Angelo Dimitre Bezerra Almeida da Silva
Cesar José de Campos
Frederico Daguer Abdalla
Marcelo Akyama Florêncio

Propostas de uma Política Pública para Redução da Superlotação no Sistema Prisional do Estado do Rio de Janeiro

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialização em Liderança e Gestão Pública.

Professores orientadores:
Rodrigo Estramanho de Almeida
Gabriela Spanguero Lotta

São Paulo,

Março/2020

RESUMO

O objetivo deste trabalho é propor uma política pública para mitigar a superlotação de unidades prisionais no estado do Rio de Janeiro, considerando o volume de recursos envolvidos, o cumprimento da legislação e a adoção de boas práticas na gestão do sistema prisional estadual. A superlotação no sistema prisional do estado do Rio de Janeiro, como em outros estados da Federação, é uma disfunção da administração prisional brasileira. Esse problema tem sido praticamente ignorado pelos governos federal e estadual, contribuindo para a ocorrência de rebeliões, fugas, destruição de unidades, corrupção e outros tantos tipos de crimes e desvios dentro do sistema prisional. Neste trabalho, nos centraremos na superlotação das unidades prisionais do estado do Rio de Janeiro a partir da análise sistêmica dos processos e órgãos envolvidos na gestão do sistema jurídico criminal. Evitaremos discutir a superlotação sob o ponto de vista do descumprimento das diretrizes dos direitos humanos e da ressocialização do preso. Consideramos a superlotação como um fato presente em todo o sistema prisional que, juntamente aos fatores de natureza administrativa - que envolvem a gestão, a eficiência, os resultados e o cumprimento da legislação -, agrava os demais problemas. Dentre esses, o pior é o fortalecimento das facções criminosas.

Palavras-Chave: Superlotação; Presídios; Penitenciárias; Unidades Prisionais; Administração Penitenciária; Sistema Prisional.

SUMÁRIO

1 Preâmbulo.....3
2 Introdução.....5
3 Diagnóstico
3.1 O problema.....11
3.2 Legislação.....11
3.3 Visão sistêmica.....14
3.4 Disfunções do sistema.....15
3.5 Superlotação no estado do RJ.....21
3.6 Ideologia do aprisionamento.....24
3.7 Construções 26
3.8 Os custos.....31
4 Propostas.....38
5 Conclusão.....43
Bibliografia

1 PREÂMBULO

Ao iniciarmos a pesquisa deste Trabalho de Conclusão de Curso, nos deparamos com um documento que muito nos impressionou pela sua objetividade e transparência: o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Sistema Carcerário, de 09 de julho de 2008 (BRASIL, 2009).

A delimitação estabelecida foi propor soluções para mitigar a superlotação das unidades prisionais do estado do Rio de Janeiro, com foco nos problemas administrativos, legais e gerenciais, evitando o aprofundamento de questões relacionadas às diretrizes dos direitos humanos e da ressocialização de presos, que exigiriam uma amplitude muito maior do que a proposta do trabalho. Mesmo conscientes da importância e da interdependência com o tema, não seria possível dedicar um aprofundamento sobre o assunto, sob pena de reduzir a importância do foco que elegemos.

A superlotação pode ser diminuída por medidas administrativas e gerenciais, pois algumas providências já são parte do conjunto de normas legais e administrativas existentes, mas não são cumpridas por razões administrativas, gerenciais ou políticas. Os problemas existentes no sistema carcerário brasileiro são os mesmos, independente do estado, com as mesmas causas e consequências, sem qualquer exceção. A diferenciação está no grau de degradação em que se encontra cada estado.

Em 2007/2008, foram realizadas inúmeras visitas em todos os estados brasileiros para levantamento de informações sobre o sistema penitenciário por conta de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) denominada CPI do Sistema Carcerário, instaurada em 21 de agosto de 2007, a partir do requerimento de instituição nº 2, de 2007. O relatório final dessa CPI é um dos documentos que mais envergonha a sociedade brasileira pelos depoimentos e fotografias que o compõe. São histórias de descaso, desrespeito, desumanidades, descalabros, desmandos e tantos outros adjetivos que denigrem a conduta das autoridades e funcionários públicos brasileiros.

Da realização da CPI até a presente data muito pouco foi feito. E as realizações não demonstram, com efetividade, a vontade política dos governos em mudar o quadro lamentável encontrado pela CPI em 2007. Foram iniciadas construções de unidades prisionais para abertura de novas vagas, cujas obras, em sua maioria, foram paralisadas. O fundo penitenciário continuou sendo utilizado de forma tímida pelo governo federal, contribuindo para reforçar o superávit primário, apresentado como resultado de boa performance da equipe econômica. Rebeliões e fugas continuaram ao longo dos anos, culminando em 2017 e 2018 com verdadeiras

barbáries nos presídios do Norte e Nordeste.

Tal situação ocorre em todo Brasil e está bem sintetizada na frase do defensor público do Rio Grande do Sul, Jorge Pedro Galli, presente no relatório, quando diz: “Pode percorrer o Brasil... as reclamações dos presos são as mesmas! Só muda o sotaque”. (BRASIL, 2009, p. 126).

