULT, Michel, op.cit. p. 204.

A Lei de Execução Penal prescreve a exigência do trabalho ao condenado à pena privativa de liberdade.¹⁰¹ Nada obstante, as limitações físicas e humanas dos estabelecimentos prisionais dificultam a realização do trabalho dos presidiários, que passam grande parte do tempo ociosos e trancados. No principal estabelecimento prisional de segurança máxima do Distrito Federal, PDF-I, segundo dados de dezembro de 2005, apenas 370 presidiários exerciam alguma atividade laboral para um universo de 2095 presidiários. Ou seja, índice de desocupação ultrapassa os 80% da população prisional.¹⁰²

Outro fator que influencia na composição da população prisional do Distrito Federal é a questão da naturalidade, na qual se chama atenção para a migração. Sabe-se que os movimentos migratórios são intensos e causadores da desestruturação de certas regiões, seja pelo êxodo ou pelo inchaço. Desse modo, determinadas regiões são tradicionais pelo recebimento de indivíduos das mais variadas regiões. É nomeadamente o caso da grande São Paulo. O Distrito Federal, por sua vez, também é uma localidade bastante procurada por quem almeja sair de regiões menos favorecidas. Os problemas atribuídos à migração são inchaço nos grandes centros urbanos, que geram desemprego, carência de moradia, falta de vagas em hospitais e escolas, e inclusive violência. Os movimentos migratórios também influenciam o sistema penitenciário, porque a migração, no caso, gera exclusão sócio-econômica, a qual por sua vez acaba alimentando a população prisional com parcela daqueles indivíduos que não conseguiram uma atividade profissional ou colocação social e partiram para vida do crime.

¹⁰¹ BRASIL. Lei nº 7.210, de 1998, Art. 31. O condenado à pena privativa de liberdade está obrigado ao trabalho na medida de suas aptidões e capacidade

¹⁰² Fonte: Sistema de Informação Penitenciária (SIPEN), dezembro de 2005. Nos estabelecimentos prisionais de regime semi-aberto e aberto o trabalho do preso é mais freqüente, visto que os presidiários podem exercer trabalho externo, fora das dependências da prisão.

O fator raça é importante, visto que a questão racial é tema relevante na sociedade brasileira. Por causa disso, discutem-se sistemas de inclusão social para afros-descendentes e negros, para diminuir assim as desigualdades sócio-econômicas, sobretudo o preconceito e a discriminação.¹⁰³ No estudo da população prisional, a questão racial não pode ser desprezada, pois se a sociedade brasileira almeja estabelecer medidas que coíbam preconceito e discriminação, deve considerar que a maior parte dos presidiários são pardos e negros.

A questão racial analisada de forma isolada não implica necessariamente que a discriminação seja fator de exclusão social, mas no caso da população prisional se constitui num agravante, visto que os indiciados de cor “se beneficiam” de uma vigilância particular por parte da polícia, têm mais dificuldade de acesso à ajuda jurídica e, por um crime igual, são punidos com penas mais pesadas que seus comparsas brancos. E, uma vez atrás das grades, são ainda submetidos às condições de detenção mais duras e sofrem as violências mais graves. Penalizar a miséria significa aqui “tornar invisível” o problema negro e assentar a dominação racial dando-lhe um aval do Estado.¹⁰⁴ Afinal os presidiários estão numa condição insólita, visto que toda estrutura do estabelecimento prisional funciona para evidenciar sua condição de “lixo social”, ou seja, uma posição de inferioridade agudamente atestada, por terem sido julgados desmerecedores de confiança pela sociedade, perante a qual perderam a reputação.¹⁰⁵

A situação familiar é um dos fatores mais importantes na análise da população prisional. Geralmente, os presidiários provêm de lares desestruturados, famílias que

¹⁰³ Hodiernamente discute-se o estabelecimento de cotas para afros-descendentes e negros nas universidades públicas.

¹⁰⁴ WACQUANT, Loïc, op.cit. p.10.

sobrevivem em condições de pobreza. Além disso, laços afetivos entre pais e filhos são bastante tênues. Muitos presidiários são filhos de “pai não-declarado”. Tais elementos contribuem para formação de caráter alheio ao arrimo familiar, o qual é determinante para vida do crime. Assemelha-se a esse desprendimento familiar, a situação religiosa. A religião concede ensinamentos que favorecem o convívio social, sobretudo o respeito às pessoas e suas propriedades. Observa-se que maioria dos presidiários não professam nenhuma convicção religiosa. Logo, sentem-se libertos para práticas criminosas, as quais são condenadas pelas religiões. A principal característica do criminoso contumaz é o desprendimento de qualquer instituição ou situação que lhe censure, condene ou limite sua liberdade.

Os fatores ilustrados acima engrossam a tese das desigualdades sócio-econômicas como elemento motivador da criminalidade. Trata-se de entendimento quase generalizado, visto que a base da pirâmide social é cada vez mais constituída por pobres, muitos dos quais apelam ao crime ou à contravenção para sobreviver.¹⁰⁶ Pode-se dizer que as desigualdades sócio-econômicas são motivadoras da desestruturação do sistema penitenciário, pois a composição da população prisional, em termos de ocupação e escolaridade, naturalidade, raça e estrutura familiar, reflete a desigualdade e preconceitos que permeiam o tecido social. Ou seja, considerável parte da população prisional é composta por indivíduos que careceram, enquanto livres, de condições mínimas de sobrevivência.

¹⁰⁵ THOMPSON, Augusto, op.cit. p.58.

¹⁰⁶ OLIVEIRA, Edmundo. Educação e formação profissional do preso na América Latina. *Prática Jurídica*, ano I, n. 8, 30 de nov. 2002, p.53.

No sistema penitenciário as desigualdades são potencializadas, pois a limitação de investimentos e políticas públicas configura um sistema escasso de elementos, seja físico, humano, educacional, jurídico, laboral, sanitário e médico. Assim, a restrição de investimentos intensifica mais a crise do sistema prisional, tanto que:

O governo investe seis vezes menos do que o necessário para acabar com a superlotação dos presídios brasileiros – problema que, só este ano, provocou 19 rebeliões. O Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), administrado pelo Ministério da Justiça e que tem entre seus objetivos subsidiar a construção e manutenção das prisões de todo o país, teve apenas R\$ 135 milhões liberados para este ano. Pelos cálculos do ministério, seriam necessários R\$ 1,4 bilhão para acomodar decentemente os 336 mil presos que se amontoam em 1.192 estabelecimentos penais.¹⁰⁷

Os problemas do sistema penitenciário, sobretudo a superlotação, persistirão se as políticas penitenciárias reducionistas forem mantidas. Portanto, é preciso ressaltar que as desigualdades sócio-econômicas se constituem em terreno fértil para o acirramento da criminalidade, bem como para a crise do sistema penitenciário.

A segurança pública e os procedimentos de combate à criminalidade estão adstritos à redução das desigualdades sociais, tanto que:

Tomada como causa estrutural do crime e da violência, a redução das desigualdades sociais foi sempre elencada como condição para a eficácia de uma política de segurança. Sem alcançar os resultados que promovessem condições mais igualitárias na sociedade, todo esforço específico na área da segurança pública estaria, de antemão, condenado ao fracasso. A segurança seria, desta forma, uma consequência de reformas bem sucedidas no modelo econômico que viabilizassem o aumento do nível de emprego, o acesso a direitos básicos na área da educação, da saúde e da habitação, entre outros.¹⁰⁸

Não obstante, isso não implica que a criminalidade provenha necessariamente da pobreza, mas tem-se que considerar que o crime se apresenta como uma das poucas formas

¹⁰⁷ A CRISE NO CÁRCERE, *Correio Brasiliense*, 29.05.2005.

¹⁰⁸ ROLIM, Marcos. *Prisão e Ideologia: limites e possibilidades para a reforma prisional no Brasil*. Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, Working Paper, march, 2004.

de fugir das abissais diferenças impostas pela dinâmica capitalista-individualista. O conflito material entre ter e não ter gera explosões individuais que se projetam para o nível macro, isto é, ascendência da criminalidade na sociedade como um todo. No interior dos estabelecimentos prisionais se encontra grande parte dos indivíduos que, por diversos motivos, perderam a oportunidade de romper suas limitações através dos meios pactuados pela sociedade. Na dinâmica instaurada pela "nova economia", a prisão se converte em meio de controle altamente lucrativo das ilegalidades dos perdedores globais.¹⁰⁹ Tal ponto se revela numa frase típica e inominada, mas defendida por muitos no mundo das prisões: *Existem momentos da vida em que a única alternativa é perder o controle.*¹¹⁰

Enfim, quando nada mais tem sentido e não existem oportunidades, muitos indivíduos apelam para criminalidade, que não questiona sobre experiência, educação, saúde, estrutura familiar etc. A criminalidade apresenta um novo mundo repleto de emoções e aventuras, além de proporcionar *status* e bens materiais (dinheiro, celulares, jóias, carros, roupas, drogas). Ora, constitui-se numa forma avessa de entrar na sociedade de consumo.¹¹¹

Na análise empírica do sistema penitenciário do Distrito Federal, nota-se que a superlotação nos estabelecimentos prisionais e as características dos presidiários decorrem de fatores intra e extramuros das prisões. Um fator extramuros das prisões de salutar

¹⁰⁹ MINHOTO, Laurindo Dias, op.cit. p.2002.

¹¹⁰ Embora no Brasil haja muitos sistemas penitenciários, a população prisional apresenta traços comuns, pois, através da literatura a que tive acesso e da observação do ambiente prisional, notei que diversos procedimentos e dizeres são compartilhados. Em muitos escritos, a referida frase se processa, com outras variantes, mas com o mesmo significado. Esta frase foi retirada de uma cela da Penitenciária do DF, com o seguinte pseudônimo: Tenebroso.

¹¹¹ A redução das desigualdades poderia diminuir a criminalidade, mas não seria empecilho para práticas delituosas, visto que o crime também tem um aspecto psicológico, o qual foge ao alcance de nossa pesquisa, pois senão como explicar indivíduos de classe média, e até mesma alta, cometendo crimes das mais variadas formas? Por causa disso, as instituições prisionais são importantes, porque sempre haverá criminosos, que não estão interessados numa ressocialização, pois têm na criminalidade uma forma de vida.

importância é a questão dos recursos financeiros, pois, certamente sua restrição gera o estrangulamento de políticas públicas. Vale-nos questionar: a solução para os problemas do sistema penitenciário brasileiro decorre necessariamente da restrição de investimentos?

Analisar a política de gastos do Estado brasileiro, é uma tarefa difícil, nomeadamente, por que os gastos estipulados pelo orçamento nem sempre chegam a se transformar em ações efetivas. A distribuição de recursos do orçamento, seja na União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, constitui-se numa decisão política. Desse modo, demandas da sociedade são analisadas nas estruturas do Executivo e do Legislativo, para que então possam através de decisões políticas consolidarem-se numa ação ou política pública. As mazelas do sistema penitenciário brasileiro constituem-se numa deficiência do Estado e numa demanda da sociedade, que para ser resolvida carece de decisões políticas. Pode-se afirmar, *grosso modo*, que as destinações dos recursos orçamentários, constituem-se numa espécie de decisão política. Ora, se o problema do sistema penitenciário brasileiro decorre de recursos, ou seja, de restrições de investimentos; tem-se, por conseguinte, um lapso de decisão política quanto à questão penitenciária. Por causa dessa morosidade em estabelecer decisões políticas para o sistema penitenciário, temos a exasperação dos problemas, sobretudo da superlotação nos estabelecimentos prisionais, que se tornam tão-somente em “depósitos de presos”.

Contudo, os problemas do sistema penitenciário brasileiro não se resolverão apenas com o aumento de recursos, mas, sobretudo, com tomada de decisões políticas que levem em consideração as efetivas prioridades da questão penitenciária. Enfim, qual a prioridade da questão penitenciária? A morosidade em se definirem prioridades acaba gerando um

sistema penitenciário esdrúxulo, onde a lógica é a ineficiência, visto que pune mal e oferece condições mínimas de sobrevivência, tornando a ressocialização num axioma.

Certamente, a assunção de recursos para o sistema penitenciário poderia fomentar o estabelecimento de prioridades baseadas na punição e ressocialização. Todavia, argumenta-se no Brasil que os presidiários são um fardo oneroso à sociedade, visto que o custo mensal é de aproximadamente 240.8 dólares.¹¹² No entanto, esse é um custo suficiente para manter minimamente um indivíduo numa prisão, estabelecendo efetivamente os procedimentos de segurança, punição e ressocialização? Infelizmente, não se pode afirmar enfaticamente que essa quantia é suficiente ou insuficiente, mas é preciso considerar, que:

Até hoje, em nenhum lugar, em nenhum tempo, nem nos países mais ricos e nos momentos de maior fastígio, sistema penitenciário algum exibiu um conjunto de recursos que tivesse sido considerado como, pelo menos satisfatório. O que aparece *precisamente, especificamente*, quais seriam, em *qualidade e quantidade*, tais recursos ideais. Essa identificação garante perpetuidade à justificativa mencionada, pois permite seja aplicada *ad aeternum*: se um novo estabelecimento é inaugurado, com mais e melhores recursos do que os existentes, e vem a falhar, vale, quanto a ele, a mesma explicação usada para os outros: carência de *recursos necessários* – sem ninguém se dê ao trabalho de fixar, em quadro definido, os limites de tal “necessidade”.¹¹³

Como observado a questão de investimento no sistema penitenciário é um tema controverso, porque é impossível se definir qual o montante de recursos para solucionar um problema que se avoluma constantemente. Tem-se que a construção de um estabelecimento prisional já implica que os demais falharam em algum ponto, principalmente pelo fato de estarem sendo incapazes de comportar sua demanda. A grandiosidade da população

¹¹² OLIVEIRA, Edmundo. Educação e formação profissional do preso na América Latina. *Prática Jurídica*, ano I, n. 8, p. 52, 30 de nov. 2002. Observa-se que o salário-mínimo brasileiro é pouco acima de 100 dólares (R\$ 300). Além disso, vale considerar a exposição de Carlos Heitor Cony: “Li, em algum lugar, que um preso custa ao Estado R\$ 1.500, não incluindo no preço da mensalidade os custos anteriores com a polícia, os inquéritos, as perícias, as despesas do Judiciário com promotores, juízos, recursos etc, o que deve dobrar a despesa do erário público para manter o condenado numa penitenciária”. CONY, Heitor. Quanto custa um preso? *Folha de São Paulo*, Folha Online. São Paulo, terça-feira, 29 nov. 2005.

¹¹³ THOMPSON, Augusto, op.cit. p.17.

prisonal não decorre necessariamente do aumento dos índices de criminalidade. Entretanto, a constante construção de estabelecimentos prisionais indica que o Estado não está coibindo a criminalidade com procedimentos que dispensem o aprisionamento. Dessa forma, o próprio DEPEN considera uma política no campo penitenciário restrita ao aumento de investimentos, bastante limitada:

Uma análise comparativa mostra que o padrão de evolução da população prisional e do aumento do número de vagas no sistema penitenciário nos últimos 12 (doze) anos é caracteristicamente desigual. Identifica-se uma tendência de evolução do déficit de vagas. Estima-se que o número total de presos e internados em dezembro de 2004 atingirá em 350.000, distribuídos aproximadamente em 265.000 na Administração Penitenciária e 85.000 na Segurança Pública. Isto significa que, qualquer aumento factível na dotação de recursos do FUNPEN, de forma isolada, não será suficiente para conter essa tendência, considerando-se que o contingente prisional cresce anualmente, em torno de 7 vezes mais que a capacidade média de criação de vagas nos sistemas penitenciários locais.¹¹⁴

Já se discorreu reiteradas vezes que o sistema penitenciário brasileiro é marcado pela diversidade, podendo assim dizer que cada unidade federativa brasileira tem um sistema penitenciário peculiar em termos de procedimentos e legislações. A política penitenciária é de competência das unidades federativas, embora as estratégias no campo penitenciário decorram da União, sobretudo na figura do CNPCP e DEPEN. Afinal, a questão penitenciária não é necessariamente um assunto que os governos locais colocam como meta de administração. Por causa disso, grande parte dos investimentos no campo penitenciário fica a cargo do Governo Federal, ou seja, em razão dos altos custos de manutenção do sistema penitenciário, as Unidades da Federação não possuem disponibilidades para arcar integralmente com a manutenção e aprimoramento de seus sistemas prisionais, sendo, portanto, compelidas a fazer uso dos recursos do FUNPEN

¹¹⁴ BRASIL. Ministério da Justiça. *Sistema Penitenciário do Brasil: diagnósticos e proposta*. DEPEN, 2005, p.32.

quando o assunto é financiamento de vagas e assistência ao preso e ao egresso, principalmente.¹¹⁵

Na questão dos recursos financeiros, não se vai avaliar isoladamente o sistema penitenciário do Distrito Federal, mas analisar o sistema penitenciário de forma ampla, a partir do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). Observar-se-á seu histórico e a funcionalidade, visto que se configura no primeiro instrumento a pôr a disposição recursos contínuos ao sistema penitenciário. Desse modo, a despeito da polêmica se os recursos financeiros são suficientes para solucionar os problemas do sistema penitenciário, verificar-se-á como se processa a política de repasses de recursos para o campo penitenciário.

O debate sobre o sistema penitenciário – que é um problema presente em muitos países – como já se observou, suscita indagações sobre as características sócio-econômicas da população prisional e sobre a introvertida política de investimentos, no caso do Estado brasileiro. Não obstante, outro ponto engrossa o debate, que se refere sobre o teor da punição. Tem-se que a severidade não combate efetivamente a criminalidade, pois intensifica as mazelas do próprio sistema penitenciário. Afinal, o direito de punir do Estado contemporâneo passa por reavaliações, as quais impactam diretamente no sistema penitenciário, sobretudo no caso brasileiro.

O sistema penitenciário, embora tenha a função social de inibir a criminalidade, seja pelo medo da punição ou pela transformação do criminoso, não se constitui numa estrutura eficaz de contenção à criminalidade. As prisões não diminuem a taxa de criminalidade. Pode aumentá-las, multiplicá-las, ou transformá-las, contudo a quantidade de crimes e de

¹¹⁵ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. DEPEN, Relatório 2005. FUNPEN em Números

criminosos permanece estável, ou ainda pior, aumenta.¹¹⁶ Assim, soluções para o espalhamento da criminalidade, baseadas exclusivamente no recrudescimento da legislação penal e pela intensificação do aprisionamento, a curto prazo, podem surtir efeito, mas a médio e longo prazo geram outros problemas, sobretudo a bancarrota do sistema penitenciário. Acredita-se, portanto, que a política penitenciária, no Brasil e alhures, assume a seguinte função:

A prisão é utilizada como "aspirador social" para limpar as escórias das transformações econômicas em curso e retirar do espaço público o refugo da sociedade de mercado – os pequenos delinquentes ocasionais, os desempregados e os indigentes, os sem-teto e os sem documentos, os toxicômanos, os deficientes e doentes mentais deixados de lado por incúria da proteção sanitária e social, assim como os jovens de origem popular condenados a uma (sobre)vivência feita de expedientes e de furtos para suprir a precariedade dos salários. *Todavia* isso é uma aberração no sentido exato do termo, isto é, segundo a definição do *Dicionário da Academia Francesa* de 1835, uma "falha de imaginação" e um "erro de juízo" tanto político quanto penal.¹¹⁷

Como observado no trecho supracitado, em resposta à criminalidade ocorre o aumento das punições. O direito de punir do Estado, comumente com a aquiescência da sociedade, assume característica mais rígida, ou melhor, o direito penal recrudesce. Todavia, uma política de contenção da criminalidade que desconsidere as desigualdades sócio-econômicas, fará com que os instrumentos de punição recaiam geralmente sobre aquelas populações assoladas pela miséria e ignorância, as quais ainda são tolhidas do acesso à justiça. Por causa disso, vale questionar: a rigidez da legislação penal e a estrutura jurídica que dá prioridade ao aprisionamento é uma maneira eficaz de combate à criminalidade?

¹¹⁶ FOUCAULT, Michel, op.cit. p. 221.

¹¹⁷ WACQUANT, Loïc. A aberração carcerária à moda francesa. *Dados*, v.47, n 2, Rio de Janeiro, 2004.

Tal questionamento surge em decorrência da crise do sistema penitenciário, pois no caso brasileiro, atualmente, o próprio CNPCP sustenta a aplicação de penas alternativas e a flexibilização da legislação penal como possível forma de reduzir a pressão sobre as instituições prisionais, tanto que:

Estamos convictos – e temos observado uma feliz convergência de idéias entre nossos pares – que a severização, como instrumento de inibição do crime, vem a ser uma idéia flagrantemente enganadora e, por isso mesmo, há de ser rechaçada na maioria dos casos, até porque contraria as diretrizes fixadas por este Colegiado, entre as quais a contida no art. 7 da Resolução n. 05, de 19 de julho de 1999, *in verbis*: “Alertar para a ineficácia de regramentos normativos que visem a alargar a tipificação legal e oferecer maior rigor no tratamento de certos crimes...”, assim como a Resolução n. 16, de 17 de dezembro de 2003, que atualizou os termos da anterior e em seus considerandos refere que as novas demandas da sociedade, sobretudo no âmbito da segurança, “embora exijam uma ampla abordagem, recebem, por vezes, respostas simplistas que reduzem a complexidade da questão ao mero endurecimento das sanções penais.”¹¹⁸

A polêmica, portanto, transita entre a escolha de mais ou menos Estado penal. Nesse contexto, salienta-se que a explosão da população prisional, no caso brasileiro, deu-se a partir de 1990, com a instituição de punições mais severas, sobretudo com a Lei de Crimes Hediondos.

A superlotação no sistema penitenciário brasileiro, em parte, decorre da severidade penal e da cultura de aprisionamento que impera na legislação penal. Por causa disso, discutem-se outras medidas punitivas, que não sejam necessariamente a prisão. No entanto, é preciso atuar com a cautela na discussão sobre as legislações penais, pois a criminalidade cada vez mais afronta o direito de punir do Estado brasileiro.

Enfim, para se discutir o problema da superlotação no sistema penitenciário, considerar-se-ão os aspectos sócio-econômicos, políticos e jurídicos. Ressalta-se que as políticas públicas no sistema penitenciário deveriam buscar não necessariamente o aumento

¹¹⁸ LEAL, César Barros, MJ, CNPCP, *Parecer*, 14 jun. 2005.

de vagas nos estabelecimentos prisionais, mas, sobretudo, a redução da população prisional. Para tanto, faz-se mister um sistema penitenciário que tenha restrito índice recidivo, além de elementos que favoreçam a ressocialização. Nada obstante, a efetiva redução da população prisional só seria possível com a diminuição da demanda, ou seja, evitando que indivíduos ingressem no mundo da criminalidade. Isso decorrerá de políticas públicas que vão além dos procedimentos de segurança, pois dizem respeito às áreas sociais, econômicas, políticas, culturais, jurídicas etc. Portanto, compreender o que leva ao aprisionamento é uma forma de se estudar a criminalidade. Por sua vez, para compreensão do aprisionamento, nada mais conveniente do que analisar os caracteres da população prisional, da política de investimentos no sistema penitenciário e das legislações penais que influenciam imediatamente no aumento ou diminuição do aprisionamento.

3.1 – Aspectos sócio-econômicos

Dos aspectos sócio-econômicos serão analisados aqueles que influenciam na composição da população prisional do Distrito Federal, tais como: trabalho e educação; naturalidade e movimentos migratórios; questão racial; situação familiar e religiosa. Nada obstante, considera-se que os presos condenados no Brasil, em sua maioria, estão sob os auspícios do regime fechado.¹¹⁹ Em 2004, dos 328.776 presidiários do Brasil, 134.266 cumpriam pena no regime fechado; 32.508 no regime semi-aberto; e 78.523, no regime provisório (aguardando condenação ou definição do regime). No Distrito Federal, essa estatística não é diferente para o mesmo período, pois, dos 6.978 presidiários, 3.682 cumpriam pena no regime fechado; 1.986, no regime semi-aberto e 1.193, no regime

¹¹⁹ O sistema penal brasileiro adota o regime progressivo de execução da pena, com isso, um apenado inicia-se no regime mais rígido e vai progredindo de acordo com a evolução de sua pena, acompanhamento jurídico ou comportamento prisional.

provisório.¹²⁰ Numa análise pormenorizada dos regimes nos estabelecimentos prisionais do Distrito Federal em estudo, pode-se apresentar seguinte tabela:

Tabela 6
Quantidade de Presos por Regime de Cumprimento da
Pena nas Instituições Prisionais do Distrito Federal - 2005

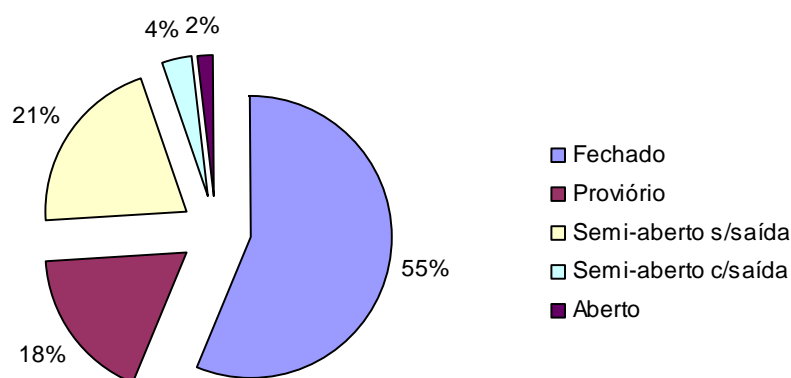
Regime	CDP	CIR	PDF I	PDF II	Total	%
Fechado	65	363	2.092	1.059	3.579	54,64
Semi-Aberto	2	-	-	-	2	0,03
Semi-Aberto c/saída	190	34	-	-	224	3,41
Semi-Aberto s/saída	417	916	1	3	1.337	20,41
Temporário	21	-	-	-	21	0,32
Provisório	1.130	10	2	1	1.143	17,45
Aberto	106	-	-	-	106	1,61
Cível	15	-	-	-	15	0,22
Não Definido	116	6	-	1	123	1,87
Total	2.062	1.329	2.095	1.064	6.550	100

Fonte: Sistema de Informática Penitenciária do DF, Novembro de 2005.