Por mais que surjam explicações, desculpas e justificativas nada consegue ocultar o sentimento de fracasso, impotência e horror que nós, humanos, podemos causar aos nossos semelhantes. São tamanhas as atrocidades que ocorrem dentro das unidades prisionais brasileiras que chegam a colocar em dúvida se alguma delas seria autorizada a funcionar para abrigar animais, de acordo com as normas e critérios adotados para zoológicos. O ex-presidente da África do Sul, Nelson Mandela, já dizia por experiência própria: “Se quiseres conhecer a situação socioeconômica do país visite os porões de seus presídios” (BRASIL, 2009, p. 7).

Nesse relatório final da CPI, publicado em 2009, todas as mazelas do sistema carcerário são apresentadas com clareza e objetividade, mas algo chama a atenção. O grau de despudor com que algumas autoridades públicas comentam, falam e até justificam os descalabros e as transgressões aos pactos internacionais, o desrespeito à legislação penal brasileira e a naturalidade com o descumprimento da Constituição Federal. Tudo com certa omissão, cumplicidade e até acobertamento do Judiciário, dando uma certa naturalidade à barbárie do sistema. O desembargador Paulo Velten explica essa situação de forma brilhante e corajosa: “O que é a execução da pena, hoje, senão vingança? É vingança! Não cumpre mais outro propósito” (BRASIL, 2009, p. 201).

Diante do conhecimento que adquirimos e dos problemas que descortinamos, entendemos que melhorar, moralizar e controlar o sistema carcerário é providência imediata e de grande valor estratégico para aprimorar a segurança pública no Brasil. Acreditamos que este trabalho venha a ser uma contribuição efetiva para a melhoria do sistema carcerário brasileiro e demais órgãos relacionados às questões de segurança pública no Brasil.

Sete anos depois, foi instalada a CPI nº 6/2015, em 19 de março, com a finalidade de investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro. Mais uma vez, a realidade encontrada foi de descumprimento da legislação, falta de racionalidade e o mesmo quadro de superlotação nas unidades prisionais brasileiras - com pequenas diferenças nas conclusões e nas propostas que envolveram questões semelhantes na CPI nº 2 de 2007.

2 INTRODUÇÃO

A situação do sistema penitenciário é um problema de gestão pública grave, de solução urgente, que exige uma abordagem sistêmica da segurança pública em todo o país.

A superlotação das unidades prisionais é preocupante pela importância que tem em gerar outras tantas disfunções no sistema prisional. Quanto maior a precariedade das condições dentro do sistema prisional, maiores são as possibilidades de oferta dos chamados "serviços" por parte de grupos criminosos ou de agentes corruptos, tais como: segurança individual, melhores condições de habitabilidade, comida diferenciada, condições de higiene, etc. Quanto maior a oferta de "serviços", maior é o controle das organizações criminosas dentro do sistema, assim como a relação promíscua entre os agentes públicos e essas organizações.

Neste trabalho, não nos propusemos a analisar com profundidade a ocorrência da superlotação sob o aspecto dos direitos humanos, que já seria um trabalho extenso. Voltamos a nossa atenção para a construção de uma proposta de política pública para enfrentar a superlotação. Tomamos a superlotação como um fato, uma ocorrência presente em todos os sistemas prisionais estaduais no Brasil, variando apenas o grau de superlotação. Tal fato precisa ser urgentemente enfrentado, pois impede o cumprimento de outras normas legais e administrativas apenas por conta de sua existência.

A superlotação em si já é um desrespeito flagrante aos direitos humanos, porém a sua capacidade de provocar danos enormes no sistema prisional é ilimitada. Não se trata apenas de um ambiente saturado, acima da capacidade estabelecida, que viola as regras básicas de asseio, saúde pública e respeito aos direitos individuais. O maior mal da superlotação é impedir que o sistema prisional possa operar com o mínimo de qualidade e eficiência, impossibilitando o cumprimento de seus objetivos de punição e ressocialização. Por essa razão, entendemos que a superlotação tem que ser revertida urgentemente, diante dos perigos que representa para a sociedade e não só para o funcionamento do sistema prisional estadual.

Segundo matéria na Carta Capital (CARNIFICINA...2017), as ocorrências nos primeiros meses de 2017 apresentaram um saldo de mais de 130 mortos em unidades prisionais, atingindo oito estados da Federação, além dos inúmeros fugitivos. Em 2018, outras ocorrências de massacres atingiram outros cinco estados da Federação (QUIERATI, 2018). Em 2019, mais de 112 presos foram mortos em rebeliões em dois outros estados brasileiros (MACHADO, 2019). É um alerta para a sociedade brasileira do que pode acontecer nas diversas unidades da Federação se não ocorrerem mudanças profundas nesse setor.

Os números sobre o sistema prisional são totalmente desconhecidos pela população e

até pela maioria dos governantes. No entanto, a sociedade se satisfaz com a sua assumida ignorância, pois essa esconde e disfarça a omissão em relação ao sistema prisional. Desde que não seja afetada diretamente pelas condições do sistema prisional, a sociedade adota a postura de desconhecimento, até que a situação se torne uma ameaça iminente, como foram os casos de rebeliões e fugas acima citados.

É totalmente desconhecido pela sociedade brasileira que no Brasil, em 2018, foi registrada a existência de 1.438 estabelecimentos penais para atender uma população carcerária de 730.719 presos, segundo dados do *site* do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e do projeto Sistema Prisional em Números. Esses números correspondem à terceira população carcerária mundial, segundo *site* do *World Prison Brief, Institute for Crime & Justice Policy Research*, sendo o primeiro lugar dos Estados Unidos, com 2.121.600 presos; seguido pela China com 1.700.000. Após o Brasil vem a Rússia com 518.391 e a Índia com 466.084 presos.

No universo prisional brasileiro, o estado do Rio de Janeiro contribuiu com 53.839 presos, correspondendo a 7,37% do total de presos no Brasil, sendo a terceira maior população carcerária do país. São Paulo ocupa a primeira posição, com 239.677 presos (32,80%), seguido por Minas Gerais com 77.616 presos (10,62%).

DEZEMBRO DE 2018	NÚMERO DE UNIDADES	OCUPAÇÃO TOTAL
ACRE	13	6.410
ALAGOAS	9	4.776
AMAPÁ	2	3.028
AMAZONAS	18	9.360
BAHIA	25	14.616
CEARÁ	62	25.260
DISTRITO FEDERAL	7	16.570
ESPÍRITO SANTO	34	22.688
GOIÁS	126	22.672
MARANHÃO	51	11.182
MATO GROSSO	55	12.936
MATO GROSSO DO SUL	42	20.447
MINAS GERAIS	230	77.616
PARANÁ	36	22.239
PARAÍBA	77	13.934
PARÁ	48	18.523
PERNAMBUCO	77	33.921
PIAUÍ	16	5.034
RIO GRANDE DO NORTE	22	10.460
RIO GRANDE DO SUL	108	38.543
RIO DE JANEIRO	50	53.839

RONDÔNIA	47	11.299
RORAIMA	5	1.683
SANTA CATARINA	50	24.188
SÃO PAULO	181	239.677
SERGIPE	9	5.553
TOCANTINS	38	4.265
TOTAL	**1.438**	**730.719**

Fonte: Conselho Nacional do Ministério Público (Sistema Prisional em Números)

Para atender a demanda do sistema prisional do Rio de Janeiro, estavam em operação, em 2018, 50 unidades distribuídas pelas diversas regiões do estado, sendo a maior concentração localizada na capital do estado.

ESTADO / DEZEMBRO DE 2018	CADEIA PÚBLICA	PENITENCIÁRIA	COLÔNIA AGRÍCOLA	CASA ALBERGADO	CENTRO DE OBSERVAÇÃO	HOSPITAL CUSTÓDIA
RIO DE JANEIRO	**10**	**25**	**10**	**1**	**0**	**4**

Fonte: Conselho Nacional do Ministério Público (Sistema Prisional em Números)

Segundo dados do IBGE, em 2018, a participação da população do Rio de Janeiro era de 17.159.960 habitantes no universo da população brasileira de 208.494.900 habitantes, verificando-se uma taxa de participação de 8,23% do total populacional (IBGE, 2018).

ESTADOS DA FEDERAÇAO/DEZ-2018	Nº HABITANTES	Nº PRESOS TOTAL	% DE PRESOS / POP. LOCAL	% POP. ESTADO /BRASIL
ACRE	869.265	6.410	0,74%	0,42%
ALAGOAS	3.322.379	4.776	0,14%	1,59%
AMAPÁ	829.494	3.028	0,37%	0,40%
AMAZONAS	4.080.611	9.360	0,23%	1,96%
BAHIA	14.812.617	14.616	0,10%	7,10%
CEARÁ	9.076.426	25.260	0,28%	4,35%
DISTRITO FEDERAL	2.972.209	16.570	0,56%	1,43%
ESPÍRITO SANTO	3.972.388	22.688	0,57%	1,91%
GOIÁS	6.923.655	22.672	0,33%	3,32%
MARANHÃO	7.035.055	11.182	0,16%	3,37%
MATO GROSSO	3.441.998	12.936	0,38%	1,65%
MATO GROSSO DO SUL	2.748.023	20.447	0,74%	1,32%
MINAS GERAIS	21.040.662	77.616	0,37%	10,09%
PARANÁ	11.348.937	22.239	0,20%	5,44%
PARAÍBA	3.996.496	13.934	0,35%	1,92%
PARÁ	8.513.497	18.523	0,22%	4,08%
PERNAMBUCO	9.496.735	33.921	0,36%	4,55%
PIAUÍ	3.263.754	5.034	0,15%	1,57%