A partir da tabela acima, observa-se que o total de presidiários dos referidos sistemas prisionais é de 6.550 presos, sendo que 3.579 cumprem pena no regime fechado. Todavia, tem-se o regime semi-aberto, sem saída, com 1.337 presos – que de fato funciona com um regime fechado. Ora tal subdivisão (semi-aberto c/saída ou s/saída) tem seu valor na progressão da pena e para concessão de algum benefício, mas na rotina do presidiário não ocorrem mudanças significativas. Com essa consideração, o total de presidiários submetidos ao aprisionamento em caráter fechado sobe para 4.916. Tal percentagem pode aumentar, levando-se em conta que os presos nos regimes provisório, temporário, não definido e civil, aguardam em caráter fechado decisão da justiça. O gráfico abaixo possibilita ver a dimensão dos presidiários submetidos em cada regime, destacando-se o regime fechado:

¹²⁰BRASIL. Ministério da Justiça. *Sistema Penitenciário do Brasil: diagnósticos e proposta*. DEPEN, 2005.

Gráfico 2
Percentual de presos por Regime de Cumprimento da
Pena nas Instituições Prisionais do Distrito Federal
(CIR, CDP, PDF I e PDF II). 2005



Fonte: Sistema de Informática Penitenciária do DF, Novembro de 2005.
 Desconsiderando-se as prisões por regime cível, temporário e não definido

3.1.1 Trabalho e Educação

No interior das prisões, atividades que promovam a ocupação do presidiário são salutaras para o cumprimento da pena, bem como para ressocialização. No entanto, a realidade nos estabelecimentos prisionais é outra, ou seja, a maioria dos presidiários fica desocupada, haja vista a deficiência de instrumentos de ocupação.

A carência de recursos financeiros, atividades ocupacionais, e, sobretudo, falta de recursos humanos, gera grande desocupação do presidiário. Assim, a privação de liberdade do encarcerado é dupla, confinamento *na* instituição e confinamento *dentro* dela.¹²¹

¹²¹ THOMPSON, Augusto, op.cit. p.60.

O banco de dados penitenciários do Distrito Federal, infelizmente, não dispõe de estatísticas atualizadas sobre a quantidade de presos que exerciam alguma atividade laboral anterior à condenação. Contudo, observa-se que, quando não desocupados, exerciam subempregos. Enfim atividades sem efetivo vínculo empregatício. As atividades comumente apontadas pelos presidiários carecem de qualificação e escolaridade são elas: autônomo, ajudante de obra, pedreiro, eletricista, carpinteiro, ambulante, carroceiro, catador de lixo. Pesquisa sobre o perfil dos presidiários do Distrito Federal, apresenta os seguintes dados:

A maioria dos presos entrevistados 90% exerciam, antes de serem encarcerados, atividades profissionais manuais, e do total 43,2% ganhavam até dois salários-mínimos, sendo que 6,1% ganhavam menos que um salário-mínimo. Esses quadros revelam quadro de baixa qualificação profissional, que naturalmente está associado ao baixo nível da remuneração. Da mesma forma que a escolaridade corresponde, em termos gerais, à escolaridade média das famílias mais pobres do Distrito Federal, a renda declarada pelos presos, antes de serem presos, correspondem aos níveis de renda familiar dos mais pobres do Distrito Federal.¹²²

O trabalho do preso, segundo o art. 39 do Código Penal, será sempre remunerado, sendo-lhe garantido os direitos da previdência social.¹²³ Entretanto, a possibilidade de exercer uma atividade remunerada nos estabelecimentos prisionais é remota, visto que existem poucas empresas ou fundações que se destinam ao ambiente prisional.¹²⁴ O trabalho dos presidiários intramuros tem a finalidade de ocupar, educar e profissionalizar. Sendo assim, as oficinas laborais executam atividades que possam ser desenvolvidas no interior das prisões. As principais atividades são costura, artesanato, recarga de cartucho, funilaria, marcenaria, serralheria, panificação.

¹²² LUSTOSA, Orlando Gladstone Albuquerque. *A relação entre marginalidade e criminalidade com enfoque na população carcerária do Distrito Federal*. Brasília (S.n), 2004.

¹²³ GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. *Direito Penal – Parte Geral*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004, p.111.

¹²⁴ No Distrito Federal, destaca-se o papel da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso (FUNAP).

Grande parte das atividades laborais dos estabelecimentos prisionais não oferece nenhuma espécie de remuneração, pois são serviços gerais, atividades de manutenção e conservação, ou seja: faxineiro, cantineiro, ajudante, “xepeiro”, “pastinha” e “verdinho”.¹²⁵ Afinal, para muitos presidiários, a mesma insegurança que tinham anteriormente à condenação encontram dentro do estabelecimento prisional, visto que o trabalho independentemente de ser remunerado, contempla poucos. Apesar de a legislação preceituar a obrigatoriedade do trabalho para o preso condenado, os estabelecimentos prisionais não têm condições amplas de oferecer trabalho. Assim, deixa de se constituir num *dever* para ser *prêmio*, no qual estão incluídos muitos favores e vantagens.¹²⁶

A importância do trabalho decorre da possibilidade de ressocializar o presidiário. Além disso, destaca-se o instituto da remissão. O art. 126 da LEP estabelece que o condenado que cumpre pena no regime fechado ou semi-aberto pode descontar, para cada 3 (três) dias de trabalho, 1 (um) dia no restante da pena. Deste modo, o trabalho para ser um salutar instrumento de ressocialização, gerando experiências que serão úteis quando o presidiário for posto em liberdade. Convém não esquecer que o trabalho prisional pouco tem a ver com o trabalho do mundo livre, uma vez que lhe faltam os traços mais importantes deste.¹²⁷ Tal situação gera a insegurança quanto ao futuro pós-condenação, com a possibilidade de reincidência, ou seja, o retorno às atividades criminosas, fato que posteriormente estará agravando a superpopulação nos estabelecimentos prisionais.

¹²⁵ No jargão da cadeia do Distrito Federal: xepeiro é o preso classificado para distribuir a alimentação aos demais presos; pastinha é uma espécie de porta-voz dos presos, que repassa suas reivindicações aos funcionários dos estabelecimentos prisionais; verdinho é o preso que trabalha por todas as dependências do estabelecimento prisional, exercendo várias atividades (mecânico, eletricitista, pedreiro, pintor etc).

¹²⁶ THOMPSON, Augusto, op.cit. p.25.

¹²⁷ THOMPSON, Augusto, op.cit. p.25.

A Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso (FUNAP) é a principal instituição que oferta trabalho aos presidiários remuneradamente no Distrito Federal. Não obstante, a FUNAP não tem condições de comportar a demanda de presidiários, mesmo assim oferece trabalho ao sentenciado dando prioridade à sua capacidade de aptidão, tendo como metas os seguintes princípios: restaurar a dignidade humana; elevar a auto-estima; qualificar e capacitar profissionalmente; despertar o interesse pela atividade lícita, entre outros.¹²⁸

Assim, de acordo com relatório de atividades da FUNAP/DF, o total de presidiários no interior das prisões, assistidos com o benefício do trabalho é o seguinte:

Tabela 7
Total de Presos Trabalhando nos Estabelecimentos
Prisionais do Distrito Federal

Ano	Total	População Prisional	Percentagem de Preso Trabalhando
2004	338	6.975	4,8%
2005	534	7.299	7,3%

Fonte: FUNAP/DF. Relatório de Atividades 2005 e DEPEN/2005.

Os dados da tabela supracitada indicam os presidiários que exerceram atividade laboral remunerada. A legislação penal prescreve a obrigatoriedade da remuneração para o trabalho do presidiário. Contudo, pelos dados estudados, o percentual de presidiários que exercem trabalho remunerado é bastante pífio. Nesse contexto, o trabalho constitui-se mesmo num prêmio, ao invés de ser atividade de ressocialização.

Outra atividade que pode romper a ociosidade dos presidiários e gerar elementos de ressocialização é a educação, a qual está no rol de assistências previstos na Lei de Execução Penal no Artigo 17: a assistência educacional compreenderá a instrução escolar e a

¹²⁸ FUNAP/DF. Relatório de Atividades 2005.

formação profissional do preso e do internado.¹²⁹ O grau de escolaridade da população prisional do Distrito Federal nos estabelecimentos em estudo, mostra o seguinte:

Tabela 8
Grau de Escolaridade dos
Presidiários do Distrito Federal. 2005.

Grau de Escolaridade	CDP	CIR	PDF I	PDF II	Total	%
Analfabeto	114	55	93	55	317	4,80
Ensino Básico Completo	1	-	2	-	3	0,04
Ensino Básico Incompleto*	2	-	10	-	12	0,18
Ensino Fundamental Completo	215	161	243	136	755	11,52
Ensino Fundamental Incompleto	1.361	861	1.339	674	4.235	64,65
Ensino Médio Completo	93	85	77	46	301	4,60
Ensino Médio Incompleto	183	126	184	91	584	8,90
Ensino Superior Completo	2	19	-	4	25	0,38
Ensino Superior Incompleto	26	16	13	9	64	0,97
Não informado	65	6	134	49	254	3,87
Total	2.062	1.329	2.095	1.064	6.550	100

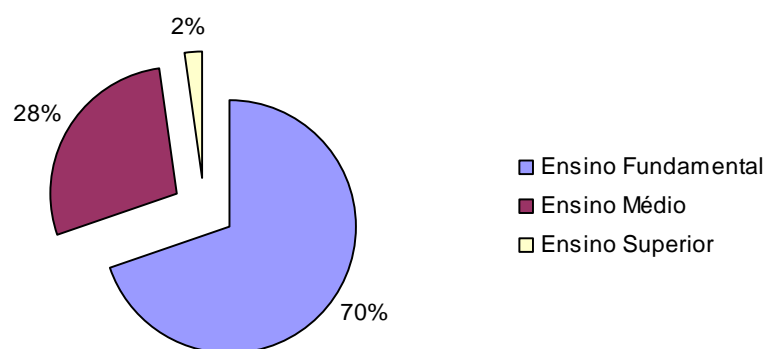
Fonte: Sistema de Informática Penitenciária do DF, Novembro de 2005. *O ensino básico incompleto pode ser classificado como apenas alfabetizado, ou seja, o indivíduo consegue assinar o nome e ler com dificuldade.

Constata-se pela tabela supracitada uma taxa elevada de presidiários com baixo grau de escolaridade, pois 64,65% não concluíram sequer o ensino fundamental. Tal fato, se relacionado com possíveis ocupações laborais anteriores à condenação nos faz inferir que deveriam exercer atividades modestas. A educação é nomeadamente uma forma de inclusão e ascensão sócio-econômica. Não promovê-la pode empurrar indivíduos para as ocupações e as classes mais baixas da estrutura social. Além disso, trata-se de função precípua do Estado como dispõe a Constituição Federal de 1988 (art. 176) de que "a educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola".

¹²⁹ Discute-se a possibilidade de o ensino ser também contemplado com o instituto da remição, como é o trabalho. Todavia, não existe consenso, pois o trabalho é uma obrigação do preso condenado, ao passo que o ensino é uma assistência. Mas acredito que deveria ser objeto de remissão, pois tal fato incentivaria os presos a buscarem o estudo. Reduzindo, assim, os índices de baixo grau de escolaridade da população prisional.

A população prisional do Distrito Federal compõe-se de indivíduos com poucos anos de estudo, tanto que os presidiários que concluíram algum grau de estudo, seja ensino fundamental, médio ou superior, perfaz o total de 1.081 presidiários (70%), sendo que maiormente têm tão-somente o ensino fundamental:

Gráfico 3
Percentual de presos com algum grau de escolaridade completo, sendo ensino fundamental, médio ou superior nas instituições prisionais do Distrito Federal (CIR, CDP, PDF I e PDF II). 2005



Fonte: Sistema de Informática Penitenciária do DF, Novembro de 2005.

Todavia, o que mais impressiona é a expressiva quantidade de presidiários com algum grau de escolaridade incompleto, pois 4.895 presidiários (74,4%) iniciaram os estudos mas não concluíram. Nesse ponto, vale questionar sobre a atuação do sistema educacional, sobre a evasão escolar. Afinal tem alguma correlação entre as dificuldades no ensino e a criminalidade?

Essa é uma questão preocupante, porque o Distrito Federal é uma localidade com satisfatório padrão educacional. A situação pode ser mais grave noutras unidades

federativas menos favorecidas. Recorrendo à hipótese de nossa pesquisa, defende-se que as causas dos problemas do sistema penitenciário estão além dos muros e grades das prisões. Provém, em grande parte, das desigualdades sócio-político-econômicas. Na pesquisa empírica dos estabelecimentos prisionais do Distrito Federal (CIR, CDP, PDF I e PDF II), notamos que a descontinuidade no processo de educação tem correlação mediata com a quantidade de presidiários. Portanto, de alguma forma, as restrições aos canais de educação fomentam a criminalidade, que por sua vez desembocam no sistema penitenciário.

O presidiário não é obrigado a estudar. Trata-se de um benefício que deve ser posto à disposição daqueles que o almejam. A Lei de Execução Penal, em seu art. 18, apenas prevê que o ensino do 1º Grau (atual ensino fundamental) será obrigatório, integrando-se no sistema escolar da unidade federativa. Porém, essa obrigatoriedade refere-se ao estabelecimento prisional que deverá fornecer condições de estudo aos presidiários. Não obstante, novamente as dificuldades físicas e humanas impossibilitam a efetiva realização da assistência educacional. No sistema prisional do Distrito Federal, existem poucas oportunidades de ensino, tratando-se também de um *privilegio* concedido aos presidiários de bom comportamento ou com regime penal avançado. Sendo assim, nos estabelecimentos prisionais do Distrito Federal, os canais de acesso à educação são restritos, sobretudo para os presos sob o regime fechado. No processo de educação, destaca-se também o papel da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso (FUNAP/DF), que mantém convênios com a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, Universidade Católica de Brasília (UCB) e Universidade de Brasília (UnB), e põe a disposição professores para os estabelecimentos prisionais. Observe-se a quantidade de presos contemplados com estudo no período de 2003 a 2005:

Tabela 9
Quantitativo de alunos por
Estabelecimento Penal (2003-2005)

Estabelecimentos	2003	2004	2005
Centro de Internamento e Reeducação (CIR)	383	470	240
Centro de Detenção Provisória (CDP)	150	140	150
Penitenciária do Distrito Federal (PDF I)	180	415	212
Penitenciária do Distrito Federal (PDF II)	---	---	140
Total	713	1.025	742

Fonte: FUNAP/DF. Relatório de Atividades 2005.

Pelos dados da Tabela 8, ocorre enorme oscilação no processo de ensino, destacando-se o percentual de presidiários com algum de escolaridade incompleto, que é de 74,4%. Assim, a demanda por educação é expressiva nos estabelecimentos prisionais do Distrito Federal. Já pelos dados da Tabela 9, observa-se que a quantidade de presidiários estudando é reduzida quando comparado ao total da população prisional. No ano 2005, dos 6.550 presidiários apenas 742 participaram do processo de educação fornecido pelos estabelecimentos prisionais em análise, ou seja, 11,30%. Desse modo, como instrumento de ressocialização, a educação escolar apesar de sua relevância, mostra-se incipiente, visto que é pouco aplicada.

3.1.2 Naturalidade e movimentos migratórios

Os problemas de um determinado sistema penitenciário, no caso em estudo, do Distrito Federal, pode decorrer do problema de desigualdades sócio-econômicas de diversas regiões do Brasil. Tal fato, torna relevante analisar o problema do sistema penitenciário de forma holística, ou seja, além dos muros e grades dos estabelecimentos prisionais.

A história do Distrito Federal está intimamente relacionada ao processo migratório, nomeadamente no período de sua construção, quando indivíduos de diversas regiões para aqui migraram. Segundo dados do IBGE, a região centro-oeste apresenta maior índice de

pessoas não-naturais da Unidade da Federação em que residiam, sendo 35,20% no centro-oeste, 7,20% no nordeste, 18,60% no sudeste e 12,50% no sul.¹³⁰ Afinal, o fluxo migratório para região centro-oeste é maior para o Distrito Federal e algumas cidades do estado do Goiás, que ostentam positivos indicadores sócio-econômicos.

As causas dos movimentos migratórios estão adstritas às desigualdades sócio-econômicas, que são mais intensas em certas regiões, como é caso da região nordeste. Os indivíduos que se aventuram na migração, geralmente fogem das dificuldades, desemprego, fome, seca etc. Enfim, buscam melhorar suas condições de vida nos grandes centros urbanos. Todavia, parcela considerável dos indivíduos migrantes é empurrada para os bolsões de pobreza, por suas próprias insuficiências profissionais e educacionais. Sabe-se que para superar a pobreza muitos indivíduos partem para vida do crime. Assim, a migração pode ser apontada como umas das causas da criminalidade e da superlotação nos estabelecimentos prisionais do Distrito Federal, visto que em algum momento, os criminosos possivelmente constituirão a população prisional.

Assim, observe-se a influência da migração na composição da população prisional do Distrito Federal:

¹³⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Demografia - População Residente, por situação do domicílio e sexo, segundo os grupos de idade. Brasil, 1999. Censo 2000. Site do IBGE.

Tabela 10
Naturalidade dos Presidiários. Descrição por Região, Unidades Federativas
nas instituições prisionais do Distrito Federal – 2005

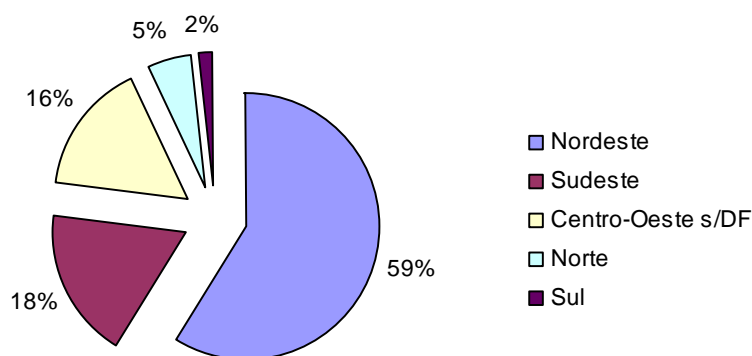
	CDP	CIR	PDF I	PDF II	Total	%
Região Norte	61	33	47	21	162	2,47
Acre (AC)	1	1	-	-	2	0,03
Amapá (AP)	-	1	1	-	2	0,03
Amazonas (AM)	5	3	3	2	13	0,19
Para (PA)	18	13	12	8	51	0,77
Rondônia (RO)	5	2	5	1	13	0,19
Roraima (RR)	-	1	-	-	1	0,01
Tocantins (TO)	32	12	26	10	80	1,22
Região Nordeste	562	346	545	317	1.780	27,18
Maranhão (MA)	93	57	87	53	290	4,42
Piauí (PI)	123	71	113	66	373	5,69
Ceara (CE)	59	45	78	48	230	3,51
Pernambuco (PE)	50	30	43	26	149	2,27
Alagoas (AL)	6	14	6	-	26	0,39
Sergipe (SE)	2	4	1	1	8	0,12
Rio Grande do Norte (RN)	17	9	20	12	58	0,88
Paraíba (PB)	47	37	59	28	171	2,61
Bahia (BA)	165	89	138	83	475	7,25
Região Centro-Oeste	1.214	801	1.257	591	3.863	58,98
Distrito Federal (DF)	1.054	703	1.099	519	3.375	51,52
Goiás (GO)	148	94	142	65	449	6,85
Mato Grosso do Sul (MS)	5	1	9	4	19	0,29
Mato Grosso (MT)	7	3	7	3	20	0,30
Região Sudeste	175	123	163	96	557	8,50
São Paulo (SP)	40	25	32	18	115	1,75
Minas Gerais (MG)	116	66	113	70	365	5,57
Rio de Janeiro (RJ)	17	29	13	8	67	1,02
Espírito Santo (ES)	2	3	5	-	10	0,15
Região Sul	13	13	14	9	49	0,75
Rio Grande do Sul (RS)	6	2	2	1	11	0,16
Santa Catarina (SC)	1	3	2	1	7	0,10
Paraná (PR)	6	8	10	7	31	0,47
Estrangeiros	4	7	5	2	18	0,27
Não informado	33	6	54	28	121	1,84
	2.062	1.329	2.096	1.064	6.550	100

Fonte: Sistema de Informática Penitenciária do DF, Novembro de 2005.

Nas instituições prisionais em análise, nota-se que do universo de 6.550 presidiários, 3.375 são naturais do Distrito Federal, os demais provêm de outras regiões.

Como observamos no parágrafo anterior, a região nordeste é a que menos acarreta migração ao Distrito Federal. No entanto, é a que mais tem indivíduos presos. Ou seja, excluindo os presidiários naturais do Distrito Federal, os presidiários naturais da região nordeste lotam os estabelecimentos prisionais. Examine-se:

Gráfico 4
Percentual de Presos não-naturais do
Distrito Federal por região. 2005



Fonte: Sistema de Informação Penitenciária DF, Novembro de 2005.

Praticamente metade da população prisional do Distrito Federal decorre dos movimentos migratórios, o que gera implicações diretas sua na composição, sobretudo acentuando o problema da superlotação. Segundo o DEPEN, em 2004, o Distrito Federal tinha 6.978 presos em seus estabelecimentos prisionais, tendo um déficit de 2.587 vagas. Na análise empírica dos estabelecimentos prisionais selecionados, 3.375 presos são naturais do Distrito Federal. Não obstante, o sistema penitenciário do Distrito Federal, já tinha em 2004, a quantia de 4.391 vagas, ou seja, quantia suficiente para atender a sua demanda de aprisionamento.

O Distrito Federal é marcadamente uma localidade de intensa migração. A pesquisa empírica mostra que o movimento migratório é um fator agravante para os problemas de seu sistema penitenciário. Portanto, é um caso de imprescindível análise em possíveis políticas públicas no campo prisional.

3.1.3 Questão racial

Na abordagem dos aspectos sócio-econômicos, a questão racial assume papel de destaque. A degenerescência sócio-econômica agrava-se com a discriminação racial. Desse modo, os presidiários são alvos de discriminação. Na pós-condenação, a situação continua, porque ser “ex-presidiário” é um estigma arraigado de discriminação e preconceito. Somando-se a condição de “ex-presidiário” com a questão racial, tem-se a intensificação dos instrumentos de discriminação, pois ter sido “preso” e, ainda, ser “negro” é uma nódoa que evidencia sua condição de inferioridade. Observe-se a variação racial da população prisional do Distrito Federal:

Tabela 11
Varição Racial dos Presidiários pela Cor da Pele
nas instituições prisionais do Distrito Federal. 2005

Cor da pele	CDP	CIR	PDF I	PDF II	Total	%
Amarela	4	1	8	5	18	0,27
Branca	563	411	649	305	1.928	29,40
Negra	229	169	205	123	726	11,08
Parda	1.224	744	1.046	581	3.595	54,88
Não informado*	42	4	187	50	283	4,32
Total	2.062	1.329	2.095	1.064	6.550	100

Fonte: Sistema de Informática Penitenciária do DF, Novembro de 2005

* O sistema de informação é alimentado regularmente, mas alguns dados não são acrescidos na confecção do cadastro prisional, por isso a variante “não informado”.

Embora indivíduos da cor branca sejam mais que os da cor negra, tem-se que na cor parda estão incluídas diversas variações raciais nas quais existe em algum grau a presença

da cor negra. Na cor parda há mulatos, morenos, cafuzos e mestiços.¹³¹ Os institutos de pesquisa e estatística humana, como o IBGE, encontram dificuldades para definir a cor parda. Assim, o “pardo” seria uma espécie de eufemismo para se referir a outras expressões (mulatos, morenos, cafuzos, mamelucos e mestiços), que, historicamente, tem origens baseadas num processo de discriminação que decorre do período da escravidão. Com essa consideração, tem-se no somatório da cor parda com a negra 4.321 presos (65,90%) variando entre a cor parda ou negra.¹³²

A questão racial é marcante no mundo prisional, pois na análise empírica dos estabelecimentos do Distrito Federal em tela, nota-se a predominância das cores parda e negra. As políticas, que visem a diminuir o preconceito racial, portanto, não podem se distanciar do sistema penitenciário. Medidas de ressocialização intramuros devem considerar essa variante. Por outro lado, na pós-condenação, isto é, no egresso, políticas de inclusão social deveriam observar a questão racial no caso específico do ex-presidiário, pois a ressocialização exige uma aceitação social, a qual é irrealizável num espaço repleto de discriminação e preconceito racial.

3.1.4 Situação familiar e religiosa

A média de idade da população prisional do Distrito Federal está entre 20 e 30 anos e constitui-se basicamente de jovens que na adolescência tiveram passagens criminais, além de internações no Centro de Atendimento Juvenil Especializado (CAJE).¹³³ Reflete de

¹³¹O Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa assim define pardo: *de cor escura, entre o branco e o preto; branco sujo, escurecido; de cor fosca e que pode variar do amarelo ao marrom escuro.*

¹³²No censo de 2000, IBGE, assim era a distribuição da população do DF: 50,6% brancos; 43% pardos; 4,9% negra; 0,7% amarelos ou índios; 0,8% não declarou a cor.

¹³³Para uma análise da criminalidade na adolescência, no DF, ver a pesquisa da socióloga GATTI, Bruna Papaiz. *As leis do cárcere: os internos do Centro de Atendimento Juvenil Especializado*, Universidade de Brasília (UnB).

alguma forma a desesperança no futuro, a desestruturação da instituição familiar e dos laços de identificação social. Os presidiários possuem uma situação familiar instável, fato muito peculiar no mundo do crime. Examine-se:

Tabela 12
Estado Civil dos Presidiários. 2005

Estado Civil	CDP	CIR	PDF I	PDF II	Total	%
União não-oficializada*	608	355	674	326	1.963	29,90
Casado	147	142	182	91	562	8,50
Desquitado	1	3	1	1	6	0,09
Divorciado	12	15	4	8	39	0,59
Separado	33	14	18	8	73	1,12
Solteiro	1.181	794	1.119	589	3.683	56,20
Viúvo	7	4	5	4	20	0,30
Não informado	73	2	92	37	204	3,11
Total	2.062	1.329	2.095	1.064	6.550	100

Fonte: Sistema de Informática Penitenciária do DF, Novembro de 2005. O estado civil classifica-se no ato de entrada do indivíduo no sistema penitenciário, logo, ocorrem alterações posteriormente. *União não-oficializada refere-se às conhecidas uniões denominadas de “amigados”.

Nota-se a partir da tabela acima que a maioria dos presidiários se encontra numa situação familiar instável. São sobretudo solteiros e com uniões não-oficializadas.¹³⁴ Por sua vez, na tabela abaixo, nota-se que os indivíduos mais suscetíveis à criminalidade são homens jovens e solteiros, ou seja, tanto para os indivíduos que praticam o crime, quanto para os que são vítimas, a situação familiar tem correlação direta.

¹³⁴ Não foram postos à disposição dados específicos, mas a maioria dos presidiários solteiros é jovem, sendo que alguns foram abandonados pela família, outros filhos de pai não declarados, enfim sem vínculos familiares. No interior dos estabelecimentos prisionais, os presidiários também conhecem mulheres, que podem tornar-se companheiras. No entanto, aqueles que têm penas extensas tendem a ficar sozinhos, pois os familiares vão se afastando pela própria crueza do sistema.

Tabela 13
Características sócio-demográficas das vítimas de
homicídio. Distrito Federal. 1999-2001

Característica	Frequência	%
Sexo		
Homens	1.890	92,7
Mulheres	145	7,1
Ignorado	3	0,1
Total	2.038	100,0
Idade		
<15	96	4,7
15-24	922	45,2
25-39	682	33,5
40-59	253	12,4
60+	49	2,4
Ignorado	36	1,8
Total	2.038	100,0
Estado civil		
Solteiro	1.617	79,3
Casado	292	14,3
Viúvo	8	0,4
Separado	55	2,7
Ignorado	66	3,2
Total	2.038	100,0

Fonte: Ministério da Saúde, Sistema de Informações sobre Mortalidade, CDROM, 2002. *in* Brasília: Dimensões da violência urbana. Aldo Paviani, Ignez Costa Barbosa Ferreira & Frederico Flósculo Pinheiro Barreto (Orgs.). Ed. UnB, 2005.

Numa análise superficial, esses dados não acrescentam muito, porque na sociedade brasileira a instituição familiar vem adquirindo outras roupagens, isto é, a tradicional família composta por pais e filhos vem cedendo espaço para relações de mães solteiras, pais separados, uniões não-oficializadas. Não obstante, tais mudanças podem relacionar-se hipoteticamente, mais uma vez, a um aumento no crime derivado das questões econômicas, supondo-se que a criminalidade entre solteiros esteja mais relacionada à falta de proteção psicológica oferecida pela unidade familiar, do que o crime entre casados (também nas

uniões não-oficializadas), mais ligado à pressão econômica. Mais uma vez, se estabelece uma associação com a reincidência.¹³⁵

A família e os laços sociais que possibilita são fundamentais no processo de ressocialização dentro e fora dos estabelecimentos prisionais. Intramuros, a família se constitui numa esperança e contato com mundo afora.¹³⁶ Extramuros, ou melhor, no retorno à liberdade, constitui-se num suporte de compreensão e aceitação. A maior dificuldade dos presidiários é o egresso – temem uma não-aceitação pela sociedade – visto que se antes da condenação muitos já sofriam com as desigualdades e discriminação, agora com o estigma de “ex-presidiário” as dificuldades aumentam.

As mudanças de valores e desestruturações da instituição familiar não são necessariamente fatores determinantes da criminalidade. Mas o desprendimento familiar é uma variável que potencializa a incidência criminosa, pois, seja como autor ou vítima, nota-se que os solteiros são justamente as maiores vítimas da criminalidade, tornando-se componentes da população prisional, como se apresenta nas Tabela 12 e 13, respectivamente.

No caso específico da questão penitenciária, a família assume papel relevante, sem o apoio da família, cria-se a seguinte situação: o presidiário posto em liberdade – órfão do suporte familiar e desprovido de uma assistência ao egresso por parte do Estado – acaba

¹³⁵ FANDINO MARINO, Juan Mario. *Comparative analysis of the effects of socioeconomic status, crime type and prison conditions on criminal recidivism. Sociologias*. [online]. July/Dec. 2002, no.8 [cited 21 December 2005], p.220-244. Available from World Wide Web. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. ISSN 1517-4522.

¹³⁶ Em reiterados relatos de presidiários que pude presenciar, todos apontam o “dia de visita” como um momento ansiosamente esperado. Os visitantes (familiares e amigos) são tratados com respeito. Constitui-se numa falta gravíssima afrontar algum visitante. A punição no mundo das prisões, na massa carcerária, é bastante severa, assim os desafetos ou traidores comumente são condenados à morte. Uma das punições, por parte da administração do estabelecimento prisional, que mais impressiona o presidiário, é justamente suspender ou cortar a entrada de seus visitantes.

retornando ao mundo crime. Reincide e volta ao lugar onde é acolhido com prontidão, ou seja, nos estabelecimentos prisionais.

Associada à situação familiar, a religião constitui-se numa forma de identificação social, que fornece princípios éticos, morais e valorização humana. Sua inexistência (ateísmo ou agnosticismo) não implica o desprovimento de tais princípios. O processo educativo, bem como a situação familiar formam o caráter humano a despeito de religião. Para indivíduos carentes de educação e estrutura familiar, os princípios apregoados pela religião constituem-se numa alternativa de formação de caráter. Por causa disso, a religião se configura num mecanismo de inclusão social que muitos presidiários buscam, pois independe de condições físicas e humanas, bastando tão-somente a crença. Afinal, muitos presidiários encontram na religião conforto para suportar o transcorrer da pena; outros usam como forma de fugir das perseguições, animosidades e desafetos; e outros para mascarar intuítos escusos.

Seja qual for o interesse, no ambiente prisional, a religião é algo respeitado pela maioria. Mesmo aqueles presidiários avessos à princípios religiosos respeitam o espaço do presidiário crente, ou melhor, do “irmão”.¹³⁷ Portanto, além de ser um ato de convicção ou fé, constitui-se numa regra do mundo das prisões.

A religião está presente na Lei de Execução Penal, pois prescreve: a assistência religiosa, com liberdade de culto, será prestada aos presos e aos internados, permitindo-lhes a participação nos serviços organizados no estabelecimento penal, bem como a posse de

¹³⁷ Os presidiários crentes são chamados de “irmãos” pelos demais. Um espaço do pátio é selecionado para prática de cultos. Erige-se como local sagrado, tanto que se um presidiário com problema em meio à massa prisional se refugiar na “igreja” estará temporariamente imune. Ou seja, os presos não costumam acertar suas diferenças com outros presos que estão no espaço da “igreja”. Regra ou fé, eis uma questão?

livros de instrução religiosa.¹³⁸ O Estado reconhece a assistência religiosa como forma de ressocialização, visto que ela transmite princípios e normas de convivência social, éticas e morais, nomeadamente o respeito aos interesses de terceiros. Observe-se, a variação das religiões nos estabelecimentos prisionais do Distrito Federal:

Tabela 14
Classificação dos presidiários por convicção religiosa nas instituições prisionais do Distrito Federal. 2005

Religião	CDP	CIR	PDF	PDF II	Total	%
Ateu	2	2	1	2	7	0,10
Adventista	1	-	1	-	2	0,03
Budista	1	1	1	2	5	0,07
Católica	1.115	821	1.244	639	3.819	58,30
Espírita	15	13	17	3	48	0,70
Protestante	253	242	349	179	1.023	15,60
Muçulmano	-	1	1	-	2	0,03
Não Informa	167	13	23	20	223	3,40
Não Tem	487	232	450	212	1381	21,08
Outros	21	4	8	7	40	0,61
Total	2.062	1.329	2.095	1.064	6.550	100

Fonte: Sistema de Informática Penitenciária do DF, Novembro de 2005.

A partir da tabela, observa-se que as religiões cristãs têm prevalência, destacando-se a religião católica e a protestante. Por sua vez, salta à vista aqueles que se consideram desprovidos de qualquer convicção religiosa. Tem-se que a religião é notadamente uma fonte de valores e princípios morais, éticos e humanos, os quais são importantes no processo de ressocialização, bem como na coibição de práticas criminosas. Logo, a sua falta torna-se um agravante na constituição do caráter delinqüente.

Apesar de existir elevado número de presos que se dizem seguidores da religião católica, a religião protestante que comumente abrange varias convicções, sob a denominação de religiões evangélicas, tem maior presença no dia-a-dia da população

¹³⁸ BRASIL. Lei nº 7.210, de 1984, Art. 24 (LEP).

prisional. As religiões evangélicas concedem para alguns presidiários o *status* de “pastor”, cabendo-lhes a tarefa de transmitir a Palavra de Deus e arregimentar fiéis intramuros. Já a religião católica não forma células intramuros com esta mesma função. Muitos presidiários que se dizem católicos possuem escassos vínculos religiosos. Não obstante, destaca-se o papel da Pastoral Carcerária e organizações de outras religiões, que atuam nos estabelecimento prisionais, constituindo-se num elo entre os presidiários e mundo lá fora, fator imprescindível na ressocialização.

No processo de ressocialização, a religião assume uma função peculiar, porque, constitui-se num tribunal no qual muitos presidiários encontram o perdão para seus crimes, muito embora não o tenham da sociedade. Afinal, encontram uma forma de aceitação social, a qual é fundamental para o afastamento do mundo do crime.

Enfim, uma não-aceitação social acompanhada pelo desprezo da família, ou de qualquer outro meio de identificação social, como é caso da religião, potencializam o retorno ao crime. Por causa disso, tais fatores são importantes para evitar a reincidência e o provável reingresso no sistema penitenciário.

3.2 Aspectos Políticos

3.2.1 FUNPEN, um avanço, uma esperança

O Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) constitui-se num avanço, visto que até sua implementação não se tinha nenhum instrumento legal que pusesse à disposição recursos no campo penitenciário de forma contínua. Quando ele não existia, as dificuldades eram maiores que as atuais e o sistema penitenciário brasileiro um símbolo de precariedade e descaso. O FUNPEN foi criado pela Lei Complementar n.º 79, de 7 de janeiro de 1994 e regulamentado pelo Decreto n.º 1.093, de 3 de março de 1994, no Governo do Presidente Itamar Franco, sendo idealizado pelo então Ministro da Justiça Maurício Corrêa. O FUNPEN tem a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro.¹³⁹

A deterioração dos sistemas penitenciários locais provém das dificuldades de seus governos em arcar com um problema que necessita de recursos constantes e que ultrapassa os limites de suas fronteiras. Por causa disso, o FUNPEN assume uma função importante, visto que representa uma política exclusivamente destinada a atender às necessidades do campo penitenciário. Eis a finalidade do FUNPEN:

Os recursos consignados ao Fundo são aplicados em construção, reforma, ampliação de estabelecimentos penais; formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário; aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados imprescindíveis ao funcionamento dos estabelecimentos penais; formação educacional e cultural do preso e do internado; programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes; e demais ações que visam o aprimoramento do sistema penitenciário em âmbito nacional. Outra destinação legal dos recursos do Fundo é custear seu próprio funcionamento.¹⁴⁰

¹³⁹ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, Relatório 2005. FUNPEN em Números, p.1.

¹⁴⁰ BRASIL. Ministério da Justiça. *op.cit.* p.1.

A receita do FUNPEN advém de recursos que possuem origem nas dotações orçamentárias da União, custas judiciais recolhidas em favor da União, arrecadação dos concursos de prognósticos, recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado, fianças quebradas ou perdidas, e rendimentos decorrentes da aplicação de seu patrimônio¹⁴¹. Desde sua implementação em 1994 o FUNPEN vem tendo uma ascendência e regularidade nas arrecadações, como mostra a tabela abaixo:

Tabela 15
Histórico da Arrecadação do Fundo
Penitenciário Nacional – FUNPEN

Total de Arrecadação			
1994	22.552.509	1999	120.711.643
1995	70.816.833	2000	122.867.049
1996	84.049.586	2001	138.364.001
1997	95.318.667	2002	164.005.867
1998	120.407.099	2003	159.791.145

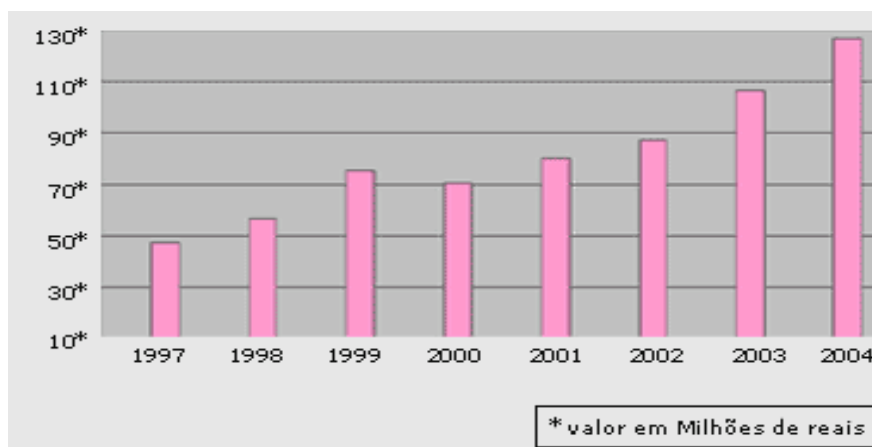
Fonte: Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN. Relatório 2005. FUNPEN em Números.

Observa-se que o FUNPEN tem sua receita oriunda de arrecadações, fato que leva oscilações no seu montante. Contudo, o aumento das arrecadações indica que o sistema penitenciário tem um instrumento próprio para financiar parte de seus gastos. Grande parte da receita do FUNPEN advém da arrecadação das loterias federais mantidas pela Caixa Econômica Federal, ou seja, é uma importante fonte de recursos, com previsão de arrecadação no artigo 2º, inciso VIII, da Lei Complementar n.º 79/94 – três por cento do montante arrecadado dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do

¹⁴¹ BRASIL. Lei Complementar n.º 79, art. 2º, de 7 de janeiro de 1994. Cria o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).

Governo Federal. Trata-se também de uma fonte vinculada de recursos.¹⁴² Observe-se o gráfico:

Gráfico 5
Repasse da Caixa Econômica Federal ao Fundo
Penitenciário Nacional - FUNPEN



Fonte: Site da Caixa Econômica Federal, 2005.

As unidades federativas necessitam dos recursos do FUNPEN para custear seus sistemas prisionais. Trata-se, portanto, de uma esperança para reduzir as mazelas do sistema penitenciário como um todo. No entanto, o FUNPEN idealizado para custear o sistema penitenciário, sofre distorções políticas que dificultam o alcance de seus objetivos. Assim, modernizar os sistemas prisionais locais, possibilitando condições efetivas de punição e ressocialização, infelizmente ainda é uma meta distante. Tal fato decorre da introvertida política que o Estado brasileiro dispensa à questão penitenciária. O FUNPEN certamente representa um avanço para questão penitenciária. Na prática, configura-se tão-somente numa esperança, visto que seus recursos são constantemente limitados por cortes orçamentários e pelo estabelecimento de prioridades alheias ao setor penitenciário.

¹⁴² BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, Relatório 2005, p. 13.

3.2.2 Idiosincrasias na Execução Orçamentária do FUNPEN

A existência do FUNPEN não implica que todas as unidades federativas terão repasses imediatos aos seus respectivos sistemas prisionais, visto que os repasses provêm da celebração de convênios com a União. O convênio é uma espécie de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para realização de interesse comum, mediante uma mútua colaboração.¹⁴³ Desse modo, a transferência de recursos do FUNPEN para entidades públicas e privadas é uma descentralização de recursos, classificada como uma transferência voluntária, viabilizada por intermédio do convênio.¹⁴⁴

Para celebração do convênio as unidades federativas precisam cumprir certos requisitos, os quais se não observados impossibilitam repasses do FUNPEN, como o próprio DEPEN aponta:

O Fundo Penitenciário Nacional executa grande parte de seu orçamento por meio de transferências voluntárias às Unidades da Federação. O instrumento que viabiliza essa transferência é o convênio. Para celebrar o convênio é preciso que o Estado cumpra diversas exigências, conforme disposto na Instrução Normativa STN nº 01/97. Uma dessas exigências refere-se à impossibilidade de celebração de convênio e de repasse de recursos à Unidade da Federação em situação de inadimplência com o Governo Federal. Um outro motivo pode ser a falta de apresentação de projetos por parte do Estado, tanto projetos para construção de estabelecimentos penais como projetos voltados para reintegração social. Um terceiro fator é a falta de disponibilidade orçamentária e financeira para atendimento de pleitos apresentados pelos Estados.¹⁴⁵

A questão da inadimplência, constitui-se num entrave às unidades federativas. O cumprimento do que foi acordado é procedimento próprio da administração pública, que exige moralidade dos atos das instituições públicas, além de responsabilidade na gestão fiscal das finanças públicas.¹⁴⁶ Já a falta de apresentação de projetos evidencia o descaso de

¹⁴³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op.cit. p.292.

¹⁴⁴ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN. Relatório 2005. FUNPEN em Números, p.2.

¹⁴⁵ BRASIL. Ministério da Justiça. op.cit. p.6.

¹⁴⁶ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

grande parte dos governos locais para com a questão penitenciária. Afinal, é um assunto indigesto para os representantes do povo e administradores públicos, pois a sociedade vê como desperdício investimentos para manter os estabelecimentos prisionais. Manter o sistema prisional não é assunto necessariamente gerador de vantagens eleitorais, embora o combate à criminalidade seja.

Dessa forma, as unidades federativas têm à sua disposição pequena parcela de sua receita para o sistema penitenciário. A maior parte do montante advém do FUNPEN. Entretanto, situações como a mora e inadimplência das unidades federativas com o Governo Federal, atrasos na adequação de projetos de construção e atrasos na execução das obras acabam dificultando o recebimento dos recursos conforme o critério estabelecido.¹⁴⁷

A falta de disponibilidade orçamentária e financeira constitui-se no maior empecilho aos pleitos das unidades federativas para custearem seus sistemas penitenciários. Todavia, ressalta-se que, devido distorções na execução orçamentária, o total disponibilizado ao FUNPEN nem sempre é executado, pois sua receita é alvo de contingenciamentos que distanciam o ideal da prática. Tal atitude reforça a pouca atenção que o Estado brasileiro dispensa ao sistema penitenciário, a despeito dos diversos problemas que o mesmo enfrenta. A tabela abaixo demonstra a escalada dos contingenciamentos.

¹⁴⁷ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, Relatório 2005. FUNPEN em Números, p. 21.

Tabela 16
Execução orçamentária do Fundo
Penitenciário Nacional - FUNPEN (1995 a 2003)

Período	Crédito Autorizado	Execução Orçamentária	Percentual de Execução
1995	78.365.041	38.162.047	48,70%
1996	129.128.010	43.984.935	34,06%
1997	172.035.697	83.586.047	48,59%
1998	295.107.209	122.201.952	41,41%
1999	109.982.582	27.094.231	24,64%
2000	204.728.125	144.995.971	70,82%
2001	288.295.914	265.241.208	92,00%
2002	308.757.559	132.924.494	43,05%
2003	216.032.429	121.436.104	56,21%

Fonte: Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN. Relatório 2005. FUNPEN em Números.

Observa-se que em todos os anos ocorreram consideráveis contingenciamentos, ressaltando-se o ano de 1999, que nem sequer alcançou 1/3 de sua execução. Mas o que ocasiona esse descompasso entre o crédito autorizado e sua execução? Aqui entram as distorções políticas que permeiam a execução orçamentária brasileira, nomeadamente quanto o assunto é contingenciamento. Assim sendo:

Grande parte da dotação orçamentária autorizada não foi utilizada. A justificativa para esse fato reside (...) no contingenciamento de orçamento (...). Nesse caso, ocorre bloqueio do orçamento para limitar a execução orçamentária em um patamar que não comprometa a obtenção do superávit primário.¹⁴⁸

Nas recentes administrações do Governo Federal, a política de superávit primário tornou-se contumaz. Trata-se de uma espécie de poupança do governo, em que se busca reduzir a proporção da dívida pública em relação ao PIB (Produto Interno Bruto). Essa economia de receitas tem sido usada para pagar os juros desses débitos de modo a impedir

¹⁴⁸ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, Relatório 2005. FUNPEN em Números, p.16.

seu maior crescimento e sinalizar ao mercado que haverá recursos suficientes para honrá-los.¹⁴⁹

Não é objetivo deste trabalho discutir a política econômica atual. Contudo, salienta-se que ela estrangula o investimento e a realização de políticas públicas em diversos setores da sociedade, inclusive no sistema penitenciário. A maioria dos recursos têm sido destinada ao pagamento dos juros escorchantes de uma questionável dívida pública, impossibilitando a realização de investimentos promotores de crescimento econômico ou o desenvolvimento das políticas sociais. As conseqüências são graves para toda a sociedade, comprometendo todos os serviços essenciais de saúde, educação, segurança, moradia, saneamento, reforma agrária, infra-estrutura e demais serviços públicos¹⁵⁰.

A política econômica sedimentada na busca de superávit primário estabelece contingências aos recursos do FUNPEN, ocasionando o acirramento das mazelas do sistema penitenciário brasileiro – sobretudo a problemática da superlotação – como o DEPEN aponta:

O contingenciamento afeta o Ministério da Justiça e não especificamente seus órgãos e entidades vinculadas. De acordo com critérios estabelecidos pelo Ministério, as restrições são distribuídas a seus órgãos, afetando, por igual, o Fundo Penitenciário Nacional. Além disso, o Fundo enfrenta dificuldades de abertura de créditos adicionais ao seu orçamento. De acordo com Lei que criou o Fundo, os saldos verificados no final de cada exercício serão obrigatoriamente transferidos para crédito do Fundo no exercício seguinte. Entretanto, para não comprometer os limites de movimentação e empenho e de pagamentos impostos pelo Decreto de Contingenciamento, os recursos não são colocados à disposição do Fundo, o que prejudica sua missão de modernizar e aprimorar o sistema penitenciário.¹⁵¹

¹⁴⁹ Entenda o que é superávit primário. “Superávit primário do setor público consolidado é o quanto de receita a União, os Estados, os municípios e as empresas estatais conseguem economizar, sem considerar os gastos com os juros da dívida. O governo argumenta que precisa fazer superávits primários pois se trata da única forma de conter o aumento da dívida pública e de evitar a moratória no futuro”. In: *Folha de São Paulo*, Folha Online - Dinheiro, 27.06.005.

¹⁵⁰ ÁVILA, Rodrigo Vieira de. *Governo aumenta superávit primário*. Mas para que serve isso? Fórum Brasil do Orçamento – FBO. Disponível em: <http://www.forumfbo.org.br>

¹⁵¹ BRASIL. Ministério da Justiça. *Sistema Penitenciário no Brasil: Diagnósticos e Proposta*. Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, Relatório 2004.

Observa-se na análise da população prisional do Distrito Federal que a maioria dos presidiários tem cravado os traços das desigualdades sócio-econômicas, ou seja, em algum momento enquanto livres foram vítimas de políticas econômicas que limitaram o investimento no social e intensificaram os bolsões de pobreza. Noutras palavras: supressão do Estado econômico, enfraquecimento do Estado social, fortalecimento do Estado penal.¹⁵² Por conseguinte, o indivíduo, preso num estabelecimento superlotado e numa situação desumana, torna-se vítima novamente. Depara-se ele com a ratificação de sua condição indesejável à sociedade, um “lixo-social” que deve ser simplesmente armazenado.

Já se apontou que essa conduta praticada no sistema penitenciário brasileiro tem como principal consequência o acirramento da criminalidade. Com isso, os estabelecimentos prisionais se tornam em meras “fábricas de criminosos”. Portanto, o contingenciamento dos recursos do FUNPEN, configura-se muito mais que uma simples política econômica de controle de gastos para pagamento de juros da dívida pública. Sobretudo, trata-se de uma distorção política que impacta intramuros dos estabelecimentos prisionais, impossibilitando procedimentos de punição e ressocialização. Dessa forma, almeja-se reduzir a dívida pública, mas também reduz o patrimônio social, visto que o malogro do sistema penitenciário tem como uma de suas consequências o aumento dos índices de reincidência e criminalidade.