RIO GRANDE DO NORTE	3.479.010	10.460	0,30%	1,67%
RIO GRANDE DO SUL	11.329.605	38.543	0,34%	5,43%
RIO DE JANEIRO	17.159.960	53.839	0,31%	8,23%
RONDÔNIA	1.757.589	11.299	0,64%	0,84%
RORAIMA	576.568	1.683	0,29%	0,28%
SANTA CATARINA	7.075.494	24.188	0,34%	3,39%
SÃO PAULO	45.538.936	239.677	0,53%	21,84%
SERGIPE	2.278.308	5.553	0,24%	1,09%
TOCANTINS	1.555.229	4.265	0,27%	0,75%
TOTAL	**208.494.900**	**730.719**	**0,35%**	**100,00%**

Fonte: IBGE e Conselho Nacional do Ministério Público (Sistema Prisional em Números)

Se utilizarmos o mesmo raciocínio para a população penitenciária, o estado do Rio de Janeiro apresenta uma taxa de 7,37% da população penitenciária total brasileira. Em relação ao número de estabelecimentos penais, o estado apresenta 50 unidades prisionais que correspondem a uma participação de apenas 3,47% do número de estabelecimentos penais brasileiros.

No quadro acima, pode-se observar que há uma grande variação na relação entre população carcerária e população dos estados. Nem sempre uma pequena população carcerária corresponde a uma pequena população do estado, como também o inverso é verdadeiro: uma população maior não corresponde, proporcionalmente, a um número mais elevado de presos naquele estado necessariamente.

Se compararmos o Rio de Janeiro com a Bahia, por exemplo, observamos que a Bahia tem 0,10% da sua população em número de presos, enquanto sua população é de 7,10% no total da população brasileira. Em relação ao Brasil, o estado do Rio de Janeiro tem 0,31% da sua população em número de presos e uma participação de 8,23% da população brasileira. Considerando a lógica de alguma proporcionalidade entre o número de presos e a população total, a Bahia deveria ter muito mais presos do que os 0,10% da sua população. Ou seja, pelas inúmeras variáveis que interferem na administração do sistema prisional - como, por exemplo, a atuação policial, a burocracia nos inquéritos e a morosidade da justiça - não há como se estabelecer algum padrão de desempenho ou outro qualquer baseado apenas nestes números. O importante é ter informações sobre a população penitenciária e sobre o funcionamento desse serviço público prestado à sociedade.

O desconhecimento da sociedade em relação ao seu sistema prisional não é descabido. Uma das maiores dificuldades sempre foi obter informações sobre o sistema prisional

brasileiro. O Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), por exemplo, somente passou a divulgar dados sobre o sistema a partir de termos de parceria entre Ministério da Justiça com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) para coleta e análise de dados. Esse trabalho foi realizado até dezembro de 2014 e publicado em abril de 2016 (FÓRUM, 2016).

Confirmando a dificuldade da obtenção de dados do sistema prisional, a maior fonte que se tem, atualmente, é o resultado do trabalho do Conselho Nacional do Ministério Público, decorrente da resolução CNMP nº 56, de 22 de junho de 2010, determinando a realização de inspeções regulares nos estabelecimentos penais. Dessa forma, é possível obter dados e informações para constituir e implantar o projeto Sistema Prisional em Números, conferindo visibilidade e transparência em tais dados.

Pelo desconhecimento da população, muitos, principalmente, os órgãos de imprensa, apresentam os problemas do sistema prisional como "a crise do sistema prisional brasileiro" ou "a falência do sistema prisional brasileiro", como se os fatos noticiados fossem um problema recente e restrito à gestão específica das unidades prisionais. E, o pior de tudo, é que várias autoridades públicas ratificam tal visão parcial, limitada e simplista, sem uma visão crítica, sistêmica e abrangente das causas e motivações de tais condições no sistema prisional brasileiro.

As notícias misturam problemas de natureza e realidade diferentes - e alguns problemas claramente locais - com realidades políticas e administrativas específicas, como foi o caso do Amazonas, em 2017, cujos quatro presídios que tiveram rebeliões eram privatizados (sob a responsabilidade da empresa Umanizzare Gestão Prisional e Serviços Ltda), caracterizando uma verdadeira calamidade pública a existência de unidades prisionais privadas com superlotação (VEJA...2017).

Fora dessas situações de calamidades e escândalos, o sistema prisional fica sempre esquecido, quase que em uma espécie de clandestinidade dentro da administração pública, sendo a superlotação - às vezes, com mais de 100% da capacidade – vista como uma situação natural e inevitável.