O viés neoliberal que domina a política econômica brasileira ultrapassa seus limites, porque até o processo de penalidade do Estado ostenta as vestes neoliberais. Afinal, a penalidade neoliberal apresenta o seguinte paradoxo: pretende remediar com “mais Estado”

¹⁵² WACQUANT, Loïc. *As prisões...* p.18.

policial e penitenciário o “menos Estado” econômico e social que é a *própria causa* da escalada generalizada da insegurança objetiva e subjetiva dos países.¹⁵³

Além dos contingenciamentos, destaca-se na execução do FUNPEN, como causador da carência de políticas públicas no sistema penitenciário, a constante necessidade de controlar a receita para evitar o surgimento de restos a pagar:

Grande parte da dotação orçamentária autorizada não foi utilizada devido (...) descompasso entre os limites orçamentários e financeiros *Esse caso ocorre quando o limite financeiro é muito inferior ao limite orçamentário. A utilização de todo o limite orçamentário geraria um volume elevado de inscrição em Restos a Pagar, o que comprometeria a execução orçamentária do exercício seguinte. Nesse caso, o gestor pode optar pela utilização parcial do limite orçamentário que, em situações críticas, pode se situar em um patamar muito inferior ao da dotação orçamentária.*¹⁵⁴

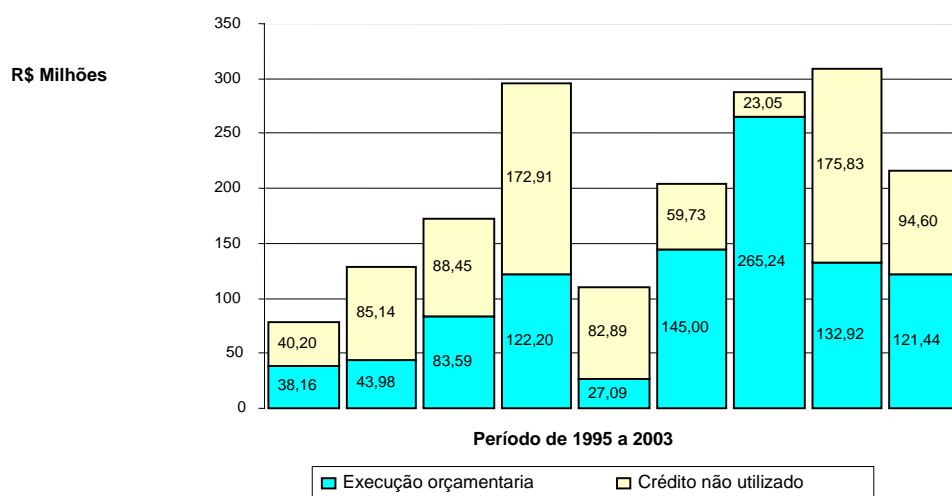
Observa-se que o crescimento dos recursos do FUNPEN, como consta na Tabela 15, não implica no aumento de investimentos no campo penitenciário. A dotação orçamentária do FUNPEN passa pelo processo de contingenciamento analisado há pouco. É estabelecido um limite orçamentário que acaba comprometendo sua capacidade financeira. Por causa disso, evita-se empenhar a receita do FUNPEN além de sua capacidade financeira. Todavia, os recursos são insuficientes para cumprir com os créditos orçamentários já empenhados. Dessa forma, parcela considerável da receita do FUNPEN de um determinado ano acaba sendo comprometida com obrigações de anos anteriores.

O Gráfico 6 mostra-nos a desproporção entre a execução orçamentária e os créditos efetivamente utilizados. Tal situação decorre nomeadamente do contingenciamento estipulado pelo Governo Federal, fato que, por sua vez condiciona os gestores do FUNPEN a buscarem o aumento da reserva de créditos não utilizados no intuito de impedir

¹⁵³ WACQUANT, Loïc. *As prisões...* p.7.

insuficiências futuras e sucessivas inscrições em restos a pagar.¹⁵⁵ Não obstante, o FUNPEN tem em seus orçamentos um histórico negativo, visto que o comprometimento de despesas com restos a pagar é bastante freqüente, como consta no Gráfico 7:

Gráfico 6
Representação gráfica da Execução Orçamentária do
Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN

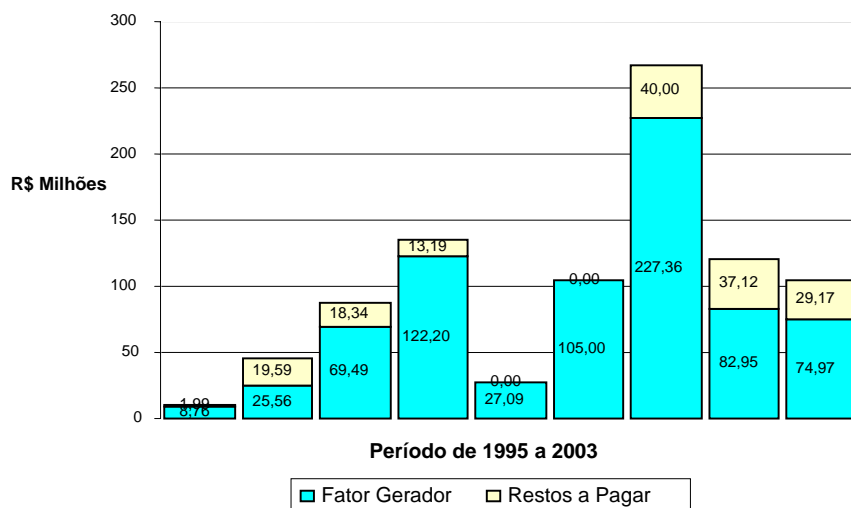


Fonte: DEPEN. Relatório 2005. FUNPEN em Números

¹⁵⁴ BRASIL. Ministério da Justiça. *Sistema Penitenciário no Brasil: Diagnósticos e Proposta*. Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, Relatório 2004, p.16.

¹⁵⁵ De acordo com o Art. 36, da Lei 4.320/64, Restos a Pagar constituem-se em despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro de cada ano.

Gráfico 7
Representação gráfica da Execução Financeira do Fundo
Penitenciário Nacional - FUNPEN



Fonte: DEPEN. Relatório 2005. FUNPEN em Números. OBS: Fato Gerador no Exercício representa a parcela dos recursos financeiros que foi utilizada para pagamento dos empenhos que foram liquidados dentro do exercício, enquanto a coluna Restos a Pagar representa a parcela dos recursos financeiros que foi utilizada para pagamento dos empenhos que foram liquidados no exercício anterior àquele em que se esteja procedendo à análise.

A receita do FUNPEN, embora tenha um caráter vinculado à questão penitenciária, não está livre da política de contingenciamento exercida pelas recentes administrações do Governo Federal, que efetua cortes praticamente em todas as áreas,¹⁵⁶ fato que gera um orçamento limitado *vis-à-vis* aos problemas do sistema penitenciário brasileiro. Os contingenciamentos ocorrem nas principais funções de atuação do Governo Federal. No caso do sistema penitenciário, refere-se à função de Segurança Pública. Em equivalência, o Ministério da Justiça, acaba realizando restrições nos orçamentos de seus programas. Sendo assim, por exemplo: o programa “Modernização do Sistema Penitenciário Nacional”

¹⁵⁶ Retalharam o Social: levantamento do INESC mostra que até agora o governo investiu somente 30,6% dos R\$ 17 bilhões destinados a oito áreas (...) “Segurança Pública – Dotação autorizada R\$ 3,5 bilhões, Empenhado R\$ 1,9 bilhão, Liquidado R\$ 1,5 bilhão”. Correio Braziliense, 16.10.2005.

para o exercício de 2005 teve uma dotação orçamentária autorizada de R\$ 269.380.980, empenhada R\$ 87.680.353, mas pago R\$ 36.672.480, ou seja, tão-somente 13,61%.¹⁵⁷

As distorções políticas se avolumam desde o estabelecimento do FUNPEN, o que demonstra que Estado brasileiro desconsidera a questão penitenciária, tanto que:

O TCU, apurou que o Ministério da Fazenda, de 1994 a 1998, somente repassou cerca de 69,60% dos recursos que arrecadou. Com isso, a União retirou, até 1998, indevidamente do FUNPEN recursos da ordem de R\$ 112.840.793. Não é, porém, apenas o TCU que registra a existência dessa retenção. A própria Secretaria do Tesouro Nacional, em Nota Técnica, confirmou que deixou de transferir até dezembro de 2000 pelo menos a importância de R\$ 205.805.410,00, o que equivale a cerca de 37% do por ela arrecadado. Vale dizer: embora a Lei Complementar nº 79/94 tenha garantido recursos específicos para o Fundo Penitenciário, a serem aplicados na melhoria do sistema, a União, através do Tesouro Nacional, reteve quase 40% da arrecadação das verbas vinculadas.¹⁵⁸

Dessa forma, as mazelas do sistema penitenciário brasileiro – mormente a superlotação – são ocasionadas por fatores que ultrapassam os muros e as grades das prisões, como se pode constatar na execução orçamentária do FUNPEN. Decisões políticas alheias ao sistema penitenciário, como a longínqua doutrina neoliberal da política econômica, afetam de alguma forma a não-implementação de políticas públicas essenciais ao processo de punição e ressocialização.

O problema do sistema penitenciário brasileiro não é necessariamente a limitação de dinheiro, mas devido sua precariedade, o investimento é fundamente para construir novos estabelecimentos prisionais e amenizar a superlotação presente em todas as unidades federativas.

¹⁵⁷ Disponível em: www.contasabertas.com. Dados Atualizados até: 8.12.2005 - Exercício: 2005 – SIAFI.

¹⁵⁸ WEICHERT, Marlon Alberto. *Sistema Carcerário - Situação Prisional e Desvio de Recursos*. Disponível em: <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/cadernos/cid010820011.htm>

3.2.3 Dinheiro essencialmente para construir prisões

Os recursos do FUNPEN são constantemente limitados pela política de contingenciamento, o que leva o fundo a possuir capacidade financeira insuficiente perante a dimensão da problemática do sistema penitenciário brasileiro. Apesar dessas limitações, os escassos recursos do FUNPEN possuem uma destinação. Como já foi ressaltado alhures, o delinear de uma destinação orçamentária é objeto de uma decisão política. Dessa forma, o destino dos recursos evidencia uma política a ser adotada, ou seja, revela a estratégia definidora das prioridades para o campo penitenciário. Sendo assim, questiona-se: quais são as prioridades vislumbradas na execução do FUNPEN?

De acordo com o DEPEN, o critério de distribuição dos recursos do FUNPEN é determinado pela relação entre a população prisional de cada unidade federativa e população prisional total do País. Nesse sentido, quanto maior a população prisional de cada unidade federativa, maior será chance daquela unidade federativa receber um volume maior de recursos.¹⁵⁹ A prioridade aqui é conter os problemas dos sistemas prisionais densamente povoados, pois requerem investimentos contínuos para suprir o descompasso entre o número de presos que entram e os que saem. No Capítulo II, mostrou-se que no 2º semestre de 2003 ocorreram cerca de 9.391 inclusões ao mês, para tão-somente 5.897 liberações. Tal situação gera constantes déficits de vagas nos sistemas prisionais, sobretudo naqueles com maior densidade, como é caso da região sudeste do país. Dessa forma, os recursos do FUNPEN destinam-se em grande parte à construção ou reforma de

¹⁵⁹ BRASIL. Ministério da Justiça. *Sistema Penitenciário no Brasil: Diagnósticos e Proposta*. Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, Relatório 2004, p.21.

estabelecimentos prisionais, sobrando pouco para outros procedimentos essenciais à execução da pena e à ressocialização, tanto que:

A maior parte dos recursos do FUNPEN foi destinada para a geração de vagas e modernização dos estabelecimentos penais já existentes. A manutenção do sistema penitenciário possui custo muito elevado, fato esse que impede que as Unidades da Federação disponham de recursos para investimentos no sistema. Sendo assim, os Estados necessitam de auxílio do Governo Federal para a geração de vagas e demais despesas de investimento. É aí que entra o Fundo Penitenciário Nacional.¹⁶⁰

Como se nota, os recursos do FUNPEN, constituem-se no grande aporte das unidades federativas, que investem pouco na reforma ou construção de seus estabelecimentos prisionais. Por conta disso, caso uma unidade federativa seja impossibilitada de receber os repasses do FUNPEN, devido a algum dos motivos já analisados, possivelmente suas prisões, bem como sua população prisional e funcionários, estará fadada ao descaso. Lamentavelmente, os recursos do FUNPEN não têm condições de abranger todas as unidades federativas. Buscar atender aqueles sistemas prisionais mais densamente povoados, trata-se de uma amarga estratégia para contornar sua factual limitação financeira.

Assim, a prioridade apresentada na execução do FUNPEN, excepcionalmente, limita-se a conter o déficit de vagas nos estabelecimentos prisionais. Não obstante, de acordo com o ex-Diretor do DEPEN Clayton Nunes: “somente dinheiro não traz a solução. O maior montante do FUNPEN não deve ser direcionado apenas para a construção de estabelecimentos, essa seria uma solução péssima para o Estado¹⁶¹”

¹⁶⁰ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, Relatório 2004. *Sistema Penitenciário no Brasil: Diagnósticos e Proposta* p.19.

¹⁶¹ SISTEMA PENITENCIÁRIO. A Crise no Cárcere. *Correio Braziliense*, 29.05.2005.

A prioridade do FUNPEN, restrita a suprir o déficit de vagas, configura-se numa estratégia que apenas responde ao problema mais premente, ou seja, a superlotação nos estabelecimentos prisionais. Todavia, não atinge as efetivas causas das mazelas do sistema penitenciário. Dessa forma, providencia-se a construção de novas vagas, mas pouco se oferece em termos de ressocialização, sobretudo com atividade laboral e educacional, além de assistência médica e jurídica.¹⁶² Segundo, relatório do FUNPEN, entre 1995 a 2003, foram criadas 54.347 vagas, assim distribuídas:

Tabela 17
Geração de vagas com recursos do
FUNPEN acumulado de 1995 a 2003

UF	Valor	UF	Valor	UF	Valor
AC	754	MA	324	RJ	1.792
AL	1.727	MG	1.665	RN	977
AM	1.006	MS	414	RO	1.196
AP	393	MT	1.247	RR	203
BA	1.292	PA	1.127	RS	1.129
CE	1.241	PB	1.080	SC	2.594
DF	2.086	PE	2.160	SE	480
ES	2.844	PI	1.348	SP	21.640
GO	1.926	PR	1.139	TO	1.079
TOTAL DE VAGAS GERADAS: 54.347					

Fonte: DEPEN. Relatório 2005. FUNPEN em Números, p. 19.

As vagas geradas nesse período certamente amenizaram a pressão sobre sistemas penitenciários locais, visto que reduziram o gritante déficit de 147.298 vagas relatado pelo DEPEN.¹⁶³ No entanto, os resultados obtidos pelo FUNPEN, embora expressivos, não têm condições de acompanhar o avultamento da população prisional. O DEPEN argumenta que caso o problema da superlotação seja resolvido do dia para a noite, ainda assim seriam

¹⁶² Presenciei a construção de 2 (dois) estabelecimentos prisionais no Distrito Federal, PDF I e PDF II (ainda em construção). Os presos são alojados nas celas com a construção em andamento; sem nenhuma forma de ocupação laboral e educacional, e sem estruturas de assistência. Simplesmente constrói-se um “depósito”, o restante depende dos esforços e da criatividade da administração penitenciária.

necessários pelo menos R\$ 840 milhões por ano para impedir um novo colapso,¹⁶³ ou seja, uma cifra muito aquém da realidade orçamentária do FUNPEN.

Apresentar-se-ão de forma mais detalhada os procedimentos de classificação da execução orçamentária do FUNPEN, na tabela abaixo:

¹⁶³ Vide: Capítulo II, Tabela II. Não considerando ainda as 24.900 vagas que estavam em andamento de acordo o último relatório do FUNPEN (2005).

¹⁶⁴ SISTEMA PENITENCIÁRIO. A Crise no Cárcere. *Correio Braziliense*, 29.05.2005.

Quadro 7
Classificação das Despesas do
Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN

Modalidade de aplicação	Transferências aos Estados, a execução orçamentária diz respeito a projetos ligados à modernização do sistema penitenciário, geração de vagas, assistência ao preso e ao egresso, assistência jurídica ao preso carente, acompanhamento da aplicação de penas alternativas e ao tratamento penal.
	Transferência a Entidades Privadas, nesta modalidade de aplicação, a execução orçamentária refere-se a projetos voltados para a assistência ao preso e ao egresso, profissionalização e estudos específicos sobre criminologia e tratamento penal.
	Na modalidade de Transferências ao Exterior, a execução orçamentária traduz-se na contribuição anual ao Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente – ILANUD. A missão do ILANUD é a colaboração efetiva e comprometida com o fortalecimento do Estado de Direito, o respeito aos Direitos Humanos, a preservação da paz e o desenvolvimento social, direcionando esforços pela modernização da legislação e do sistema de administração de justiça.
	Aplicações Diretas, nesta modalidade de aplicação, a execução orçamentária é relativa à manutenção do Fundo. São despesas relacionadas ao pagamento de contratos de prestação de serviços, material de expediente, diárias e passagens, entre outras, essenciais para o cumprimento dos objetivos do Fundo, definidos na Lei Complementar nº. 79/94.
Grupo de Despesa	Despesas Correntes – Nesse grupo, são classificadas as despesas para atendimento de projetos de assistência ao preso e ao egresso, assistência jurídica ao preso carente, serviços de acompanhamento da aplicação de penas e medidas alternativas, formação educacional e profissional do preso, capacitação de agentes responsáveis pela custódia do preso, além de despesas com diárias, passagens e locomoção, material de consumo e demais itens relativos à manutenção do Fundo Penitenciário Nacional. São todas as despesas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.
	Despesas de Capital (Investimentos) - Nesse grupo, são classificadas as despesas para atendimento de projetos de construção de estabelecimentos penais, aquisição de equipamentos de segurança e vigilância, microcomputadores e equipamentos em geral. São todas as despesas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Fonte: elaborado a partir de DEPEN. Relatório 2005. FUNPEN em Números, p. 17

A classificação da despesa do FUNPEN possibilita verificar que o grosso de sua execução concentra-se na modalidade de aplicação transferência aos Estados e no grupo de despesas de capital.¹⁶⁵ Noutras palavras, as transferências às unidades federativas destinam-

¹⁶⁵ Modalidade de Aplicação: indica se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera do Governo ou outro ente da Federação e suas respectivas entidades. Grupo de Despesa, é parte da classificação Categorias Econômicas, que indica os efeitos que o gasto público tem sobre toda a economia. GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 2003, p. 105 e 106.

se grandemente a atender despesas de capital, isto é, construção ou reformas de estabelecimentos prisionais.

Existe um claro descompasso entre o que se gasta em despesas correntes, as quais de fato proporcionam a ressocialização, com o gasto em despesas de capital, que mormente se destina à construção de prisões. (vide Tabela 18). Certamente os estabelecimentos prisionais são essenciais, pois, segundo o ex-Ministro da Justiça Maurício Corrêa e idealizador do FUNPEN: “a questão concreta é a necessidade urgente da construção de presídios. Há um mundo de delitos para o qual não há outra solução, senão a cadeia”.¹⁶⁶ Não obstante, a concentração dos recursos em despesas de capital dificulta políticas públicas que visem à reintegração dos presidiários à sociedade. Ora, dinheiro fundamentalmente para construir prisões serve como medida paliativa para reduzir o déficit de vagas. Trata-se de uma visão reducionista de um problema que tem correlação com variantes além da questão penitenciária.

A construção de prisões é uma tarefa onerosa. Estima-se que cada nova vaga custa aos cofres públicos cerca de R\$ 15.000,00.¹⁶⁷ As despesas correntes possuem menor custo, embora sejam contínuas. Seu aumento teria impacto direto nos procedimentos de ressocialização. Conquanto, na Tabela 17 nota-se uma inversão, pois no total geral, em

¹⁶⁶ SISTEMA PENITENCIÁRIO. A Crise no Cárcere. *Correio Braziliense*, 29.05.2005.

¹⁶⁷ BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas. *Manual de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas*, Brasília, 2002.

1995 as despesas correntes eram maiores. Mas no decorrer dos anos ocorreu extravagante aumento das despesas de capital.

Tabela 18
Execução Orçamentária do FUNPEN 1995-2003

R\$ 1.00

Despesas Correntes									
A \ B	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Transferência aos Estados	96.001	424.459	623.647	3.234.837	2.845.600	6.629.197	11.672.105	4.407.563	2.635.877
Transferência a Entidades privadas	0	4.850.00	0	425.894	0	264.693	519.812	689.162	645.121
Transferência ao Exterior	0	0	11.010	11.010	11.010	11.010	11.010	12.672	69.001
Aplicações Diretas	77.429	413.756	1.316.923	1.322.885	1.287.722	3.326.544	4.792.289	6.474.620	6.256.303
Total Geral	173.430	5.688.215	1.951.580	4.994.625	4.144.332	10.231.714	16.995.224	11.584.017	9.606.302

Despesas de Capital									
A \ B	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Transferência aos Estados	37.945.646	38.217.365	81.574.661	117.119.483	22.907.036	134.756.563	238.829.850	113.918.978	111.379.454
Transferência a Entidades privadas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferência ao Exterior	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aplicações Diretas	42.917	79.3556	59.788	87.843	42.863	7.694	9.416.134	7.421.498	450.348
Total Geral	37.988.617	38.296.720	81.634.467	117.207.327	22.949.899	134.464.257	248.245.984	121.340.476	111.829.802

Fonte: elaborado a partir de DEPEN. Relatório 2005. FUNPEN em Números, p. 27. A – Modalidade de Aplicação; B – Ano da Execução Orçamentária

Analisando a execução orçamentária do FUNPEN, nota-se que a prioridade da política penitenciária brasileira centra-se no combate ao problema da superlotação, ou seja, construir prisões. Segundo o DEPEN, tal fato obteve relativo sucesso diante das limitações das unidades federativas. O FUNPEN é eficiente instrumento de transferência de recursos, tanto que:

O quantitativo de vagas gerado pelo Fundo Penitenciário Nacional – contando com as obras em andamento – representa cerca de 40% do total de vagas existentes no sistema penitenciário brasileiro, assim entendido como o conjunto dos sistemas penitenciários locais. A elevada representatividade das vagas geradas com recursos federais comprova o grau de dependência que os Estados possuem em relação ao FUNPEN e o quanto este Fundo é importante para o fiel cumprimento da execução penal.¹⁶⁸

A questão penitenciária brasileira necessita ser repensada, pois embora as unidades federativas tenham seus próprios sistemas prisionais, necessitam da União para o aporte de recursos. A descentralização de funções é própria do regime federativo. Porém, muitas unidades federativas deixam a questão penitenciária para União, sobretudo quando se trata de recursos. Tal fato, agrava a crise do sistema penitenciário, pois disponibilização dos recursos do FUNPEN para um regime federativo muito dependente do governo central promove uma contínua busca por recursos, sem no entanto, resolver traumas locais de ordem sócio-econômica, política e jurídica, que tanto contribuem para o acirramento da questão penitenciária.

3.2.4 Escassa valorização do capital humano

O sistema penitenciário, para sua efetiva funcionalidade, necessita de profissionais qualificados e com remuneração satisfatória. No entanto, a carência de capital humano, constitui-se num dos sérios agravantes da questão penitenciária. O profissional do sistema penitenciário tem a complexa função de vigiar, punir e

¹⁶⁸ BRASIL. Ministério da Justiça. DEPEN, Relatório 2005. FUNPEN em Números, p. 20.

ressocializar. Por conta disso, o agente penitenciário precisa de aperfeiçoamento contínuo e isso exige investimentos. Como se observou, a maior parte dos recursos, destina-se à construção de novos estabelecimentos prisionais. O que torna o investimento no capital humano muito restrito. Entre os anos de 1995 a 2003, somente no ano de 2002, ocorreu desembolso para capacitação de agentes penitenciários do Distrito Federal, no total de R\$ 150.085,00¹⁶⁹ Assim, mais um fundamental elemento do sistema penitenciário é tratado de forma relativa.

O agente penitenciário é o principal profissional no sistema penitenciário. Mas, não é o único, pois, para atender às necessidades da população prisional, necessita-se de profissionais de saúde (médico, odontólogo, enfermeiros, psicólogos etc), advogados, assistentes sociais, educadores e policiais. A prisão é uma espécie de comunidade, que representa parcela da sociedade com suas carências, deficiências, defeitos etc. Por causa disso, o investimento em recursos humanos é necessário para atingir o objetivo da ressocialização, bem como da segurança.

Como já frisado alhures, o sistema penitenciário brasileiro é caracterizado pela diversidade. Cada unidade federativa tem legislação e funcionalidade própria. No tocante aos profissionais do sistema penitenciário, acontece algo semelhante. Assim, em algumas unidades federativas existem profissionais próprios, como o agente penitenciário¹⁷⁰; noutras porém, utiliza-se da polícia civil ou militar. Quais as conseqüências dessa particularidade?

A principal conseqüência é a impossibilidade de se definirem padrões de atividades, ou seja, definir o verdadeiro papel do profissional do sistema penitenciário. Afinal, as funções de vigiar, punir e ressocializar podem fundir-se num único

¹⁶⁹ BRASIL. Ministério da Justiça. DEPEN, Relatório 2005. FUNPEN em Números, p.45.

profissional? O profissional do sistema penitenciário tem capacidade de vigiar, punir e ressocializar de forma harmônica?

A profissão do agente penitenciário é árdua e penosa, pois ele é ao mesmo tempo o intermediador entre a sociedade que isola e o preso que está isolado, ou seja, o agente penitenciário é o elo de ligação entre o preso e a sociedade.¹⁷¹ Assim, vigiar, punir e ressocializar é um desafio, tanto que:

O agente é responsável tanto pela segurança do preso quanto pela sua reeducação, tem ao mesmo tempo a finalidade de protegê-lo de riscos internos, impedi-los de fugir do estabelecimento penal, resguardando a sociedade de possíveis futuros riscos, preservar a ordem e disciplina dentro do estabelecimento, seja pela orientação e coerção e ao mesmo tempo dar-lhe exemplo a serem seguidos, dar-lhe atenção a mais humana possível, incentivar-lhe para uma vida futura, sem maiores aborrecimentos com a Lei. É o agente penitenciário que deve valorizar o preso enquanto pessoa procurando restabelecer no mesmo a auto-confiança, o respeito a si e aos outros e a sua dignidade. Porém, é o mesmo agente que por desconfiança organizacional, deve invadir-lhe sua privacidade, violando as suas correspondências, revistando suas roupas e o seu corpo, revistando suas celas e seus pertences, enfim, vigiando-o, o tempo todo.¹⁷²

No caso específico do sistema penitenciário do Distrito Federal, a carreira de agente penitenciário integra o quadro da Polícia Civil dessa unidade federativa. O agente penitenciário, por ser policial, passa por curso de formação na academia da Polícia Civil, onde se dá prioridade a segurança. As técnicas de ressocialização são disciplinadas em cursos teóricos, mas, na prática, no dia-a-dia do trabalho do profissional do sistema penitenciário, tornam-se esparsas, pois se ressalta a segurança. Ademais, o quadro de agente penitenciário no Distrito Federal é restrito se comparado à população prisional, pois, segundo dados de maio de 2006 da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal (SESIPE), existe carência de 1.000 (mil) profissionais. Em virtude disso, outros profissionais são designados para o trato dos presidiários. Deste

¹⁷⁰ Agente penitenciário, guarda penitenciário, agente prisional, técnico penitenciário, agente carcerário etc. Até na nomenclatura da profissão existe distinção entre as unidades federativas.

¹⁷¹ ROCHA, Edílson Rodrigues. *A motivação do agente penitenciário para o trabalho*. Paraná: Universidade do Paraná, Monografia, 2003, p.15.

¹⁷² ROCHA, Edílson Rodrigues. *Op.cit.* p.20.

modo, encontram-se policiais militares exercendo a função de agente penitenciário, sem nenhum conhecimento técnico anterior, ou seja, sem ter passado por curso de formação. Assim, o trato do presidiário resume-se a vigiar, a mantê-lo preso. Nessas condições, punição e ressocialização decorrem da discricionariedade do agente penitenciário (que nem sempre é um profissional com conhecimento específico do sistema penitenciário), o que geralmente leva a se cometerem excessos ou faltas. Afinal, as medidas de ressocialização não têm padrão a ser seguido. Conta-se apenas com esforços isolados da administração penitenciária, de alguns agentes penitenciários ou de outros profissionais.

Algumas unidades federativas têm profissionais formados para o sistema penitenciário. Porém como já foi dito, outras utilizam subsidiariamente a polícia civil ou militar. O agente penitenciário geralmente não pertence ao quadro policial. Vincula-se às secretarias de segurança pública, secretárias de administração penitenciária ou secretária de direitos humanos. Existe, ainda, outra situação, que são os agentes penitenciários que trabalham em prisões privadas, o que não é objeto deste trabalho.

Apesar da carência de recursos financeiros para o sistema penitenciário, argumenta-se que o exclusivo aumento de recursos do FUNPEN não resolveria o problema, pois a questão ultrapassa a restrição de dinheiro. Ela, sobretudo, decorre da falta de prioridades que privilegiem a ressocialização e levem em consideração fatores intra e extramuros das prisões. Caso isso não seja feito, o dinheiro do FUNPEN continuará escoando pelos ralos infundáveis das distorções políticas e do avultamento da população prisional.

3.3 Aspectos jurídicos

3.3.1 Recrudescimento ou Abrandamento Penal?

A crise do sistema penitenciário brasileiro, mormente o problema da superlotação, é atribuída em parte ao recrudescimento da legislação penal. Por causa disso, instituições como Ministério da Justiça, CNPCP, DEPEN, ONGs, além de juristas, magistrados, políticos, defendem um abrandamento em alguns tópicos da legislação penal como forma de reduzir a pressão sobre o sistema penitenciário. A prisão configura-se numa punição bastante praticada, sem no entanto se aferir sua eficiência. Mas qual alternativa adotar em lugar do aprisionamento? Nesse ponto, cogita-se o abrandamento, que poderá ter resultado positivo quanto à punição e a ressocialização. No entanto, ele ainda se constitui numa expectativa para o sistema penitenciário brasileiro.

O relatório do DEPEN de 2004 apontou que o Brasil possui um percentual de privação de liberdade de 0,18%, isso equivale dizer que a proporção de presos e internados por 100.000 habitantes era de aproximadamente 180.¹⁷³ Trata-se uma margem modesta quando comparado com os países bem mais punitivos, como os EUA que já tiveram uma proporção de 700; ou ainda Rússia, 584; e Ucrânia, 417.¹⁷⁴

Já se discutiu sobre a impossibilidade de estabelecer uma margem aceitável de aprisionamento. Mas tal fato é preocupante para o Brasil, pois em 1992 o percentual de privação de liberdade era tão-somente 0,07%. O elevado percentual de privação de liberdade é um fator primordial no avultamento da população prisional. Apesar dos esforços do DEPEN na geração de vagas, caso não haja políticas que contenham a

¹⁷³BRASIL. Ministério da Justiça. *Sistema Penitenciário do Brasil: diagnósticos e proposta*. DEPEN, MJ, Brasília, 2005, p.8.

¹⁷⁴ WACQUANT, Loïc. A aberração carcerária à moda francesa. *Dados*, v. 47, n.2, Rio de Janeiro 2004.

ascendência do aprisionamento, o resultado continuará sendo um sistema penitenciário superlotado, sem condições efetivas de punir e ressocializar.

A oscilação do percentual de privação de liberdade não decorre necessariamente do aumento da criminalidade. A criminologia comparada confirma peremptoriamente que não existe em lugar nenhum – em nenhum país e em nenhuma época – correlação entre a taxa de encarceramento e o nível de criminalidade.¹⁷⁵ Nada obstante, pode-se afirmar que o argumento favorável ao recrudescimento penal decorre justamente dos índices elevados de criminalidade. Se o nível de criminalidade não tem correlação com a taxa de encarceramento, o mesmo não se pode afirmar sobre o recrudescimento, posto que, como se verá oportunamente, a elevação do encarceramento acentua-se com o recrudescimento penal.

Nesse caso, o aprisionamento funciona como um vigoroso e enfático aparelho repressivo. Com ele, objetiva-se conter os distúrbios e desordens sociais que se acumulam nos bairros dos excluídos, que vivem solapados pelo desemprego maciço e pelo emprego informal. Mostrar a luta contra a delinqüência das ruas como um permanente espetáculo moral permite aos dirigentes atuais (como aos anteriores) reafirmar simbolicamente a autoridade do Estado no momento exato em que se percebe sua impotência no campo econômico e social.¹⁷⁶ Assim, o direito de punir do Estado assume uma função idiossincrática, a qual encontra ressonância na sociedade, pois a lógica é enrijecer as punições quando a criminalidade expõe o fosso das desigualdades sócio-econômicas. No entanto, tal severidade não implica que a criminalidade seja contida, pois já se apontou que o sistema prisional funciona como um retro-alimentador

¹⁷⁵ CHRISTIE, 2003, in WACQUANT, Loïc. *A aberração carcerária...*

¹⁷⁶ WACQUANT, Loïc. *op.cit.*

do crime, uma vez que a prisão não é um simples escudo contra a delinqüência, mas uma faca de dois gumes: um órgão de coerção que tanto ataca quanto gera o crime.¹⁷⁷

Nesse contexto, embora não seja nosso objetivo, abrem-se parênteses para a polêmica sobre a redução da maioridade penal, ou seja, maior severidade aos jovens delinquentes. As estatísticas sobre criminalidade apontam que cada vez mais jovens ingressam no mundo do crime, conquanto pelo Código Penal e Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), são classificados como inimputáveis, cumprem apenas medidas sócio-educativas. Por conta disso, diversos segmentos sociais defendem a redução da maioridade penal de 18 anos para 16 anos. Porém, desconsideram que tal medida agravaria ainda mais a crise do sistema penitenciário, sobretudo da superlotação, bem como geraria mais criminalidade, visto que estaria colocando jovens em exclusivo contato com criminosos experientes. Enfim, os jovens delinquentes ingressariam precocemente nas “universidades do crime”.

Embora inexista consenso sobre os índices de reincidência no sistema penitenciário brasileiro, argumenta-se que ela pode chegar a 85%.¹⁷⁸ Tal percentagem evidencia o malogro do aprisionamento, como exclusivo instrumento de punição e ressocialização. Isso encontra ressonância no estudo comparado de sistemas prisionais, visto que é virtualmente universal entre os investigadores a convicção – na total falta de efetividade da prisão, em si mesma, como estimuladora de comportamento dentro da lei, nos infratores. Mais ainda, esta crença freqüentemente é radicalizada, em termos de uma suposta tendência das prisões de induzir – em lugar de reduzir – à reincidência criminal.¹⁷⁹

¹⁷⁷ WACQUANT, Loïc, *op.cit.*

¹⁷⁸ FERREIRA, Otávio Dias de Souza. *Carandiru, violência e crise no sistema penal*. ILANUD, 05.2003. Disponível em: http://www.ilanud.org.br/index.php?cat_id=54&pag_id=550

¹⁷⁹ FANDINO MARINO, Juan Mario. *Comparative analysis of the effects of socioeconomic status, crime type and prison conditions on criminal recidivism*. *Sociologias*. [online]. July/Dec. 2002, no.8 [cited 21

Por causa disso, discute-se a questão do abrandamento penal, ou seja, o direito penal mínimo, como forma de contrapor ao aprisionamento. O direito penal mínimo seria norteado pela aplicação de penas alternativas, considerando a prisão como situação limite. Sobre o aprisionamento, nota-se seu espantoso índice de reincidência. Mas como a reincidência se situa na punição através de penas alternativas? Assim, argumenta-se:

Sua eficácia se comprovaria nos baixíssimos índices de reincidência: no Brasil, segundo dados do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente – ILANUD, 12% seria o índice de reincidência dos condenados a penas alternativas contra 45%*¹⁸⁰ dos condenados a regime fechado; enquanto na Europa, segundo estudos da ONU, os mesmos índices, respectivamente, seriam de 25% contra 80%⁶. Seriam penas diversas, pontuais, mais próximas do ideal da individualização da pena. Envolveriam educação. Garantiriam efetivamente a punição sem a necessidade do uso de violência. Reduziriam em muito, nos condenados, o sentimento de ódio perante aquele Estado que lhes foi ausente e omisso tantas vezes, aparecendo apenas para os reprimir cruelmente após certos desvios na conduta.¹⁸¹

As penas alternativas, portanto, teriam menor taxa de reincidência, pois, mostram-se mais eficazes no aspecto da ressocialização. Agora, quanto à punição, há uma lacuna, porquanto de um lado, pode atender às necessidades do direito de punir do Estado; porém, de outro, será que as vítimas da criminalidade ficarão satisfeitas ao verem seus algozes exercendo tão-somente um trabalho comunitário ou distribuindo cestas-básicas? A sensação de impunidade pode pairar na sociedade, incitando assim o desejo de vingança. Tal fato seria elemento de uma violência não necessariamente vinculada ao banditismo, isto é, uma violência civil decorrente da insatisfação das penas discriminadas pelo Estado aos criminosos. Já existem movimentos denominados

December 2005], p.220-244. Available from World Wide Web. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>.

¹⁸⁰ (*NOTA DO AUTOR: Este índice de 45% é controverso, pois, segundo a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Sistema Penitenciário finalizada em 1993 e declaração de Angelo Roncalli, diretor do DEPEN, em 2002, o índice de reincidência de presos no Brasil seria de 85%, número mais razoável se comparado com o mesmo índice na Europa, de 80% segundo a ONU)

¹⁸¹ FERREIRA, Otávio Dias de Souza. *Carandiru, violência e crise no sistema penal*. ILANUD, 05.2003. Disponível em: http://www.ilanud.org.br/index.php?cat_id=54&pag_id=550.

“justiceiros”, que combatem a criminalidade a despeito do poder de polícia do Estado.¹⁸² No entanto, decididamente são eles motivadores de mais violência.

A proporção do delito cometido com a pena aplicada é um elemento a ser considerado na discussão das penas alternativas, não só nos segmentos governamentais envolvidos, mas, sobretudo, na sociedade, cuja cultura nutre a prisão como efetiva prova de punição.

Afinal, o Estado brasileiro necessita ater-se ao debate sobre o recrudescimento da legislação penal, notadamente sobre a Lei de Crimes Hediondos e sobre o abrandamento com as penas alternativas, pois impactam no direito de punir e se apresentam como um paradigma ao sistema penitenciário.

3.2.2 A polêmica da Lei de Crimes Hediondos

A Lei de Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/1990) representa claramente o recrudescimento do Estado diante da criminalidade. Não se almeja esmiuçar os meandros jurídicos da referida lei, mas apenas analisar suas implicações no direito de punir do Estado, sobretudo num possível agravamento da crise do sistema penitenciário. Atualmente, a Lei de Crimes Hediondos causa polêmicas, pois, enquanto alguns defendem sua manutenção e até mesmo ampliação, outros a rechaçam, argumentando ser um instrumento intensificador das mazelas do sistema penitenciário, sem no entanto, reduzir os índices de criminalidade.

O debate sobre a criação da Lei de Crimes Hediondos surgiu a partir da Constituição de 1988, da ascendência do crime organizado e do alastramento de crimes violentos contra a vida. Estavam ainda causando impacto no povo os seqüestros de

¹⁸² Pesquisa indica aumento de poder dos justiceiros. “*Os matadores acreditam que estão colaborando com a polícia e desempenham uma função que até então está esquecida*” 24.10.93. Disponível em: www.estadao.com.br

peças bem situadas na vida econômica, social e política, e a mídia passou a sacudir a opinião pública, que encontrou ressonância no Poder Legislativo (...).¹⁸³ O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), na época, favorável, orientou os procedimentos para aprovação da Lei de Crimes Hediondos, que se constitui numa regulamentação de artigo da Constituição Federal:

Art. 5º, XLIII – A lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem.

Diversos projetos de lei almejavam regulamentar o artigo supracitado. Por isso, em 25 de junho de 1990, foi promulgada a lei ordinária, mas com caráter de lei complementar, de número 8.072, baseada no projeto substitutivo número 5.405, elaborado pelo Deputado Roberto Jefferson, então relator de Comissão de Constituição, Justiça e Redação. A Lei de Crimes Hediondos constitui-se numa resposta do direito penal brasileiro (do direito de punir do Estado brasileiro) à criminalidade, principalmente, a violenta, que tinha seu momento histórico de intenso crescimento, aproveitando-se de uma legislação penal excessivamente liberal. Surgiram duas novas damas do direito criminal brasileiro: justiça morosa e legislação liberal, criando a certeza da impunidade.¹⁸⁴

A Lei de Crimes Hediondos atribuiu penas mais rígidas a determinadas espécies de crime. Por causa disso, em determinados crimes, caso o infrator fosse reincidente, cumpriria toda sua pena em regime integralmente fechado (Lei nº 8.072/90, Art.2º, §1º). Sendo assim, são classificados como hediondo os seguintes crimes:

¹⁸³ BENFICA, in VEIGA, Marcio Gai. Lei de Crimes Hediondos: uma abordagem crítica. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 7, n. 61, jan. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3637>>

¹⁸⁴ VEIGA, Marcio Gai. *Lei de Crimes Hediondos: uma abordagem crítica*. Jus Navigandi, Teresina, a. 7, n. 61, jan. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3637>>

I - homicídio (art. 121), quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado (art. 121, § 2º, I, II, III, IV e V); II - latrocínio (art. 157, § 3º, *in fine*); III - extorsão qualificada pela morte (art. 158, § 2º); IV - extorsão mediante seqüestro e na forma qualificada (art. 159, *caput*, e §§ 1º, 2º e 3º); V - estupro (art. 213 e sua combinação com o art. 223, *caput* e parágrafo único); VI - atentado violento ao pudor (art. 214 e sua combinação com o art. 223, *caput* e parágrafo único); VII - epidemia com resultado morte (art. 267, § 1º). VII-B - falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais (art. 273, *caput* e § 1º, § 1º-A e § 1º-B, com a redação dada pela Lei nº 9.677, de 2 de julho de 1998). Parágrafo único. Considera-se também hediondo o crime de genocídio previsto nos arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 2.889, de 1º de outubro de 1956, tentado ou consumado.

Observa-se que o rol de crimes descritos como hediondos é extenso. Por isso, tem imediata implicação na composição da população prisional, porque ao se ampliar o leque de crimes de natureza hedionda, cuja possibilidade de progressão da pena é remota, certamente mais presidiários ficarão maior tempo nos estabelecimentos prisionais. Assim prescreve o artigo próprio da Lei de Crimes Hediondos:

Art. 2º Os crimes hediondos, a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o terrorismo são insuscetíveis de:

I - anistia, graça e indulto;

II - fiança e liberdade provisória.

§ 1º A pena por crime previsto neste artigo será cumprida integralmente em regime fechado.

Nos crimes supracitados pode ocorrer a progressão, desde que cumprido mais de dois terços da pena. Isto se o apenado não for reincidente específico em crimes dessa natureza. No entanto, já se relatou anteriormente que a reincidência é muito elevada, sobretudo nos presos que cumprem pena no regime fechado, ou seja, basicamente aqueles que foram presos por práticas de crimes hediondos ou de grande periculosidade. A progressão para os condenados por crimes hediondos, portanto, é uma possibilidade pouco provável, haja vista o elevado percentual de reincidência do sistema prisional brasileiro.

Vale questionar: o problema da superlotação decorre decididamente do recrudescimento da legislação penal? Decorre sobretudo da Lei de Crimes Hediondos?

A resposta para estas questões explicita o desenho que o Estado traça para a questão penal. O recrudescimento penal teve origem além da criminalidade, pois representou uma nova *doxologia* do Estado contemporâneo, no qual se ampliou a função penal e policial, para compensar a contração da função social.

Como estudado no Capítulo I, a penalidade passou pelas fases de suplício, tortura e execuções cruéis. Posteriormente, por uma fase de afrouxamento da severidade penal, no qual o Estado deixa de executar uma vingança contra o criminoso e lhe impõe uma punição com função social, que visa à reintegração do criminoso à sociedade. Nesta fase, o criminoso era visto com uma espécie de “doente” carente da assistência estatal. Contudo, o processo de afrouxamento da severidade não implicou que o Estado restringiu seu direito punir, mas tão-somente que a pena deixou de lado seu aspecto exclusivamente corporal, para ser sobretudo psicológico. O aprisionamento constitui-se numa forma de dominação corporal e psicológica do indivíduo, que terá sua vida cerceada pelas rédeas estatais, ou seja, a prisão se constitui numa instituição de dominação-total.

Desse modo, apesar da penalidade ter assumido um papel menos severo, o Estado continua exercendo sua dominação sobre o criminoso pelo aparelho jurídico, mas principalmente mediante as prisões. O recrudescimento penal, principalmente com o surgimento da Lei de Crimes Hediondos, representa uma revisão do processo de afrouxamento da severidade penal?

O recrudescimento penal não significa que o Estado almeje resgatar o processo de vingança contra o criminoso, mas tão-somente que cada vez mais recorre ao aprisionamento como forma de coibir a criminalidade. Embora se discuta o caso brasileiro, é conveniente recorrer ao estudo comparado, pois o recrudescimento penal assenta-se como movimento de proporções globais.

O propalado recrudescimento penal tem sua origem nos Estados Unidos, que conseqüentemente ostenta a maior população carcerária do mundo, com mais de dois milhões de presidiários.¹⁸⁵ Isso decorreu do complexo formado pelos órgãos do Estado norte-americano oficialmente encarregados de promover o “rigor penal” que grassa nos Estados Unidos há duas décadas, tendo por resultado uma quadruplicação da população penitenciária absolutamente inédita em um período em que a criminalidade estagnava e depois recuava.¹⁸⁶ Assim, adota-se uma nova razão penal ancorada no processo neoliberal, que reduz a atuação do Estado no aspecto social, mas amplia no aspecto policial e penal, tanto que:

Os mesmos – países, partidos, políticos e professores – que ontem militavam, com o sucesso insolente que se pode constatar dos dois lados do Atlântico, em favor de “menos Estado” para o que diz respeito aos privilégios do capital e à utilização da mão-de-obra, exigem hoje, com o mesmo ardor, “mais Estado” para mascarar e conter as conseqüências sociais e deletérias, nas regiões inferiores do espaço social, da desregulamentação do trabalho assalariado e da deterioração da proteção social.¹⁸⁷

Na década de 80, nos Estados Unidos, principalmente no Manhattan Institute, tendo por orientador o cientista político Charles Murray, foram desenvolvidas pesquisas sobre a função social do Estado, que culminaram no livro *Losing Groud: American Social Policy, 1950-1980*. Tal obra se sedimentou como oponente ao Estado-providência, como se pode constatar:

Esse livro oportunamente publicado para dar um aval pseudo-erudito à enérgica política de desengajamento social implantada pelo governo republicano (com o assentimento do Congresso de maioria democrata), a excessiva generosidade das políticas de ajuda aos mais pobres seria responsável pela escalada da pobreza nos Estados Unidos: ela recompensa a inatividade e induz à degenerescência moral das classes populares, sobretudo essas uniões “ilegítimas” que são a causa de todos os males das sociedades modernas – entre os quais a “violência urbana”.¹⁸⁸

¹⁸⁵ “Mais de dois milhões de pessoas estão nos presídios e prisões dos Estados Unidos, população que, além de ser a maior do mundo, duplicou desde 1990”. Segunda, 07 de abril de 2003. Disponível em: <http://www.midianews.com.br/noticias.php?codigo=173750&editoria=5&n=Dia-a-Dia>

¹⁸⁶ WACQUANT, Loïc. *As prisões...* p.20

¹⁸⁷ WACQUANT, Loïc, *op.cit.* p.22.

¹⁸⁸ WACQUANT, Loïc, *As prisões...* p.22.

Os procedimentos de penalidade do Estado norte-americano foram exacerbadamente ampliados. O resultado imediato foi a explosão da população prisional. O recrudescimento penal americano teve seu ápice em Nova York, na primeira gestão do prefeito Rudolph Giuliani, que adotara o programa “Tolerância Zero”, no qual foi passado às forças de ordem um cheque em branco para perseguir agressivamente a pequena delinquência e reprimir os mendigos e os sem-tetos nos bairros deserdados.¹⁸⁹ Os distúrbios sociais de pouca gravidade, isto é, delitos menores, passaram a ser perseguidos e punidos com severidade semelhante aos graves delitos, porque se vulgarizou a idéia de que o pequeno delito é a porta para os grandes. Trata-se do ditado popular “quem roupa um ovo, rouba um boi”.¹⁹⁰

No caso brasileiro, experimenta-se nas últimas décadas o processo neoliberal de redução do Estado, em proporções diversas dos Estados Unidos e dos países Europeus. No Brasil, o *Welfare State* não se tornou prontamente uma realidade, sobretudo no aspecto social. A providência estatal é um processo recente. Hodiernamente, existem vários programas assistências destinados às classes menos favorecidas, como Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, Fome-Zero, Programa Bolsa-família, Programa Renda-minha, Programa Auxílio-gás, Bolsa-escola etc. Contudo, isso não implica que Estado brasileiro esteja ampliando sua providência, mas representa sobretudo a implementação de ações que anteriormente praticamente inexistiam. A pobreza no Estado brasileiro já era um fato, com o assistencialismo preencheu-se um espaço vazio, inclusive amenizando as mazelas de milhares de pessoas. Nos Estados Unidos, diversamente, ocorreu uma contração da providência, o que veio intensificar os níveis de pobreza. Assim, no Estado brasileiro a providência não se constitui numa política

¹⁸⁹ WACQUANT, Loïc. *op.cit.* p.25.

¹⁹⁰ WACQUANT, Loïc. *op.cit.* p.25.

satisfatória para o problema da pobreza. No Estado norte-americano a pobreza vem paulatinamente ascendendo. Em ambos os casos, há “menos Estados” no aspecto social, e certamente “mais Estado” no aspecto penal. Constata-se que as maiores populações prisionais do continente americano, situam-se justamente nos Estados Unidos e no Brasil.