ESTADOS DA FEDERAÇAO/DEZ-2018	NÚMERO DE UNIDADES	CAPACIDADE TOTAL	OCUPAÇÃO TOTAL	% SUPERLOTAÇÃO
ACRE	13	4.034	6.410	159%
CEARÁ	62	13.054	25.260	194%
DISTRITO FEDERAL	7	7.436	16.570	223%
ESPÍRITO SANTO	34	13.891	22.688	163%
GOIÁS	126	13.681	22.672	166%
MATO GROSSO	55	6.882	12.936	188%

MATO GROSSO DO SUL	42	8.195	20.447	250%
MINAS GERAIS	230	42.741	77.616	182%
PARAÍBA	77	8.384	13.934	166%
PARÁ	48	9.888	18.523	187%
PERNAMBUCO	77	12.156	33.921	279%
PIAUÍ	16	3.239	5.034	155%
RIO GRANDE DO NORTE	22	6.172	10.460	169%
RIO GRANDE DO SUL	108	25.473	38.543	151%
RIO DE JANEIRO	50	29.624	53.839	182%
RORAIMA	5	884	1.683	190%
SÃO PAULO	181	148.845	239.677	161%
SERGIPE	9	2.998	5.553	185%

Fonte: Conselho Nacional do Ministério Público (Sistema Prisional em Números)

De acordo com dados do Conselho Nacional do Ministério Público, a superpopulação do sistema prisional, em dezembro de 2018, atingia na média 65% acima da capacidade de ocupação das unidades prisionais. Considerando todos os estados da Federação, 18 estão com superlotação acima de 50%.

No caso do estado do Rio de Janeiro, por exemplo, a superlotação é de 82% acima da capacidade de ocupação, mas há unidades da Federação, como Pernambuco, Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal que apresentam indicadores acima de 100% de superlotação, conforme verifica-se no quadro acima.

É claro que, por trás de toda essa omissão da sociedade e dos governantes, há um viés ideológico punitivo, que mascara a ineficiência das organizações policiais e dos órgãos de justiça. Daí abre-se a possibilidade do desrespeito aos princípios constitucionais de privação da liberdade, fortalecendo valores de que criminosos não precisam receber auxílio ou solidariedade, como se a supressão da liberdade não fosse punição suficiente.

Por outro lado, alguns apresentarão argumentos de que a questão prisional é assunto da justiça criminal. Esquecem que a justiça criminal envolve órgãos do Poder Judiciário e órgãos do Poder Executivo, reforçando mais ainda a necessidade de uma abordagem sistêmica, pois cada um dos órgãos envolvidos interfere positiva ou negativamente nos resultados do sistema como um todo.

Portanto, a superlotação do sistema prisional não pode ser vista como um problema de um setor isolado, ou de um órgão específico, ou exclusivo da área dos direitos humanos, mas sim como um problema de gestão pública de todo o sistema jurídico criminal. Faz-se, portanto, necessária uma visão sistêmica que entenda o sistema penitenciário como um dos subsistemas do sistema jurídico criminal.

É importante observar que a existência do preso é uma consequência da ação de vários órgãos públicos interligados, que compõem o subsistema de segurança pública, que envolve a Polícia Militar, a Guarda Municipal; a Polícia Civil e Ministério Público. Se esses órgãos agem de forma inadequada e descoordenada, haverá consequências sérias no sistema jurídico criminal e a superlotação é o que primeiro ocorre no sistema carcerário.

No sistema de segurança pública, por exemplo, é comum a insistência em soluções sempre no mesmo padrão praticado há vários anos. No entanto, os problemas continuam mesmo com as soluções repetidas sucessivamente e por vários governos, como: a) construir mais unidades para o sistema penitenciário; b) comprar mais armas e viaturas para as organizações policiais; c) aumentar o efetivo das Polícias Militar e Civil; d) aumentar o efetivo de agentes penitenciários; e) aumentar o encarceramento.

Se esses são os caminhos adotados, então, podemos associá-los aos resultados que são apresentados no noticiário: superlotação, condições inadequadas de trabalho, rebeliões, execuções sumárias, destruição de unidades prisionais, além da corrupção envolvendo de agentes públicos. Portanto, fica claro que ao se repetir as mesmas práticas no sistema de segurança pública, parte integrante do sistema jurídico criminal, resultados diferentes não podem ser esperados. E a superlotação é o maior deles, pois rompe com todas as normas estabelecidas pela legislação penal e pela administração pública.

Isso não quer dizer que tais ações não sejam necessárias e úteis para a solução do problema. Porém, sem uma abordagem global, tornam-se ineficazes por falta de estratégia ou de treinamento na utilização dos recursos. A partir da superlotação nenhum dos parâmetros de habitabilidade, segurança pessoal, saúde, ressocialização e gestão podem ser considerados. A desordem é total.

Se existe superlotação, todos os demais procedimentos operacionais nas unidades prisionais perdem a qualidade, como por exemplo: a superlotação dificulta a distribuição dos presos de acordo com o regime a que estão submetidos, levando em conta os tipos de crimes praticados e o perfil de periculosidade. Esses fatores ficam prejudicados na gestão operacional, trazendo sérias consequências para a degradação das unidades prisionais.

Assim, este trabalho se propõe a analisar e oferecer uma alternativa para o problema da superlotação do sistema penitenciário do estado do Rio de Janeiro, que enfrenta de forma semelhante o que ocorre em todos os sistemas penitenciários nos demais estados, variando em maior ou menor grau de urgência e gravidade.