O recrudescimento penal no Brasil, portanto, relaciona-se com a razão penal do Estado norte-americano, que fora objeto de exportação aqui e alhures. De Nova York, a doutrina da “Tolerância Zero”, instrumento de legitimação da gestão policial e judiciária da pobreza que incomoda – a que se vê, a que causa incidentes e desordens no espaço público, alimentando, por conseguinte, uma difusa sensação de insegurança, ou simplesmente de incômodo tenaz e de inconveniência –, propagou-se através do globo a uma velocidade alucinante.¹⁹¹

Na década de 90, quando se promulgou a Lei de Crimes Hediondos, o processo de consolidação democrática estava iniciando. O Estado passava por instabilidade política e econômica. Afinal, o Estado brasileiro estava marcado pela incerteza quanto ao futuro da democracia, pela degenerescência e dependência econômica, pela imensa desigualdade sócio-econômica e pelo aumento nos níveis de pobreza. Assim, a partir de 1989, a morte violenta é a principal causa de mortalidade no país, com o índice de homicídio no Rio de Janeiro, em São Paulo e Recife atingindo 40 para cada 100.000 habitantes, ao passo que o índice nacional supera 20 para cada 100.000 (ou seja, duas vezes o índice norte-americano do início dos anos 90 e 20 vezes o nível dos países da Europa ocidental). A difusão das armas de fogo e o desenvolvimento fulminante de uma economia estruturada da droga ligada ao tráfico internacional, que mistura crime

¹⁹¹ WACQUANT, Loïc. *As prisões...* p.30.

organizado e a polícia, acabaram por propagar o crime e o medo do crime por todo espaço público.¹⁹²

A Lei de Crimes Hediondos surgiu nesse engodo político e sócio-econômico que marcou os primeiros anos da nova Constituição. Trata-se de uma lei reflexa do recrudescimento penal, que notabilizou as décadas de oitenta e noventa, sobretudo nos Estados Unidos. Afinal, a Lei de Crimes Hediondos representa justamente a ampliação da penalidade, ou seja, “mais Estado” penal.

A repreensão à criminalidade no Brasil assumiu proporções de guerra urbana. O combate ao crime, sobretudo o organizado, entrou-se na agenda política das principais unidades federativas. Note-se, porém, que o modelo de combate à criminalidade adotado no Brasil proveio justamente dos Estados Unidos. Assim, o Brasil importou um modelo, sem aferir sua funcionalidade, sem observar qual a efetiva razão penal do Estado americano. As bases deste modelo, longe de contradizer o projeto neoliberal de desregulamentação e falência do setor público, a irresistível ascensão do Estado penal americano é como se fora o negativo disso. No sentido de avesso mas também de revelador, na medida em que traduz a implementação de uma política criminalização da miséria que é complemento indispensável da imposição do trabalho assalariado precário e sub-remunerado como obrigação cívica num sentido restritivo e punitivo que lhe é concomitante.¹⁹³ Por conta disso, assim como nos Estados Unidos, a população prisional brasileira cresce continuamente. O sistema penitenciário norte-americano, constitui-se no maior depósito de indivíduos presos, composto nomeadamente por aqueles que se tornaram supérfluos ou incongruentes pela dupla reestruturação da relação social e da caridade do Estado: as frações decadentes da classe operária e os

¹⁹² WACQUANT, Loïc. *As prisões...* p.8.

¹⁹³ WACQUANT, Loïc. *As prisões...* p.96.

negros pobres da cidade.¹⁹⁴ Enfim, a *doxologia* norte-americana de “mais Estado” penal, infelizmente, penaliza mormente a miséria.

No Brasil ocorre algo semelhante, pois como comprovado no estudo de caso – na análise do sistema prisional do Distrito Federal – a maioria dos presidiários residiam em localidades pobres, isto é, 57,45% na região administrativa 3, que possui a menor renda familiar do Distrito Federal, na média de 4,1; apenas 4,59% possuem o nível médio completo; 65% são pretos ou pardos; e 27,02% advêm do nordeste.

O sistema penitenciário do Distrito Federal,¹⁹⁵ do Brasil e alhures, ao adotarem o modelo penal e prisional norte-americano acabaram por intensificar o aprisionamento dos pobres, que certamente se constitui na classe mais suscetível à criminalidade. A Lei de Crimes Hediondos, portanto, possui um viés idiossincrático, pois representa decididamente maior severidade do Estado brasileiro aos atos criminosos de gravidade elevada; mas por outro lado, constitui-se num instrumento intensificador das mazelas do sistema prisional, sobretudo da superlotação.

No caso específico do Distrito Federal, sua população prisional cresceu ao longo dos anos de vigência da Lei de Crimes Hediondos, de dois mil para oito mil presos.¹⁹⁶ A Lei de Crimes Hediondos, prontamente, representa “mais Estado” penal, sem no entanto, considerar a precariedade do Estado social, ou seja, *a atrofia deliberada do Estado social corresponde à hipertrofia distópica do Estado penal: a miséria e a*

¹⁹⁴ WACQUANT, Loïc. *As prisões...* p.96.

¹⁹⁵ “Em janeiro de 1999, depois da visita de dois altos funcionários da polícia de Nova York, o novo governador de Brasília, Joaquim Roriz, anuncia a aplicação da “tolerância zero” mediante contratação imediata de 800 policiais civis e militares suplementares, em resposta a uma onda de crimes de sangue do tipo que a capital brasileira conhece periodicamente. Aos críticos dessa política que argumentam que isso vai se traduzir por um súbito aumento da população encarcerada, embora o sistema penitenciário já esteja à beira da explosão, o governador retruca que bastará então construir novas prisões” (WACQUANT, Loïc. *As prisões...* p. 31).

¹⁹⁶ SEMINÁRIO DEBATE REVISÃO DA LEI DOS CRIMES HEDIONDOS. 03.09.2004. Disponível em: <http://ptcldf.org.br/MateriaToda.asp?NumeroMateria=2025>

extinção de um têm como contrapartida direta e necessária a grandeza e a prosperidade insolente do outro.¹⁹⁷

Com referência à Lei de Crimes Hediondos, tramitam diversas proposições no Congresso Nacional, algumas objetivando sua flexibilização ou revogação, outras almejando a extensão de mais crimes no rol dos hediondos. Todavia, o cume da polêmica situa-se no Supremo Tribunal Federal, visto que a partir da Emenda Constitucional 45/2004, certos tratados internacionais adquiriram status de emenda constitucional, assim sendo:

Art. 5º, § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

A referida emenda alterou matéria do Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, Artigo 5º, cujas normas têm eficácia plena, pois desde a entrada em vigor na Constituição, produzem, ou têm possibilidades de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações, que o legislador constituinte direta ou indiretamente, quis regular.¹⁹⁸ Dessa forma, quaisquer tratados ou convenções sobre “direitos humanos”, desde que se enquadrem no trecho supracitado, aplicam-se imediatamente. Não obstante, sobre direitos essenciais da pessoa humana, o Brasil é signatário do Pacto de San José da Costa Rica – Convenção Americana de Direitos Humanos (1969). Destaca-se nesse tratado:

Art. 5º - Direito à integridade pessoal:

1. Toda pessoa tem direito a que se respeite sua integridade física, psíquica e moral.
 2. Ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratos cruéis, desumanos ou degradantes. Toda pessoa privada de liberdade deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano.
- (...)

¹⁹⁷ WACQUANT, Loïc. *As prisões...* p. 80.

¹⁹⁸ MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional...* p.41.

6. As penas privativas de liberdade devem ter por finalidade essencial a reforma e a readaptação social dos condenados.

Numa rápida análise, vê-se que a atual situação dos estabelecimentos prisionais brasileiros contraria em tudo as normas prescritas neste pacto. A Lei de Crimes Hediondos, por submeter certos presidiários a maior tempo no ambiente prisional, potencializa a degradação do indivíduo, ferindo sua integridade pessoal. Por conta disso, a precariedade do sistema penitenciário brasileiro deixou de ser apenas um problema de segurança pública, mas também se constitui num problema de inconstitucionalidade, de insegurança jurídica.

A despeito desse debate jurídico-político – em termos práticos – pouco se conhece sobre o impacto da Lei de Crimes Hediondos no sistema penitenciário brasileiro. Tem-se que, em nível federal, não se têm dados quantitativos de forma precisa explicitando o número de presidiários que cumprem pena por prática de crime hediondo e também dados que correlacionem crescimento da população prisional à adoção da lei de crimes hediondos. Contudo, sabe-se que o crescimento da população prisional do Brasil, nomeadamente, é devido uma cultura de aprisionamento, visto que impera a noção de que a única resposta para o delito é a prisão. Com a prisão, o dever do Estado de responder ao crime parece estar devidamente cumprido. O sinônimo de punição, pois, é a custódia do acusado, mesmo antes do processo, no seu curso ou após o seu término. Já o sinônimo de impunidade, a contrário *sensu*, é a ausência do encarceramento. A cultura reinante é a de que o dever exclusivo é o de castigar o criminoso, e não o de evitar o crime.¹⁹⁹

Desse modo, a Lei de Crimes Hediondos, coaduna-se com o histórico cultural da penalidade brasileira, que certamente é reflexo de um recrudescimento penal

¹⁹⁹ MARIZ, Antônio Cláudio. Questão penitenciária: uma questão social. *Folha de São Paulo*, 6.06.2005.

presenciado em diversos Estados, sobretudo nos Estados Unidos. Para constatar o impacto da lei de hediondos na composição da população prisional, examine-se, tão-somente a análise dos tipos de crime da população prisional do Distrito Federal:

Tabela 19
Descrição do tipo de crime da
população prisional do Distrito Federal

Descrição do Tipo de Crime	CDP	CIR	PDF I	PDF II	Totais	%
<i>Atendo violento ao pudor</i>	23	51	35	63	172	2,62
Contra a administração/fé pública	45	56	77	33	211	3,22
Corrupção de menores	1	-	-	1	2	0,03
Crimes previstos na lei de armas	282	173	294	134	883	13,48
<i>Epidemia com resultado morte</i>	1	-	-	-	1	0,01
Estelionato	42	29	29	16	116	1,77
<i>Estupro</i>	29	96	62	106	293	4,47
<i>Extorsão qualificada mediante seqüestro</i>	2	4	20	3	29	0,44
<i>Extorsão qualificada pela morte</i>	-	-	1	-	1	0,01
Extorsão	3	6	11	4	24	0,36
Falsificação ou uso de documentos falsos	2	2	15	4	23	0,35
Falsificação, corrupção, adult. alter. de prod.	2	1	-	-	3	0,04
Furto qualificado	426	279	264	157	1.126	17,19
Furto simples	288	232	278	145	943	14,40
<i>Homicídio qualificado</i>	324	167	611	166	1.265	19,31
Homicídio simples	123	88	151	56	418	6,38
<i>Latrocínio</i>	33	69	326	57	485	7,40
Lesões corporais	42	48	65	39	194	2,96
Outros crimes	293	152	222	109	776	11,84
Quadrilha ou bando	61	36	86	25	208	3,17
Receptação	111	56	92	46	305	4,65
Roubo qualificado	890	878	976	408	3.152	48,12
Roubo simples	84	63	31	46	224	3,41
<i>Seqüestro</i>	1	3	-	-	4	0,06
Tentativa de homicídio	33	12	21	8	74	1,13
Tortura	-	2	2	-	4	0,06
Tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins	358	96	384	351	1.189	18,15
Tráfico internacional de entorpecentes	45	31	-	121	197	3,00
Usuário de entorpecentes e drogas afins	98	116	215	102	531	8,10

Fonte: Sistema de Informática Penitenciária do DF, Dezembro de 2005. Obs: vários presidiários estão condenados em mais um tipo de crime, logo, um não exclui o outro na composição da tabela. A percentagem decorre do universo de 6550 presidiários pelo total de crimes apontados.

Em negrito itálico, têm-se os crimes tipificados como hediondos, sendo que cumprem pena neste regime: 2.249 presidiários (34,33%). Todavia, deve-se considerar que a Lei de Crimes Hediondos, em seu artigo segundo, determinou que os crimes de *prática de tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, e o terrorismo, se*

equiparam aos crimes hediondos nas hipóteses citadas dentre os incisos e parágrafos do mesmo artigo, o que os torna suscetíveis às barreiras de progressão de regime.

Assim, na hipótese de que todos os presidiários condenados por tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins tivessem sua pena qualificada como crime hediondo, o percentual de presidiários subiria para: 3.635 (55,50%). Acertadamente, o percentual de condenações por crimes hediondos é proeminente nos sistemas prisionais de caráter fechado, como o PDF-I, com 1.020 presos; e PDF-II 332 presos. Ora, o impacto dos condenados por crimes hediondos corresponde respectivamente a 48% e 31% da população prisional dessas unidades prisionais.²⁰⁰ Não obstante, é justamente no sistema fechado, que ostenta 25% da população prisional brasileira, que se observa o maior índice de reincidência, de 80%.²⁰¹ Afinal, em reiteradas pesquisas, o fator tipo do crime determina a possibilidade de reincidência. A probabilidade de um presidiário condenado por crime hediondo reincidir no mesmo tipo de crime é contínua, pois:

O tipo de crime tem demonstrado ser o principal preditor de reincidência criminal. Lenke et al. (1982) argumentam que a informação sobre o tipo de antecedentes criminais é o fator singular mais importante na predição do recidivismo. O segundo delito tende a acontecer dentro do mesmo tipo de crime cometido na primeira instância delictiva, de acordo com Holland (1983), Alexander (1993) e Hanson, (1995). A possível exceção vem do trabalho de Grunfeld (1986) relativo às ofensas sexuais, que acontecem tanto antes quanto depois de outras ofensas.²⁰²

Com essas considerações, nota-se que Lei de Crimes Hediondos, efetivamente, tem considerável impacto no desenho da população prisional do Distrito Federal. Para o estudo de caso da presente pesquisa, comprova-se que o recrudescimento penal, sobretudo com a Lei de Crimes Hediondos, eleva o índice de aprisionamento,

²⁰⁰ Desconsiderando os praticantes de crimes de tráfico ilícito entorpecentes e drogas afins.

²⁰¹ De acordo com dados oficiais a quantidade de presos no regime fechado em 2004 no nível nacional é aproximadamente 40%, no Distrito Federal 50%, vide tópico 3.2.1. SOUZA, Percival de. No final de 2007, o Brasil terá quase 500 mil presos. Entra muita mais gente do que sai. *Jornal Tribuna do Direito*, ano 12, n. 141, p. 24-26, jan. 2005.

²⁰² FANDINO MARINO, Juan Mario. *Comparative analysis*

ocasionando, portanto, o acirramento da superlotação. Não se pode, todavia, aferir se o recrudescimento e o aprisionamento têm implicação na redução da taxa de criminalidade. Pelo que é defendido na hipótese deste trabalho, qualquer política de combate à criminalidade, que não contemple aspectos sócio-econômicos, políticos e jurídicos certamente será limitada e com resultados funestos, porque acentuadamente penaliza a miséria, enfim:

A intervenção penal, por encerrar as mais contundentes e lesivas manifestações sobre liberdade das pessoas, não pode ter lugar senão em situações de absoluta necessidade e adequação. Não pode, enfim, o direito penal fundar-se num simbolismo que, iludindo os seus destinatários por meio de uma fantasia de segurança jurídica, encubra, por meio de uma solução barata e, não raro, demagógica (a edição de leis penais ou o aumento do seu rigor), as raízes dos problemas sociais subjacentes a toda manifestação delituosa, sobretudo quando se sabe que a intervenção penal é uma intervenção sintomatológica e não etiológica, pois atinge os problemas sociais em suas conseqüências e não em suas causas²⁰³

Pelos dados da Tabela 19, podem ser feitas as seguintes considerações. Praticaram crimes contra a propriedade, mas especificamente furto e roubo qualificados ou simples, 5.445 presidiários (83,12%); crimes relacionados a entorpecentes e drogas afins, 1.917 presidiários (29,26%).²⁰⁴ Tais tipos de crime, sobretudo o furto e roubo, decorrem do processo de marginalização das classes sociais menos favorecidas. Outrossim, o tráfico de entorpecentes e drogas seleciona constantemente indivíduos para manter uma rede de distribuição, buscando-os principalmente nos bolsões de pobreza. O processo neoliberal de “menos Estado” social, abre espaço para que o crime se apresente como uma das poucas alternativas possíveis.

²⁰³ QUEIROZ, Paulo de Souza. *Funções do Direito Penal: Legitimação versus Deslegitimação do Sistema Penal*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2001, p. 56-57.

²⁰⁴ Os presidiários condenados por “uso de entorpecentes e drogas afins” geralmente adquirem essa condenação no interior dos estabelecimentos prisionais, visto que, a despeito dos esforços da estrutura de segurança, a droga nas prisões é um elemento presente. Grande parte da droga entra nos estabelecimentos prisionais através dos visitantes, sobretudo, das visitantes femininas, que carregam a droga no interior de suas genitálias. Tal fato ocasiona a condenação de várias parceiras de presidiários por tráfico de entorpecentes e drogas afins.

Independente de uma possível revogação ou flexibilização da Lei de Crimes Hediondos, o índice de aprisionamento continuará assaz elevado, pois almejar tão-somente a redução da população prisional através do abrandamento de um tipo penal, lamentavelmente, não é uma solução plausível. O mundo do crime é bastante complexo, bem assim a legislação penal brasileira, a qual possui diversos temas correlacionados ao enrijecimento da penalidade, a despeito da Lei de Crimes Hediondos. Ademais, dos tipos de crime expostos na Tabela 19, dificilmente, encontram-se presidiários condenados por apenas um tipo de crime. Por causa disso, na hipótese de a Lei de Crimes Hediondos ser revogada, a situação de superlotação nos estabelecimentos prisionais provavelmente persistiria, pois, retirar-se-ia a imputação de crime hediondo, mas muitos presidiários terão outras condenações, seja roubo, tráfico, seqüestro, latrocínio etc.

A polêmica sobre a Lei de Crimes Hediondos divide-se entre favoráveis e contrários à revogação ou flexibilização. Hodiernamente, o próprio Governo Federal, na figura do Ministério da Justiça, CNPCP e DEPEN, situam-se no rol dos favoráveis. Contudo, ambos os lados têm argumentos convincentes. Portanto, examina-se resumo de cada um:

Quadro 8
Argumentos Favorável e Contrário à revogação ou flexibilização da Lei de Crimes Hediondos

Favorável	Contrário
<p>“O fato da proibição de progressão de regime nos crimes hediondos (a lei exige o cumprimento de 2/3 da pena em regime fechado) vem abarrotando todos nossos presídios. De 90 mil presos em 1990 o Brasil passou para 350 mil em 2004. A população brasileira não chegou a dobrar nesse período. A população carcerária multiplicou-se por quatro. O déficit de vagas é de quase metade (cerca de 170 mil vagas). A desumanidade e crueldade na execução da pena envergonha nosso país, tanto quanto a violência praticada pelos criminosos. Com tamanha violência nas ruas, nos presídios, nas escolas etc. jamais construiremos um país decente, onde viver não implique um risco permanente (...) Se de um lado a criminalidade, sobretudo a violenta, nos tem causado muita preocupação (a vida deixou de ter valor em muitas situações), de outro, também é certo que o Estado não está autorizado a desrespeitar a razoabilidade. Não se pode legislar para (só) satisfazer a volúpia sangrenta de setores da mídia ou mesmo da população.”</p>	<p>“Não se sabe, com precisão, se houve ou não aumento ou redução de crimes. O que se sabe é que os delitos hediondos, a despeito da severidade com que são tratados, continuam a ser praticados. E é preciso uma reação legal a tal estado de coisas. Não se pode, ainda, desviar o foco dessa realidade para propugnar a redução do tempo do encarceramento quando ele é absolutamente necessário, como se isso fosse contribuir para a redução das infrações (...) Uma certeza porém parece evidente: não será com a flexibilização do trato dos crimes hediondos que os problemas do sistema penitenciário nacional serão definitivamente solucionados ou ao menos atenuados. Os delitos definidos como hediondos merecem, sim, maior atenção do Estado, mas para tranqüilidade do povo, não para resolver problemas pontuais, decorrentes, muitas vezes, do histórico desinteresse ou da omissão do próprio Poder Público”</p>

Fontes: (Favorável) Luiz Flávio Gomes. Doutor em Direito penal pela Faculdade de Direito da Universidade Complutense de Madri, Mestre em Direito penal pela USP, Consultor e Parecerista e Diretor-Presidente da TV Educativa IELF. http://www.mundolegal.com.br/?FuseAction=Artigo_Detalhar&did=15844. (Contrário) Geraldo Francisco Pinheiro Franco, juiz do Tribunal de Alçada do Estado de São Paulo. Revista Consultor Jurídico, 19 de agosto de 2004.

Acredita-se que o exclusivo recrudescimento penal não soluciona a questão da criminalidade, embora tenha impacto imediato na crise do sistema penitenciário. O “mais Estado” penal em contrapartida ao “menos Estado” social é uma *doxologia* sublinear que advém do processo neoliberal, a qual encontra aporte no Brasil e alhures.

Nesse sentido, deve-se considerar que o recrudescimento penal corrobora o fato de que o Estado não se preocupa com as causas da criminalidade das classes pobres, à margem de sua “pobreza moral” (o novo “conceito” explicativo em voga), mas apenas com suas conseqüências, que ele deve punir com eficácia e intransigência.²⁰⁵ Tal fato

²⁰⁵ WACQUANT, Loïc. *As prisões...* p.50.

vem proporcionando, sobretudo, a marginalização da miséria, que desprovida da providência estatal encontra no crime consolação.

A discussão sobre a revogação ou flexibilização da Lei de Crimes Hediondos não deve tão-somente centrar-se nos aspectos jurídicos e constitucionais, muito menos se limitar a uma interpretação economicista da criminalidade e da reincidência criminal. Pois, mesmo que os fatores gerados economicamente possam ser mais facilmente identificados e operacionalizados, como parece ser o caso do que se segue, isso não significa que as condições econômicas sejam, na verdade, os fatores causais mais importantes. Um cenário mais plausível parece ser uma interação complexa entre ambos, do ponto de vista teórico, onde o estresse econômico desencadeia o crime "dependendo" do estado de integração social em seus vários níveis (família, trabalho, comunidade, inserção política, etc.), bem como de seus mecanismos protetores contra o crime (como a repressão).²⁰⁶

Os estabelecimentos prisionais brasileiros estão abarrotados de indivíduos oriundos do processo de exclusão sócio-econômica. Apesar de a Lei de Crimes Hediondos intensificar as mazelas do sistema penitenciário – sobretudo a superlotação – sua simples transmutação praticamente em nada alteraria essa árdua realidade. Além disso, impera o desconhecimento sobre o impacto da lei de hediondos no controle da criminalidade. Propalar qualquer alteração da Lei de Crimes Hediondos como solução para crise do sistema penitenciário, apresenta-se como uma solução simplista para um intrincado problema. A questão penitenciária, portanto, entra noutra processo, que é punir sem necessariamente prender.

²⁰⁶ FANDINO MARINO. Juan Mario. *Comparative analysis of the effects of socioeconomic status, crime type and prison conditions on criminal recidivism*. *Sociologia*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>.

3.3.3 Penas Alternativas, Punição sem Prisão

No contraponto ao recrudescimento da penalidade, hodiernamente, discute-se no âmbito da questão penitenciária um processo que contemple outra atitude além do aprisionamento. Não existe nenhuma correlação do aumento das taxas de encarceramento à redução dos índices de criminalidade. Um possível controle da criminalidade não passa necessariamente pelo enrijecimento da penalidade. Por causa disso, a severidade penal – sobretudo a pena de restrição de liberdade – vem sendo repensada, sugerindo-se, portanto, restrições ao Estado penal, propondo-se uma nova fase do direito de punir do Estado.

Como se observará posteriormente, a severidade penal, assenta-se num incongruente viés, pois oscila num embate entre “mais Estado” penal com “menos Estado” social. Por conta disso, o Estado penal age na lacuna do Estado social, penalizando maiormente a miséria. Como já apresentado, a propalada doutrina do “Tolerância Zero” vislumbrou a indistinção da natureza dos delitos. Em consequência as instituições prisionais entulharam-se de indivíduos, a despeito da gravidade dos delitos, sobretudo nos Estados Unidos. Nada obstante, uma nova via vem se apresentando. Trata-se do Estado penal mínimo, que assim acerta:

Quanto à filosofia prisional, lembremos que a idéia de re-socialização ou reabilitação do apenado passa hoje por uma fase de enorme desprestígio nas esferas tanto nacional como internacional, especialmente nos Estados Unidos. As enormes massas de encarcerados, o alcance até agora bastante limitado dos programas de reabilitação, e os altos custos envolvidos em novos ou aperfeiçoados programas para os grandes contingentes atuais de apenados, tem levado a política carcerária nesse país a optar pela chamada *new penology*. Esta nova filosofia envolve o abandono da individualização do tratamento e da idéia de re-socialização, em favor do "gerenciamento" das populações carcerárias em função da avaliação dos diferentes graus de risco que diferentes grupos de delinquentes oferecem à sociedade. Várias formas de regimes abertos e semi-abertos, liberdade condicional e outras "penas alternativas" tem ocupado todos os espaços da prática e discussão sobre filosofia prisional, inclusive no Brasil.²⁰⁷

²⁰⁷ FANDINO MARINO, op.cit.

No Brasil, o debate sobre as penas alternativas decorre necessariamente em razão da crise do sistema penitenciário, sobretudo, em termos de superlotação e incapacidade de ressocializar. Mas qual seria o objetivo dessa punição sem prisão?

Veja-se:

A pena alternativa visa, sem rejeitar o caráter ilícito do fato, dificultar, evitar, substituir ou restringir a aplicação da pena de prisão ou sua execução ou ainda, pelo menos, a sua redução. Trata-se de uma medida punitiva de caráter educativo e socialmente útil, imposta ao autor da infração penal, no lugar da pena privativa de liberdade. Portanto, não afasta o indivíduo da sociedade, não o exclui do convívio social e dos seus familiares e não o expõe aos males do sistema penitenciário. Sua destinação penal é voltada para infratores de baixo potencial ofensivo.²⁰⁸

Observa-se pelo trecho supracitado que a prisão torna-se uma instituição limite, ou seja, destinada exclusivamente para delinquentes de elevada periculosidade e contumazes. Tal fato, teria como principal conseqüência uma redução nas taxas de encarceramento, reduzindo a pressão sobre o malfadado sistema penitenciário.

O direito penal mínimo brasileiro sedimenta-se principalmente na Lei n.º 9.714/98, que não só regulamentou, mas ampliou o rol das penas alternativas. Desse modo, os inequívocos objetivos da Lei n.º 9.714/98 guardam perfeita consonância com a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* e de tantos outros textos internacionais, assim como a Constituição brasileira, que no seu art. 5º, inc. XLVI, prevê a pena de "prestação social alternativa".²⁰⁹ Portanto, o direito de punir do Estado brasileiro, a partir da Lei n.º 9.714/98, vislumbra transmutar a *doxologia* do "mais Estado" penal, que decididamente marcou a década de noventa, para uma *doxologia*, cujo crime seja visto como um fato social, e o criminoso, um indivíduo envolto em diversas problemáticas sócio-econômicas. Por causa disso, na maioria dos casos, colocar

²⁰⁸ BRASIL. Ministério da Justiça. *Manual de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas*. Secretaria Nacional de Justiça Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas, Brasília, 2002.

²⁰⁹ GOMES, Luiz Flávio. *Nova Lei de Penas Alternativas: a competência de sua aplicação*. Disponível em: http://www.suigeneris.pro.br/direito_dp_novalei.htm

delinquentes de pouca gravidade oriundos sobretudo da degenerescência sócio-econômica, nos estabelecimentos prisionais, implica retro-alimentar a criminalidade, haja vista a ineficiência do sistema penitenciário como instrumento ressocializador.

As taxas de violência indicam que o recrudescimento penal não reduziu a criminalidade nos últimos anos, porque entre os anos de 1993 a 2002, o número total de homicídios registrados no Sistema Integrado de Mortalidade (SIM) no país passou de 30.586 para 49.640, o que representa um aumento de 62,3%, várias vezes superior ao incremento populacional, que foi de 15,2% no mesmo período.²¹⁰ A taxa de homicídio constitui-se apenas num indicador, não dimensionando toda a situação da violência. No entanto, demonstra que apesar do recrudescimento penal – mormente pela Lei de Crimes Hediondos – o crime contra a vida continua avançando.

Nesse sentido, se o recrudescimento penal não inibiu os crimes de maior gravidade, muito menos coibirá os crimes de menor potencial ofensivo. Por causa disso, o poder punitivo do Estado deve estar regido e limitado pelo princípio da intervenção mínima. Com isto, *argumenta-se* que o Direito Penal somente deve intervir nos casos de ataques muito graves aos bens jurídicos mais importantes. As perturbações mais leves do ordenamento jurídico são objeto jurídico de outros ramos do Direito.²¹¹ Sendo assim, impera o argumento de que a prisão não se constitui numa instituição inibidora da criminalidade, a despeito de toda crueza imputado à mesma. Desse modo, as penas alternativas, erigem-se não só como um recurso de punição, mas sobretudo, como uma possível solução para superlotação nos estabelecimentos prisionais.

²¹⁰ WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência IV: os jovens do Brasil*. UNESCO. 2004, p.29.

²¹¹ MUNÓZ CONDE in BARROSO FILHO, José. A tutela penal das relações de consumo. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 6, n. 52, nov. 2001. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2462>>. Acesso em: 19 dez. 2003.

Os dados brasileiros de reincidência na atual estrutura do Estado penal, baseado na cultura de aprisionamento, mostram-se elevados, porque ultrapassam os 80%. Tal fato revela-se como quesito favorável à ampliação das penas alternativas, visto que ostentam menores índices de reincidência, na faixa de 12%, de acordo com o ILANUD.²¹² Afinal, punir sem prender, seria assim o futuro do direito de punir do Estado. Reegrar decididamente o Estado penal, no qual não mais se buscaria uma ressocialização do delinqüente, porém seu aprofundamento em vínculos sociais sem retirar da sociedade.

Desse modo, o delinqüente de inexpressiva periculosidade, sobretudo primário, não seria conduzido ao sistema prisional convencional. Não seria retirado da sociedade, porquanto se acredita que ele não necessite de ressocialização, mas tão-somente do fortalecimento dos valores sociais, o qual poderia ser alcançado através das penas alternativas, pois:

A legislação brasileira prevê que a pena pode ser revertida em prestação pecuniária, perda de bens e valores, prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas, interdição temporária de direitos e limitação do fim de semana. Além da possibilidade de profissionalização e desenvolvimento intelectual do condenado, o cumprimento da pena alternativa em uma escola, por exemplo, acaba beneficiando toda a sociedade, que passa a contar com os serviços do apenado. (...) Para o Ministério da Justiça, as penas alternativas constituem medida eficaz ao sistema penitenciário, porque evitam que um réu primário que tenha cometido crime de pequeno potencial ofensivo seja encaminhado ao cárcere e ao convívio com autores de crimes graves. Além disso, aplicação da pena alternativa não rompe o vínculo familiar e profissional do condenado, atenua a superpopulação prisional, previne novos delitos dentro da prisão, reduz a taxa de reincidência no crime e ainda proporciona menos custos ao governo.²¹³

Em reiteradas notas, o próprio Estado brasileiro, na figura do Ministério da Justiça, Conselho Nacional de Política Penitenciária e Criminal (CNPCCP), Departamento Nacional Penitenciário (DEPEN), vem propagando as penas alternativas

²¹² FERREIRA, Otávio Dias de Souza. *Carandiru, violência e crise no sistema penal*. ILANUD, 05.2003. Disponível em: http://www.ilanud.org.br/index.php?cat_id=54&pag_id=550

como solução para o problema da superlotação nas prisões, além de impedir o efeito retro-alimentador da criminalidade, visto que a prisão é uma constante “fábrica de delinquentes”. Ora, o aprisionamento corresponde à assimilação dos padrões vigentes na penitenciária, estabelecidos, precipuamente, pelos internos mais endurecidos, mais persistentes e menos propensos a melhoras. Adaptar-se à cadeia, destarte, significa, em regra, adquirir as qualificações e atitudes do criminoso habitual.²¹⁴

Prontamente, o baixo grau recidivo se configura no principal argumento para ampliação das penas alternativas. Como já citado, o recrudescimento penal não reduziu os índices de criminalidade, e também as prisões não foram capazes de cumprir a quimera da ressocialização. Não obstante, a abrangência das penas alternativa ainda é pouca, perante a dimensão da população prisional, pois cerca de 30 mil pessoas cumprem pena alternativa no Brasil, onde existem aproximadamente 330 mil detentos em todo o sistema prisional. Estudos indicam que pelo menos 20% desse universo de detentos brasileiros, ou seja, 66 mil condenados, poderiam cumprir a pena prestando serviços à comunidade, como trabalhar em um hospital ou dar assistência em uma

²¹³ JUÍZES E PROMOTORES DEFENDEM PENAS ALTERNATIVAS NO PAÍS. Fortaleza, 28.06.2005. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/noticias/2005/Junho/rls280605penas.htm>.

²¹⁴ THOMPSON, Augusto. *Questão penitenciária...* p.96. No sentido abordado por THOMPSON, em 2003, presenciei a entrada de um jovem de aproximadamente 20 anos no PDF-I. Estava condenado por latrocínio, tinha participado de um furto de som automotivo, que culminou na morte da vítima. Segundo, o presidiário, não queria matar a vítima, apenas desejava o som “para curtir as baladas”. Todavia, a curtição acabou se tornando num crime. O jovem era primário, porém cometeu um crime hediondo. Teve pena imposta de 21 anos. No início, era tímido, falava sem dirigir o olhar aos policiais. Contudo, foi-se adaptando à cadeia. Para sobreviver sem problemas, afundou-se na massa carcerária, adotando seu estilo de vida. Começou a fazer algumas “correrias” e “adianto” para demonstrar aos demais presidiários que era um dos seus. Passado algum tempo, nada tinha daquele jovem tímido e amedrontado. Via-se nele um criminoso, que no pátio praticava exercícios físicos para se impor, além de dirigir o olhar desafiador aos seus supostos algozes, ou seja, os policiais. Enfim, já estava perdido, fazia de fato parte do mundo do crime. Contudo, por artimanha jurídica, houve revisão em sua pena, sendo retirado o caráter hediondo do crime. Assim, ele seguiu direto para o regime semi-aberto, tanto que hoje pode já estar em liberdade. Todavia, tenho dúvida quanto ao seu destino, pois ele tinha sido contaminado pelo crime na prisão.

creche. No Reino Unido, a aplicação de penas alternativas chega a 80% das condenações no país.²¹⁵

A execução das penas alternativas não compete ao sistema penitenciário. Ficam a cargo do sistema judiciário. Certamente outras instituições são avocadas na aplicação das penas alternativas, mas, destaca-se, sobretudo, o papel da Central Nacional de Penas Alternativas (CENAPA), estrutura funcional do DEPEN, cuja missão é analisar os projetos de fomento à aplicação de penas alternativas apresentados pelos Estados e desenvolver junto à Coordenação-Geral de Reintegração Social as diretrizes nacionais para a devida reintegração social das pessoas em cumprimentos restritos de direitos.

Dessa forma a CENAPA estará orientada a estruturar em cada Estado e seus municípios o processo de acompanhamento e fiscalização da execução das penas alternativas. De fato, existem 39 Centrais de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas, em 25 estados, conveniadas com o Ministério da Justiça. O número de beneficiários de penas e medidas alternativas atendidos nas Centrais conveniadas é de cerca de 32.500.²¹⁶ Veja-se o perfil dos indivíduos delinquentes que são beneficiados com penas alternativas, ao invés da prisão:

²¹⁵ *JUÍZES E PROMOTORES DEFENDEM PENAS ALTERNATIVAS NO PAÍS. Fortaleza, 28.06.2005. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/noticias/2005/Junho/rls280605penas.htm>*

²¹⁶ Disponível em: <http://www.mj.gov.br/depen/penasalternativas/cenapa.htm>

Quadro 9
Perfil do Beneficiário das
Penas e Medidas Alternativas

Sexo	Masculino: 87%
	Feminino: 13%
Faixa Etária	18 a 35 anos: 61%
Escolaridade	Fundamental Incompleto: 40,6%
	Médio completo: 11,1%
	Fundamental completo: 6,2%
	Analfabeto: 3,7%
Delitos Predominantes	Furto: 20%
	Porte de Armas: 16,2%
	Lesão: 16,1%
	Uso de Droga: 14,4%

Fonte: Site do MJ. <http://www.mj.gov.br/depen/penasalternativas/dados.htm>

Pela amostra supracitada, nomeadamente as penas alternativas atingem justamente o grosso da população prisional. Sua ampliação certamente reduziria a quantidade de encarcerados. As penas alternativas visam a retirar do sistema penitenciário a função de punição para certos tipos de delitos e delinqüentes. Isso não implica a destituição das prisões, pois o novo e alternativo modelo penal que ocupa, por enquanto, não o lugar o sistema clássico (que não morreu, obviamente), senão uma posição excepcionadora que, para além de conceber a prisão como *extrema ratio* e que só se justifica para fatos de especial gravidade.²¹⁷

Por conta disso, o Estado Penal brasileiro estaria mudando seu foco de atuação, no qual grande parte da penalidade atuaria como instrumento de caráter sócio-educativo. Afinal, o Estado penal mínimo seria solução para criminalidade? Seria um redutor da crise do sistema penitenciário brasileiro?

Os dados estatísticos evidenciam o baixo grau recidivo nas penas alternativas, como já citado 12%, ao passo que no sistema penal convencional ultrapassa os 80%.

Por conseguinte, tais dados colocam esse modelo como uma nova forma de se combater a criminalidade, quiçá para aplacar a crise do sistema penitenciário. Considera-se pertinente o seguinte: assim como entre as décadas de oitenta e noventa, o recrudescimento penal foi escolhido como política para reprimir a criminalidade, hoje é rechaçado por sua pouca eficácia, sobretudo por hipertrofiar a crise do sistema penitenciário. O mesmo pode ocorrer com o abrandamento penal, isto é, com as penas alternativas. O recrudescimento penal resultou da importação do modelo do Estado penal norte-americano, sem no entanto verificar sua eficácia, muito menos suas particularidades. O processo de abrandamento penal, denominado de “*new penology*”, constitui-se noutro modismo alienígena, que mais uma vez vem sendo importado pelo Brasil. Por conta disso, antes de ser aplicado pelo Estado brasileiro, deveria ser amplamente debatido, analisando-se principalmente o que advém conjuntamente a este novo modelo de penalidade.

Observou-se no tópico próprio que o recrudescimento penal se originou numa *doxologia* de “mais Estado” penal, que por se contrapor ao “menos Estado” social, penalizou principalmente a miséria no Brasil e alhures. Os indivíduos das classes menos favorecidas são decididamente os candidatos à vida criminosa. Enfim, são eles que apinham as prisões, e também continuarão sendo a maioria no rol das penas alternativas. Desse jeito, evitar-se-ia a entrada milhares de indivíduos nos estabelecimentos prisionais, num possível alastramento das penas alternativas. Mas, essa clientela partirá para outra instituição, cujos resultados ainda são incipientes. Afinal, as penas alternativas terão sobre seus auspícios um crescente número de delinquentes, todos num ambiente desprovido de muros e grades.

²¹⁷ GOMES, Luiz Flávio. *Nova Lei de Penas Alternativas: a competência de sua aplicação*. Disponível em: http://www.suigeneris.pro.br/direito_dp_novalei.htm

O Estado brasileiro vem falhando no processo punitivo de indivíduos que estão constantemente sobre sua tutela nos estabelecimentos prisionais. Será diferente com indivíduos que estão extramuros, ou seja, que de certo modo estão livres? As penas alternativas privilegiam o fato de não retirar o delinqüente do convívio social e familiar. No entanto, quais são as condições deste convívio? Argumenta-se que o contexto sócio-econômico, sobretudo o familiar, que caracteriza a população carcerária, é muito desestruturado, e que é justamente este contexto que impulsiona ou potencializa a conduta delituosa. A política do Estado penal mínimo, principalmente as penas alternativas, ao privilegiar o não-afastamento do delinqüente de seu convívio social e familiar, parece desconsiderar que este contexto está grandemente maculado pela degenerescência sócio-econômica e pela desestruturação familiar. O que se apresenta como aspecto positivo, trata-se de um engodo, no qual a vida criminosa se propaga. Noutras palavras, o “menos Estado” social, nomeadamente o esfacelamento sócio-econômico, continua a despeito da transmutação do rigor da penalidade. Conseqüentemente os miseráveis continuarão sendo o principal foco da ação punitiva do Estado, seja no sistema penal convencional ou com as penas alternativas.

A criminalização e a penalização da miséria independe da doutrina penal do Estado, pois o que decididamente acirra a criminalidade é a desregulamentação da economia e a destruição do Estado social, que para compensar alçou o aumento do Estado policial e penal, como bem argumentou Pierre Bourdieu, comentando a obra de Loïc Wacquant.²¹⁸ Nesse sentido, frisa-se que as penas alternativas não significam o definhamento do Estado policial e penal, pois representam tão-somente uma mudança no processo punitivo. Portanto, não implica que a miséria deixará o espaço que ocupa na penalização, mas que será punida de forma suavizada.

²¹⁸ Para melhor compreensão dessa correlação veja: WACQUANT, Loïc. *As prisões da Miséria*.

Tem-se que a ampliação do Estado penal assenta-se numa doutrina neoliberal, que pouco se preocupa com a degenerescência do contexto sócio-econômico. Nesse sentido, também se enquadram as penas alternativas. Afinal, poder-se-ia dizer que o apregoar das penas alternativas decorre do colapso do aprisionamento e do avultamento dos custos relacionados ao mesmo, seja no Brasil ou alhures, sobretudo no Estados Unidos. Trata-se de uma nova fórmula liberal de encarar a criminalidade, com os mesmos objetivos funestos.

A panóptica da penalidade não considera a prisão uma instituição falida, mas tão-somente insuficiente perante a crescente demanda do encarceramento. Por sua vez, as penas alternativas dificilmente padecerão com problema de capacidade. Trata-se, portanto, de uma forma mais econômica – de “menos Estado” –, de se combater a criminalidade, ou melhor de o Estado exercer seu direito de punir. Por causa disso, as penas alternativas não se afastam da realidade do Estado penal norte-americano, e também do Estado brasileiro, cuja marginalização da miséria é acintosa. Longe de contradizer o projeto neoliberal de desregulamentação e falência do setor público, a irresistível ascensão do Estado penal americano é como se fora o negativo disso – no sentido de avesso mas também de revelador –, à medida que traduz a implementação de uma política de criminalização da miséria que é complemento indispensável da imposição do trabalho assalariado precário e sub-remunerado como obrigação cívica.²¹⁹

A quem se destinariam as penas alternativas? Segundo o DEPEN, destinam-se a réus primários condenados à pena máxima de quatro anos, cujos crimes sujeitos a essas penas são: pequenos furtos, apropriação indébita, estelionato, acidente de trânsito, desacato à autoridade, uso de drogas, lesões corporais leves e outras infrações de menor gravidade. Seriam penas restritivas de direitos, prestação de serviço ou pagamento de

²¹⁹ WACQUANT, Loïc. As prisões... p.96.

multa. Como já citado, as penas alternativas sobremodo atingiriam parcela considerável da população prisional, principalmente os miseráveis que abarrotam as prisões. Mas isso, seria elemento salutar para crise do sistema penitenciário?

Como impor pena “prestação de serviço” para indivíduo que exerce um “trabalho precário e sub-remunerado”, ou mesmo desempregado? Exigir-se-á deste indivíduo um trabalho de caráter eminentemente cívico como forma de punição. Contudo, necessita ele de recursos, os quais encontra aporte justamente no crime. Ou ainda, aplicar-se-á o pagamento de multa para um indivíduo que cometeu um delito justamente pela carência de recursos?

As pesquisas empíricas no sistema penitenciário, inclusive do sistema penitenciário do Distrito Federal, evidenciam que a população prisional é marcada pelos traços da exclusão sócio-econômica, pelo preconceito racial, pela desestruturação familiar, pelos poucos anos de educação. Enfim, desprovida das funções sociais do Estado, mas a penalidade alternativa parece desconsiderar este panorama.

Na França, entre 1952 e 1978, Bruno Aubusson de Cavarlay, assim definiu a Justiça daquele país: a multa é burguesa e pequeno-burguesa, a prisão com sursis é popular, o regime fechado é subproletariado.²²⁰ Assim, aos que possuem condições, aplicar-se-á a multa; aos menos favorecidos a prisão com sursis, ou seja, uma pena sem prisão, somente vigiada (uma pena alternativa); e aos miseráveis o purgar cruel da prisão fechada. Tem-se que o grosso dos possíveis indivíduos delinquentes provém da miséria. Como se situará o “pendão da penalidade” oscilando entre as penas alternativas e o aprisionamento?

²²⁰ WACQUANT, Loïc. *As prisões...* p.107.

Isso ainda é uma incógnita, não obstante, deve-se considerar que o crime agudase justamente na miséria. No entanto, o Estado penal mínimo, com as penas alternativas, desconsidera tal problemática. E também não se preocupa com políticas que diminuam a degenerescência sócio-econômica, deixando espaço para que o crime continue sua escalada. Ou seja, que os delinquentes continuem trilhando para o regime fechado, para prisões.

A aplicação das penas alternativas no Estado brasileiro ainda é bastante incipiente. Atingem menos de 10% da população prisional segundo dados do DEPEN.²²¹ Tal fato, pode justificar o baixo grau recidivo, de 12%. Tem-se que a principal fonte de política comparada adotada pelo Ministério da Justiça brasileiro advém do Reino Unido, onde a aplicação de penas alternativas chega a 80% das condenações do país. As pesquisas indicam que as possibilidades de recuperação de quem cometeu um delito considerado leve, segundo especialistas, são comprovadamente muito maiores quando o condenado não cumpre sua pena em regime fechado. Além disso, as chances de a pessoa reincidir são muito menores.²²² O contexto político e sócio-econômico do Reino Unido é bem diferente do Estado brasileiro, no que diz respeito às condições de aplicação das penas alternativas. Portanto, independente do sucesso das penas alternativas no Reino Unido, o mesmo pode não ocorrer no Estado brasileiro, tendo em vista as distintas realidades.

Certamente, no sistema penitenciário brasileiro, a distensão das penas alternativas funcionaria como uma medida de controle à crescente demanda prisional. Porém, quanto à diminuição da criminalidade faltam pesquisas comprovando a eficácia das penas alternativas. Portanto, sua possível ampliação pelo Estado penal brasileiro,

²²¹ Disponível em: <http://www.mj.gov.br/noticias/2005/Junho/rls280605penas.htm>

²²² CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE PENAS ALTERNATIVAS COMEÇA NESTA TERÇA. Brasília, 30.04./2004. Disponível em; www.mj.gov.br.

necessita de estudos empíricos situados em suas próprias condições sócio-político-econômicas.

A criminalidade acirra-se na miséria. O fortalecimento de um Estado social configura-se como política de combate ao crime, e como limitador do crescimento da população prisional. Por conta disso, a questão penitenciária brasileira, acentua-se, pois o que se apresenta para reduzir o crescente encarceramento – que é a implementação de um Estado penal mínimo – desconsidera o retalhamento do Estado social.

A instituição prisional, por todas suas limitações já apresentadas, configura-se como elemento intensificador da criminalidade. Por sua vez, as penas alternativas se apresentam como uma via menos cruel e mais humana. Sua provável eficácia se concretizará se fugir da lógica do sistema penal convencional, ou seja, desde que contemple a questão penitenciária com um olhar holístico. Tomando consciência de que o principal motivador do crescimento da criminalidade, bem assim da população prisional, decorre designadamente da *desregulamentação da economia* e da *destruição do Estado social*, como expôs Bourdieu.

CONCLUSÕES

A questão penitenciária no Brasil é tratada com descaso pelo o Estado, e com desconhecimento pela sociedade. Aliás, tal questão só entra a agenda política em momentos de crise, mesmo sendo notório que as prisões brasileiras punem mal, são inseguras e amontoam indivíduos em condições desumanas. Com isso, lamentavelmente figura como discurso para oportunistas e desconhecedores do mundo das prisões.

No mundo das prisões, o indivíduo preso, com o passar da pena, adquire consciência de que apesar de toda adrenalina ou ostentação da vida bandida, da “vida louca” lhe resta depois somente a crueza da cadeia. É o que afirma o provérbio das prisões: o crime financia todos os sonhos, mas depois cobra um alto preço.²²³ Assim, a perda da liberdade, mesmo que por limitado espaço de tempo, não tem preço. Contudo, por que ocorre reincidência? Por que o indivíduo que cumpriu pena, uma vez posto em liberdade, retorna à vida do crime e a prisão?

As prisões brasileiras, por todas suas limitações físicas e humanas, não ressocializam, mas gradativamente desumanizam os indivíduos. Tem-se que muitos presidiários com o passar dos anos não temem mais a prisão, porém temem a sociedade que não os considera humanos. Livres sentem-se presos pela sociedade, presos sentem-se libertos pela prisão. A sociedade brasileira não está preparada, nem disposta, para receber o ex-presidiário. Em muitos casos, o ex-presidiário não tem acolhimento de familiares, amigos, conhecidos, e muito menos do Estado, que é parcimonioso em medidas de ressocialização e egresso. Afinal, todas as portas se fecham ao ex-presidiário, com exceção das portas do crime e conseqüentemente das prisões. Na prisão, o ex-presidiário reencontra velhos comparsas e reconhece bem a rotina da

²²³ Frase anônima escrita numa cela da Penitenciária do Distrito Federal I

cadeia, com seus “conferes”, “gerais”, “castigos” etc. Com isso, desfruta de certo respeito pela massa carcerária, pois, trata-se de um preso experiente, um “cadeieiro”. Aliás, a prisão não é estranha ao ex-presidiário, não é um local desconhecido, mas é o ambiente onde consegue sobreviver. Destarte, para o ex-presidiário retornar à prisão não é mais uma punição tão severa.²²⁴

Na prisão, o crime edifica seu espaço – constrói seu *habitat* – pois todos que ali estão cumprem pena por algum crime. Deste modo, forma-se certa solidariedade entre os presos, que compartilham das mesmas situações e da dura realidade da cadeia.²²⁵ É um fato: no interior das prisões o crime se aperfeiçoa e organiza, pois o poder estatal não intimida, nem desmistifica a ideologia criminosa. As prisões brasileiras, principalmente do estado de São Paulo, servem como exemplo, visto que lá se originaram facções criminosas, como o Primeiro Comando da Capital (PCC).

O PCC hoje exerce uma espécie de poder paralelo que comanda o crime nas ruas, favelas e morros, além de rebeliões sincronizadas em vários presídios paulistas e até em outros estados. No entanto, por que isso ocorre? Isso acontece porque o PCC conhece a dinâmica da prisão, pois enquanto a sociedade encara os presidiários como um “lixo social”, o PCC os considera vítimas de um Estado inoperante. Estabelece, portanto, compromisso de reciprocidade entre a facção criminosa e os presidiários, que em troca de proteção agem de acordo com a determinação dos líderes do crime.²²⁶

²²⁴ A prisão desenvolve vocabulários próprios. Assim, “confere” é contagem diária dos presos; “geral” revista rotineira nas celas e nos presos na busca de atitudes ou objetos ilícitos; “castigo” local de isolamento disciplinar; “cadeieiro” preso com vários anos de prisão.