Na análise do problema da superlotação desenvolvida neste trabalho houve a preocupação de evitar generalizações e soluções fáceis, como tantas vezes são apresentadas

pelas autoridades nos momentos de crise que sempre propõem o aumento de vagas em unidades prisionais. Isso é superficial e óbvio, mas não é sistêmico e não resolve os problemas. Há que se focar na gestão do sistema prisional estadual como um todo.

O sistema penitenciário, em todos os estados, sofre várias consequências decorrentes desse quadro de superlotação, entre os quais podemos citar: a) as condições das unidades prisionais existentes e seu funcionamento; b) os aspectos jurídicos envolvidos, especificamente em relação à morosidade da justiça criminal brasileira; c) os recursos insuficientes para a operação e para a manutenção das unidades prisionais; d) os recursos humanos com formação deficiente e em quantidade deficitária; e) os aspectos referentes à prática dos direitos humanos que afeta esse setor de forma significativa; f) atuação das polícias militar e civil em relação à investigação, ao aprisionamento e à prevenção da criminalidade e g) o perfil dos presos existentes nas unidades prisionais brasileiras.



Qualquer que seja o ângulo da análise a ser feita, com certeza, terá que ser modificado o modelo de gestão pública adotado para o setor. Condições precárias, morosidade, centralização de recursos financeiros e despreparo dos profissionais envolvidos são problemas de gestão que exigem imediato diagnóstico, análise dos processos de trabalho, nível de uso de tecnologia, análise dos padrões de qualidade e definição de resultados desejados.

Se a Polícia Militar prende de forma ineficiente e ocorre o mesmo na investigação da Polícia Civil; se o Ministério Público não denuncia corretamente; se o Judiciário é lento para

julgar e se o Poder Executivo centraliza em excesso as decisões, as consequências de todas essas ações descoordenadas e desintegradas serão dramáticas para o sistema prisional. E a superlotação é o problema que ocorre quase que de imediato.

Assim, diante de tal complexidade, o tema deste TCC estará voltado para um dos aspectos da gestão pública do sistema penitenciário – combater a superlotação de forma objetiva - que acreditamos ser de grande impacto para a melhoria no sistema prisional brasileiro e para a segurança pública em geral. Por outro lado, é necessário esclarecer que este TCC tem a limitação de propostas de ação com diferentes órgãos públicos, onde alguns fazem parte do Poder Judiciário e outros do Poder Executivo. Neste trabalho, mesmo que a análise envolva todos os órgãos, as propostas ficarão limitadas às funções do Poder Executivo, sob a forma de política pública.

Dessa forma, este TCC será voltado especificamente para o problema da superlotação do sistema prisional do estado do Rio de Janeiro a partir da análise das causas e das consequências existentes e propor modificações na lógica de ação do Poder Executivo, com os seguintes objetivos:

a) mitigar os efeitos da superlotação no sistema penitenciário;

b) melhorar a utilização de recursos humanos, materiais e financeiros;

c) aprimorar as condições de habitabilidade nas unidades prisionais;

d) aperfeiçoar as ações de controle e gestão da unidade;

e) favorecer o cumprimento da lei de execuções penais;

f) enfraquecer o poder das organizações criminosas no sistema prisional;

3 DIAGNÓSTICO

3.1 Apresentação do problema:

O foco de análise é a superlotação em unidades prisionais, investigando as suas causas e seus danos, para embasar a proposta de uma política pública para diminuir ou resolver o problema de superlotação do sistema prisional do estado do Rio de Janeiro. Como exposto, isso não é exclusividade do Rio de Janeiro, ao contrário: é comum a todos os demais estados da Federação e, portanto, há que se analisar o sistema prisional, suas funções e disfunções em geral.

É importante ter a clareza de que a superlotação não é criada nas unidades prisionais. É uma disfunção do sistema jurídico criminal, onde a unidade prisional sofre as consequências, administra a superlotação criada e, por conta das falhas na gestão do sistema, torna a superlotação pior do que já é.

Como a superlotação carcerária é um fator comum a todos os estados brasileiros, optamos por delimitar o objeto do trabalho e consideramos a superlotação carcerária como uma ocorrência, um fato que existe no sistema prisional brasileiro, que deve ser objetivamente enfrentado com políticas públicas para impedir as graves consequências geradas nas unidades prisionais, aumentando o desrespeito à legislação.

A penitenciária, o presídio ou a cadeia pública - ou seja, qualquer unidade prisional - é sempre o último estágio do sistema jurídico criminal em qualquer país em que vigore o estado democrático de direito, excluindo-se a pena de morte. O controle da criminalidade se desenvolve nessas sociedades em vários estágios, iniciando na prevenção do crime, passando pela repressão até chegar na condenação pela prática, com a consequente privação da liberdade.

É evidente que cada sociedade realiza a graduação do controle da criminalidade segundo vários fatores. Pode ser pelo grau de maturidade de suas instituições; pelos aspectos ideológicos, políticos e culturais; pelo arcabouço jurídico existente; pelo grau de amadurecimento da experiência democrática ou pelo nível de compreensão da sociedade em relação ao respeito aos direitos humanos. Enfim, inúmeros podem ser os fatores que influenciam a graduação do controle da criminalidade em cada sociedade.