²²⁵ Os indivíduos presos que se rebelam com a criminalidade no interior da prisão sofrem perseguições. Muitos “dançam”, isto é, são mortos. Outros são obrigados a respeitar a “lei do silêncio”, tornando-se coniventes, pois o preso delator (o “cabrito” no vocabulário da prisão) não tem espaço na cadeia, ficando condenado ao “seguro”, que é o pavilhão exclusivo para presos condenados de morte por outros presos.

²²⁶ Em 2001, o PCC foi responsável por uma onda de rebeliões nos presídios do estado de São Paulo. Entre os dias 13 e 17 de maio de 2006, organizou rebeliões em mais de 80 unidades prisionais. Executou mais de 30 pessoas, entre agentes penitenciários, policiais civis e militares. Além disso, efetuou diversos atentados contra delegacias, quartéis, tribunais, estabelecimentos bancários e ônibus coletivos.

Na atual conjuntura das prisões brasileiras, a pena de restrição de liberdade não retira do presidiário o desejo de ser bandido e de servir à criminalidade. Ora, inexiste no interior das prisões brasileiras alternativas à vida do crime, porque são meros “depósitos de presos”. A prisão retira do indivíduo todos os traços de convívio social, dignidade, responsabilidade, afetividade e sobretudo humanidade, mas depois almeja reconduzi-lo à sociedade como cidadão de bem. Assim, não se tem mais um “ser humano”, porém outra espécie que vê na criminalidade e na violência suas únicas formas de sobrevivência. Entretanto, os criminosos não são vítimas sociais, embora na pobreza o crime tenha terreno fértil para seu desenvolvimento, outros aspectos formam o caráter criminoso. Aqui entram aspectos que estão além da dimensão deste trabalho. Trata-se de aspectos psicológicos e de outros motivos que levam o indivíduo ao mundo crime, a despeito da conjuntura sócio-econômica.

A prisão é um mal necessário. Como apontou Michel Foucault: a prisão é uma detestável solução, mas não existe nada para colocar em seu lugar.²²⁷ Por conta disso, é pertinente a discussão da questão penitenciária, sobretudo diante da decadência das prisões brasileiras, que apesar do malogro, não podem deixar de prender os delinquentes. Contudo, se continuar prevalecendo o descaso e o desconhecimento, o crime continuará se organizando no interior das prisões, que conseqüentemente formarão mais criminosos. Fato que agrava a crise do sistema penitenciário, principalmente o problema da superlotação. Eis o paradigma da prisão, do direito de punir do Estado brasileiro.

²²⁷ SOUZA, Percival de. Alerta Vermelho: *No final de 2007, o Brasil terá quase 500 mil presos. Entra muita mais gente do que sai.* Tribuna do Direito. Ano 12. N.º 141. Disponível em: http://www.tribunadodireito.com.br/2004/site_janeiro/pg24a26.htm.

Conforme os objetivos apresentados na Introdução, este trabalho busca acrescentar à Ciência Política conhecimentos sobre direito de punir e o sistema penitenciário do Estado brasileiro. O desconhecimento e o descaso são elementos que potencializam a crise das prisões, portanto, almeja-se acrescentar um viés de análise para questão penitenciária. Assim, o presente trabalho buscou comprovar que a superlotação nos estabelecimentos prisionais decorre de vários fatores. Apontaram-se, em primeiro lugar, aspectos sócio-econômicos, como o principal motivador da criminalidade, conseqüentemente do aumento da população prisional, fato que foi comprovado pela análise empírica da população de prisional do Distrito Federal. Em segundo lugar, observaram-se aspectos políticos, no qual as idiosincrasias da execução orçamentária, acompanhada de uma política de sucessivos contingenciamentos, atingem principalmente os recursos do sistema penitenciário. Por fim, ilustrou-se o dilema entre recrudescimento ou abrandamento da penalidade, no qual se ressaltou o papel do Estado penal, em contrapartida à precariedade do Estado social. Por causa disso, notou-se que a penalidade recai grandemente sobre a miséria, sendo que o dilema entre recrudescimento ou abrandamento é tão-somente de uma maneira de penalizar os delinqüentes, sem, no entanto, analisar os reais elementos que motivam a criminalidade, bem como o estampido da população prisional.

A criminalidade tem fatores intrínsecos às desigualdades sócio-econômicas. Através da análise parcial da população prisional do Distrito Federal, notou-se que a elevada percentagem dos presidiários possui os traços da exclusão e marginalização. Afinal, são geralmente indivíduos com poucos anos de estudo, desprovidos de atividade profissional qualificada, migrantes do nordeste, de cor parda ou negra. Enfim, que ratificam o ditado popular: “cadeia é para pobre e preto”. Portanto, o caso do sistema penitenciário do Distrito Federal e também do Estado brasileiro, funciona

designadamente, no dizer do cientista social francês Wacquant, assim: “A prisão é utilizada como ‘aspirador social’ para limpar as escórias das transformações econômicas em curso e retirar do espaço público o refugio da sociedade de mercado...” Embora o aprisionamento seja tomado como medida eficaz no combate à criminalidade é designadamente um elemento intensificador do preconceito e da discriminação, porque penaliza grandemente a miséria. O muro da prisão, física e simbolicamente, separa duas populações distintas: a sociedade livre e a comunidade daqueles que foram, por ela rejeitados.²²⁸

Na análise do FUNPEN, principal instrumento de repasses de recursos ao sistema penitenciário, notou-se que a política econômica praticada por sucessivos governos, sedimentada na busca de superávits primários acarreta o contínuo contingenciamento orçamentário do FUNPEN, fato que impossibilita a realização de políticas no campo prisional. Além disso, ressaltou-se a carência de prioridade para o sistema penitenciário. Observou-se também que a despeito das mudanças almejadas pelo CNCPC e o DEPEN maior parte dos recursos do FUNPEN, destina-se à construção de novos estabelecimentos prisionais, em vez de dar primazia à reintegração, à formação profissional e educacional dos presidiários. Por conta disso, apesar da ascendência dos recursos destinados ao campo penitenciário ocorrido a partir do FUNPEN, verifica-se a insuficiência dos mesmos, visto que não acompanham a vertiginosa demanda da população prisional. Ou seja, a reducionista política de construir prisões apresenta-se como a escolha mais acertada diante o crescente déficit de vagas nos estabelecimentos prisionais. No entanto, tem conseqüências funestas, pois não fomenta mecanismos de ressocialização aos presidiários, favorecendo o caráter

²²⁸ THOMPSON, Augusto. *Questão Penitenciária...* p.57.

recidivo. Por causa disso, os recursos do FUNPEN mostram-se sempre limitados perante a crise do sistema penitenciário.

As políticas públicas no setor penitenciário falham por se centrarem no descompasso entre o número de vagas e aumento da população prisional. Assim, as políticas públicas em educação podem buscar zerar o índice de alunos não matriculados em idade escolar; bem como na saúde podem buscar reduzir o déficit de leitos nos hospitais. Mas no sistema penitenciário, buscar a solução do problema necessariamente pelo aumento de vagas, atendendo assim a demanda de aprisionamento, trata-se de medida pouco eficaz. Na educação ou saúde medidas que reduzam as deficiências são salutares, porque geram capital social. Mas no sistema penitenciário o que acrescenta um sistema que acompanhe o crescimento de sua demanda? Os estabelecimentos prisionais são nomeadamente alcunhados de “universidades do crime”, devido à incapacidade de realizar eficientemente medidas de ressocialização, assistência e segurança. Nesse contexto, alimentar um sistema prisional exclusivamente com mais vagas, equívale necessariamente a investir na criminalidade. Enfim, o capital formado por essa política é justamente o aumento da criminalidade

Na análise do recrudescimento penal, privilegiou-se a polêmica sobre a flexibilização ou revogação da Lei de Crimes Hediondos. Observou-se que o recrudescimento da penalidade constitui-se num movimento de proporções globais, cujo principal propagador foram os Estados Unidos, fato que lhes garantiu a liderança mundial de indivíduos presos. O Estado norte-americano fomentou o Estado penal para compensar o drástico encolhimento do Estado social, em perfeita coerência na política neoliberal de redução das funções estatais. Tal fato, repetiu-se no Estado brasileiro, que adotou a panóptica do “mais Estado” penal, sem no entanto, considerar sua degenerescência sócio-econômica. O recrudescimento da penalidade não se mostrou

eficiente no controle da criminalidade, que, por sua vez, teve conseqüência imediata no aumento da população prisional. Entretanto, salientou-se a carência de pesquisas evidenciando o real impacto da Lei de Crimes Hediondos. Antes de quaisquer alterações, necessita-se de conhecimentos mais acurados sobre seu possível controle da criminalidade e intensificação da crise do sistema penitenciário. Além disso, acredita-se que a discussão não deveria se centrar no campo jurídico, pois a questão penitenciária se relaciona com aspectos sócio-político-econômicos.

No abrandamento, evidenciou-se o propalar do Estado penal mínimo, através das Penas Alternativas, que se erigem como nova medida de se penalizar a criminalidade, além de promover uma possível redução da população prisional. Seu objetivo centra-se em conceder um caráter mais humano à penalidade, tendo em vista a cruza atribuídas às prisões. A instituição prisional, configura-se como um lugar retro-alimentador da criminalidade, isto é, a “universidade do crime”. As Penas Alternativas, portanto, evitariam o contato de delinqüentes primários, e de inexpressiva periculosidade à sociedade, com criminosos experientes que se formam nas prisões. Além disso, segundo pesquisas apontadas, apresentam menor índice recidivo, assim seriam mais eficazes no controle da criminalidade. No entanto, as Penas Alternativas constituem-se ainda numa esperança, porque existem poucos dados sobre sua eficiência no caso específico do Estado brasileiro. Além do mais, centram-se na concessão de uma penalidade mais branda, deixando a prisão como elemento limite, o que certamente reduziria a população prisional. No entanto, as Penas Alternativas, parecem desconsiderar a degenerescência sócio-econômica, ou seja, o restrito Estado social, fato que certamente impele os miseráveis à criminalidade, a despeito do rigor da lei. Desse modo, com as Penas Alternativas, parcela considerável dos miseráveis que apinham as prisões, nelas não

ingressariam, embora continuem sendo os principais clientes do Estado penal, só que agora sob o auspício da penalidade alternativa.

Na análise do recrudescimento ou abrandamento da penalidade, procurou-se adotar uma visão fora dos meandros jurídicos próprio do debate do Estado penal. Foi dada primazia, portanto, ao aspecto sócio-político, o qual está nas entrelinhas do debate. A *doxologia* do mais Estado penal ultrapassa os limites jurídicos e legiferantes, mas reporta à estruturação da doutrina neoliberal, que reduziu o Estado social. Afinal, optou-se por um elemento que controlasse a crescente classe pobre, tal elemento é justamente o braço penal do Estado. Desse modo, o direito de punir do Estado funciona em favor da estratégia neoliberal, pois penaliza principalmente os pobres, sobretudo aqueles perdedores do processo capitalista que partiram para criminalidade.²²⁹ Pois bem, a política social abandonou progressivamente a meta de reformar a sociedade e, em lugar disso, se preocupa em supervisionar a vida dos pobres. Se a pobreza se deve principalmente ao comportamento dos pobres antes do que às barreiras sociais, então é o comportamento que deve mudar, mais do que a sociedade.²³⁰ Ou seja, no contexto neoliberal compete ao Estado penal supervisionar parte da pobreza.

A questão penitenciária é um tema sócio-econômico, político e jurídico que deve ser debatido pelo Estado brasileiro, pois seu sistema prisional não funciona eficientemente como instituição ressocializadora e punitiva. Conseqüentemente, a

²²⁹ Não é objetivo precípua do trabalho fazer densa reflexão sobre o neoliberalismo, embora o considere importante. Resumidamente o neoliberalismo é um modelo adotado a partir dos anos 80, nos países ocidentais e que tem como característica primordial o afastamento do Estado em relação à gestão de diversos setores da economia. Algumas conseqüências são atribuídas a esse modelo, como: restringir o papel do estado na garantia dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais e a de privatizar empresas públicas para favorecer o mercado. Ademais, transforma cidadãos em simples consumidores, envoltos numa cultura padronizada e submetidos a valores distantes a sua própria realidade. Valores impostos, que são difundidos, principalmente, pelos meios de comunicação, pela educação e políticas culturais oficiais. Observa, principalmente, a redução das funções sociais do Estado. Nesse sentido, entra a hipótese do trabalho, ou seja, o menos Estado social é compensado em parte com mais Estado penal.

²³⁰ WACQUANT, Loïc. *As prisões...* p.48.

criminalidade não vislumbra o sistema penitenciário como um empecilho aos seus intuitos, tanto que os estabelecimentos prisionais são essencialmente intensificadores da criminalidade. A prisão não pode deixar de fabricar delinquentes. Fabrica-os pelo tipo de existência que faz os detentos levarem: que fiquem isolados nas celas, ou que lhes seja imposto um trabalho inútil, para o qual não encontrarão utilidade, é de qualquer maneira não “pensar no homem e sociedade; é criar uma existência contra a natureza inútil e perigosa”; queremos que a prisão eduque os detentos, mas um sistema de educação que se ao homem pode ter razoavelmente como objetivo agir contra o desejo da natureza? A prisão fabrica também delinquentes impondo aos detentos limitações violentas; ela se destina a aplicar as leis, e a ensinar o respeito por elas; ora, todo o seu funcionamento de desenrola no sentido de abuso de poder.²³¹

A superlotação nos estabelecimentos prisionais brasileiros é nomeadamente um dos obstáculos a possíveis políticas de ressocialização, assistência e punição. No caso do Distrito Federal, comprovou-se que a superlotação decorre de vários fatores, sejam sociais, econômicos, educacionais, familiares, migratórios, raciais, além de fatores políticos e jurídicos. Ocorre, portanto, uma interdependência de fatores. Desse modo, políticas públicas no campo penitenciário exclusivamente focadas no aumento do número de vagas estão fadadas ao malogro.

Se a ressocialização é irrealizável num ambiente densamente povoado, a punição também fica prejudicada. Assim, no malogro da ressocialização, busca-se o primor pela segurança. As limitações físicas, humanas e financeiras dificultam o instituto da ressocialização. Deste modo, resta tão-somente a segurança como forma de controlar o ambiente prisional. Por isso, um descuido, no que concerne à segurança e disciplina,

²³¹ FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir...* p.222.

redundará na sujeição de sanções, enquanto um malogro, no que respeita à intimidação e recuperação, passará *in albis*, a administração penitenciária vê-se compelida a enfatizar o caráter custodial do confinamento carcerário, tendendo a exercer uma vigilância severa sobre os internos. A melhor maneira de prevenir evasões e desordens é impor um regime de asfixiante cerceamento à autonomia do recluso.²³² Tal fato, ocorre designadamente no sistema penitenciário do Distrito Federal.

O ato de punir no Estado de Direito é cerceado por regramentos de direitos humanos. Destarte, um dos princípios da punição é o instituto da individualização da pena, ou seja, a pena será peculiar a cada delito e a cada indivíduo. Todavia, nos estabelecimentos prisionais superlotados, embora cada preso tenha as particularidades de sua pena, todos cumprem uma punição generalizada, notadamente estipulada pelo ambiente prisional, a saber: perda de privacidade, opinião e vontade própria, inclusive o direito de uso do próprio corpo. A punição assim exercida deturpa a natureza humana, no entanto. Mesmo assim, exige-se do preso uma conduta ressocializada. Nos estabelecimentos prisionais, tudo é organizado de sorte a propiciar aos presos a nítida e clara sensação de pertencerem à mais baixa camada social, em termos de *status*. A sociedade prima em mostrar que os define, não como sua parte subordinada, mas como uma classe moralmente inferior de pessoas, cuja manutenção representa um custo. Presidiários são objetos a serem manipulados, sem direito a emitir opinião acerca do modo por que isso será feito.²³³

A degenerescência sócio-econômica e a marginalização intensificam tanto a criminalidade como o aumento da população prisional. No entanto, os mesmos motivos que impulsionam diversos indivíduos à criminalidade, persistem no interior das prisões. Por conta disso, os presidiários estão grandemente submetidos a situações desumanas e

²³² THOMPSON, Augusto, op.cit. p.9.

degradantes, evidenciando o preconceito e a discriminação. Do registro de entrada e da destinação, passando pelas transferências, pelo acesso aos recursos internos e ao direito de progressão no cumprimento da pena, cada etapa do circuito prisional contribui para o empobrecimento cumulativo dos presos mais desfavorecidos em virtude da total prioridade que a gestão cotidiana dá ao imperativo de segurança.²³⁴ Desse modo, a ressocialização e a punição encontram barreiras intra e extramuros dos estabelecimentos prisionais. Ou seja, o Estado brasileiro vem apresentando políticas mal-sucedidas dentro e fora das prisões.

O objetivo deste trabalho não é apresentar soluções miraculosas à crise do sistema prisional. Constitui-se, portanto, numa apresentação de novas indagações à questão penitenciária, notadamente através dos aspectos sócio-econômicos, políticos e jurídicos. Afinal, a crise do sistema penitenciário brasileiro – sobretudo a superlotação – não pode ser analisada pela exclusiva percepção intramuros, pois é justamente em fatores extramuros que surgem suas principais causas. Por isso, é fundamental considerar que os aspectos sócio-econômicos, políticos e jurídicos não processam isoladamente, não se rebatem, mas se integram. Destarte, lançar uma visão holística à crise do sistema penitenciário é uma forma de se discutir o direito de punir no Estado brasileiro, no Distrito Federal e alhures.

²³³ THOMPSON, Augusto, *op.cit.* p.57.

²³⁴ MARCHETTI, 2002:416-434, *in* WACQUANT, Loïc. A aberração carcerária à moda francesa. *Dados*, v. 47, n.2, Rio de Janeiro, 2004.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

A CRISE NO CÁRCERE, *Correio Brasiliense*, 29.05.2005.

ÁVILA, Rodrigo Vieira de. *Governo aumenta superávit primário*. Mas para que serve isso? Fórum Brasil do Orçamento – FBO. Disponível em: <http://www.forumfbo.org.br>

BARROS, Ângelo Roncalli de Ramos. *Técnicas de Reintegração do Sentenciado*. Brasília: Curso de Treinamento de Agente Penitenciário da PCDF, 2002.

BECCARIA, Cesare. *Dos Delitos e da Penas*. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2004.

BENFICA, in VEIGA, Marcio Gai. Lei de Crimes Hediondos: uma abordagem crítica. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 7, n. 61, jan. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3637>>

BOBBIO, Noberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1997.

BRASIL. Lei Complementar Nº 79, de 7 de Janeiro de 1994. Cria o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).

BRASIL. Lei nº 8.072 de 1990. Lei de Crimes Hediondos (LCH)).

BRASIL. Lei nº 7.210 de 1984. Lei de Execução Penal (LEP).

BRASIL. Ministério da Justiça. *Dados Consolidados*. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Manual de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas*. Secretaria Nacional de Justiça. Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas. Brasília, 2002.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil*. Brasília: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), 1995.

BRASIL. Ministério da Justiça. Relatório de Gestão (2000). Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), Brasília, 2000.

BRASIL. Ministério da Justiça. Relatório de Gestão (2003). Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Sistema Penitenciário no Brasil: Diagnósticos e Propostas*. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Justiça. Relatório de Gestão (2005). Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério da Justiça. Relatório de Gestão (2006). Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), Brasília, 2006.

BRASIL. Relatório 2005. FUNPEN em Números. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Ministério da Justiça, Brasília, 2005.

- BRASIL. Resolução nº 16 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, de dezembro de 2003.
- BRASIL. Resolução nº 3 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, de setembro de 2005.
- BRASÍLIA NORUEGA CANDANGA: Brasília tem maior IDH do Brasil. *Revista IstoÉ*, n. 1776, 15.10.2003.
- CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE PENAS ALTERNATIVAS. Brasília, 30.04./2004. Disponível em: www.mj.gov.br.
- CONY, Heitor. Quanto custa um preso? *Folha de São Paulo*, Folha Online. São Paulo, terça-feira, 29 nov. 2005.
- CURSO DE FORMAÇÃO de Agente Penitenciário da Polícia Civil do DF. Noções de Direito Penitenciário, 2001.
- DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Ed. Atlas, 2004.
- ELUF, Luiza Nagib. *Explosão da Criminalidade*. Disponível em www.mj.gov.br/depen
- FANDINO MARINO, Juan Mario. *Comparative analysis of the effects of socioeconomic status, crime type and prison conditions on criminal recidivism*. *Sociologias*. [online]. July/Dec. 2002, no.8 [cited 21 December 2005], p.220-244. Available from World Wide Web. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. ISSN 1517-4522.
- FERREIRA, Otávio Dias de Souza. *Carandiru, violência e crise no sistema penal*. ILANUD, 05.2003. Disponível em http://www.ilanud.org.br/index.php?cat_id=54&pag_id=550.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1987.
- GATTI, Bruna Papaiz. *As leis do cárcere: os internos do Centro de Atendimento Juvenil Especializado*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Sociologia (SOL) da Universidade de Brasília (UnB), abr. 2005.
- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 2003.
- GOMES, Luiz Flávio. *Nova Lei de Penas Alternativas: a competência de sua aplicação*. Disponível em: http://www.suigeneris.pro.br/direito_dp_novalei.htm
- GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. *Direito Penal – Parte Geral*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2003.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Demografia - População Residente, por situação do domicílio e sexo, segundo os grupos de idade. Brasil, 1999. Censo 2000. Site do IBGE.

- LEAL, César Barros. Ministério da Justiça, CNPCP, *Parecer*, 14 de junho de 2005.
- LOCKE, Jonh. *Segundo Tratado Sobre o Governo*. São Paulo, Ed. Martin Claret, 2004.
- LUSTOSA, Orlando Gladstone Albuquerque. *A relação entre marginalidade e criminalidade com enfoque na população carcerária do Distrito Federal*. Brasília (S.n), 2004.
- LUZ, Liliane Pinheiro. *Inquisição Poder e Política em nome de Deus*. Disponível em: <http://www.cav-templarios.hpg.ig.com.br/inquisicao.htm>:
- MARCHETTI, 2002:416-434, in WACQUANT, Loïc. A aberração carcerária à moda francesa. *Dados*, v. 47, n.2, Rio de Janeiro, 2004.
- MARIZ, Antônio Cláudio. Questão penitenciária: uma questão social. *Folha de São Paulo*, 06.06.2005.
- MINHOTO, Laurindo Dias. *As Prisões de Mercado*. Lua Nova, n.55-56, São Paulo, 2002.
- MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. São Paulo: Ed. Atlas, 2003.
- MUNÕZ CONDE in BARROSO FILHO, José. A tutela penal das relações de consumo. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 6, n. 52, nov. 2001. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2462>>. Acesso em: 19 dez. 2003.
- NETO, Theodomiro Dias. *Confins da Pena*. Disponível em: http://www.ilanud.org.br/index.php?cat_id=92&pag_id=553.
- OLIVEIRA, Edmundo. Educação e formação profissional do preso na América Latina. *Pratica Jurídica*, ano I, n. 8, p. 53, 30 de nov. 2002.
- _____. Origem e Evolução Histórica da Prisão. *Pratica Jurídica*, ano I, n. 1, p. 58, 30 abr. 2002.
- PIERONI, Geraldo. Passagem para o purgatório. *Revista Nossa História*, ano 1, n. 4, fev. 2004.
- QUEIROZ, Paulo de Souza. *Funções do Direito Penal: Legitimação versus Deslegitimação do Sistema Penal*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2001.
- RELATÓRIO DA HUMAN RIGHTS WATCH (HRW). *O Brasil Atrás das Grades*. 1998. Disponível em: <http://www.hrw.org/portuguese/reports/presos/sistema.htm>
- RELATÓRIO DE ATIVIDADES FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR PRESO (FUNAP) 2005.
- ROCHA, Alexandre. *Sistema Penitenciário: um dilema do Estado e um desconhecimento da sociedade*. 2005. Disponível em www.questaopenitenciaria.blogspot.com.

- ROCHA, Edílson Rodrigues. *A motivação do agente penitenciário para o trabalho*. Paraná: Universidade do Paraná, Monografia, 2003.
- ROLIM, Marcos. *Prisão e Ideologia: limites e possibilidades para a reforma prisional no Brasil*. Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, Working Paper, march, 2004.
- SALLA, Fernando. *As prisões em São Paulo: 1822-1940*. São Paulo: Annablume/Fapesp, 1999.
- SEMINÁRIO DEBATE REVISÃO DA LEI DOS CRIMES HEDIONDOS. 03.09.2004. Disponível em: <http://ptcldf.org.br/MateriaToda.asp?NumeroMateria=2025>
- SOUZA, Percival de. *Jornal Tribuna do Direito*, ano 12, n. 141, p. 24-26, jan. 2005.
- TELES, Ney Moura. *Direito Penal - Parte Geral – I*. São Paulo: Editora de Direito, 1999.
- THOMPSON. A. *A questão Penitenciária*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1980.
- VEIGA, Marcio Gai. *Lei de Crimes Hediondos: uma abordagem crítica*. Jus Navigandi, Teresina, a. 7, n. 61, jan. 2003. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3637>>
- WACQUANT, Loïc. A aberração carcerária à moda francesa. *Dados*, 2004, vol.47, no.2, p.215-232. ISSN 0011-5258
- _____. *As Prisões da Miséria*. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2001.
- WASELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência IV: os jovens do Brasil*. UNESCO. 2004, p.29.
- WEICHERT, Marlon Alberto. *Sistema Carcerário - Situação Prisional e Desvio de Recursos*. Disponível em <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/cadernos/cid010820011.htm>.

A N E X O S