O importante é ter a clareza e a compreensão de que o controle de criminalidade, necessariamente, envolve o sistema penitenciário, não como um anexo ou um ponto terminal do sistema de segurança, mas como um dos subsistemas do sistema jurídico criminal.

3.2 A legislação:

Aparentemente, podemos achar que é clara a necessidade de se incluir o sistema prisional nas análises das questões sobre segurança pública. Porém, na Constituição Federal já nos deparamos com um dos problemas que dá origem a inúmeras distorções no sistema jurídico criminal. O artigo da CF que se refere à segurança pública, Art. 144º, não faz qualquer menção ao sistema prisional, pois as questões relacionadas à privação de liberdade constam apenas no Art.5º e seus incisos, que se referem às garantias dos direitos individuais. A questão prisional é tratada na lei 7.210/84 e suas alterações, conhecida como Lei de Execução Penal (LEP). Portanto, já na CF constatamos a ausência de uma visão integrada e sistêmica tão necessária à compreensão do sistema jurídico criminal.

Não é por acaso que o subsistema de segurança pública apresenta elevado grau de ineficiência, causado pela falta de integração entre os órgãos que o compõe, e a fragmentação das áreas - gerando, inclusive, competição de competências entre eles. Em trabalho anterior (CAMPOS, 2015), encontramos um exemplo concreto dessa desarticulação e competição entre os órgãos de segurança:

> No âmbito estadual, a estrutura da segurança pública não é menos fragmentada. As atividades de segurança pública são desenvolvidas pela Polícia Militar, responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo, e pela Polícia Civil, com atribuições de polícia judiciária, responsável pela investigação criminal. As duas instituições atuam, na maior parte das vezes, em total dissonância, com sérios problemas de integração no planejamento e na operação e, em vários casos, competindo entre si, apesar das atribuições distintas. Um dos exemplos mais nítidos dessa dissonância pode ser observado em policiais militares exercendo funções de investigação, enquanto policiais civis uniformizados fazem operações em favela. (p. 74).

Na Constituição Federal as questões sobre segurança pública estão estabelecidas no Título V - Da defesa do Estado e das Instituições Democráticas e no Capítulo III - Da Segurança Pública:

> Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
> I - polícia federal;
> II - polícia rodoviária federal
> III - polícia ferroviária federal
> IV - polícias civis;
> V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.
> § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:
> I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens,

> serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
> II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
> III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras;
> IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.
> § 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.
> § 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.
> § 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.
> § 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.
> § 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.
> § 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.
> § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (BRASIL, 2016)

No entanto, todas as questões sobre aprisionamento estão na lei 7.210/84, com seus 204 artigos que estabelecem as normas para a classificação de presos; para os diversos tipos de assistência; sobre o trabalho interno e externo do preso; sobre os deveres, direitos e da disciplina; sobre os órgãos de execução penal; sobre os tipos de estabelecimentos penais; sobre a execução das penas; sobre as medidas de segurança, além das disposições gerais e transitórias.

Portanto, para se ter uma visão sistêmica do sistema jurídico criminal é necessário olhar o conjunto de órgãos que interferem nas causas, na existência, na manutenção e na liberação dos presos dentro do sistema.

3.3 Visão sistêmica:

Para facilitar a compreensão, apresentamos na figura abaixo, de forma simplificada, o que seria o sistema jurídico criminal, a partir de uma visão sistêmica, observando como são inúmeras as organizações que interferem na existência do preso no sistema prisional.

Para existir o preso é necessário que a polícia ostensiva, a polícia judiciária, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Justiça participem do processo e todos de forma decisiva. O preso, como mostra a figura, só aparece no final do fluxo de funcionamento do sistema. Em qualquer das partes é possível o retorno ao convívio da

sociedade, conforme previsto na legislação. Portanto, se não houver um razoável padrão de qualidade no funcionamento de qualquer uma das organizações envolvidas no sistema jurídico criminal a consequência imediata no sistema será o aumento do número de indivíduos a serem julgados ou aprisionados.

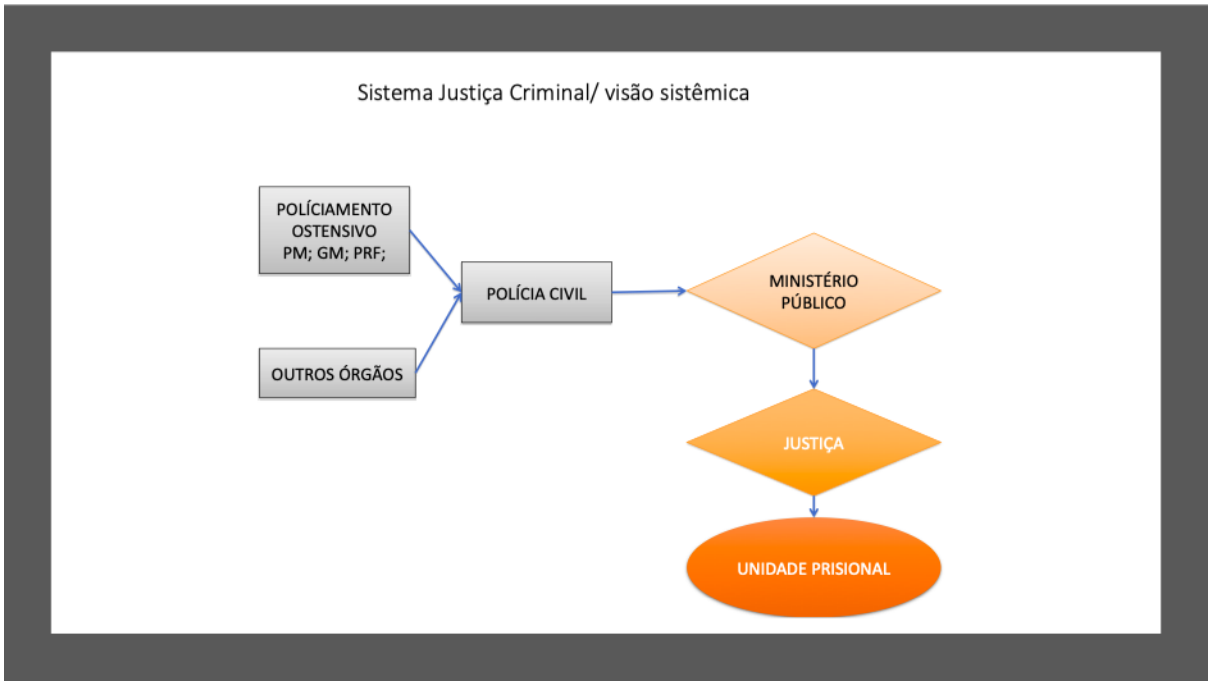


Figura - Sistema Jurídico-Criminal/Visão Sistêmica simplificada

De modo geral, para um claro entendimento do fluxo do sistema apresentado acima, os fatos que envolvem infrações penais são levados pelos órgãos responsáveis pelo policiamento ostensivo - Polícia Militar, Polícia Rodoviária ou Guarda Municipal - para serem registrados em uma delegacia para registro da ocorrência criminal pela Polícia Civil, gerando o Boletim de Ocorrência (BO) ou Registro de Ocorrência (RO), dependendo da terminologia utilizada nos estados. Então, somente com o registro da ocorrência na delegacia policial, fica reconhecida aquela ocorrência como sendo criminal.

Cabe esclarecer que também podem ser levadas para o registro em delegacias policiais infrações penais que sejam presenciais e identificadas por outros órgãos públicos como Corpo de Bombeiros, Defesa Civil, fiscalização de posturas, fiscalização de impostos, etc.

A Polícia Civil, responsável pelo registro da ocorrência criminal, instaura o inquérito policial, presidido por um delegado, e inicia a investigação criminal para identificação da autoria do crime praticado. A partir dessa identificação, o inquérito é encaminhado ao Ministério Público que verifica a veracidade do que foi investigado, os fatos, os autores e as

provas, para possibilitar a denúncia dos autores do crime ao Poder Judiciário. Esse, ao receber a denúncia feita pelo Ministério Público, verifica a veracidade dos fatos e das provas e julga de acordo com as normas estabelecidas no Código Penal, definindo a pena a ser aplicada aos autores do crime, como também as regras para a execução da pena.

Como já mencionado, se essas etapas são feitas de forma ineficiente pode-se afirmar com segurança, a partir de uma visão sistêmica, que uma série de disfunções aparecerão, gerando várias consequências e, uma delas, com certeza, será a superlotação nas unidades prisionais.

Conforme mostrado no quadro abaixo, observa-se que a superlotação está presente em todos os estados brasileiros, sem exceção, atingindo a taxa média de 65%, e no caso específico do Rio de Janeiro, a superlotação das unidades prisionais chega a 82% acima da capacidade de ocupação das unidades. Há casos inclusive de superlotação acima de 100% da capacidade, com o Distrito Federal, Pernambuco e Mato Grosso do Sul.

ESTADOS DA FEDERAÇAO DEZ-2018	Capacidade Total	Ocupação Total	% Superlotação	Nº presos Regime Fechado	Nº Presos Regime Semiaberto	Nº Presos Regime Aberto	Nº Presos Prov.
ACRE	4.034	6.410	159%	3.859	448	0	2.091
ALAGOAS	3.734	4.776	128%	2.606	0	0	2.141
AMAPÁ	2.559	3.028	118%	1.270	933	27	787
AMAZONAS	8.840	9.360	106%	2.418	1.969	1.295	3.653
BAHIA	10.315	14.616	142%	5.286	2.595	112	6.419
CEARÁ	13.054	25.260	194%	7.582	1.952	374	15.191
DISTRITO FEDERAL	7.436	16.570	223%	7.842	5.371	0	3.284
ESPÍRITO SANTO	13.891	22.688	163%	10.598	4.464	2	7.569
GOIÁS	13.681	22.672	166%	9.666	2.409	1.133	9.474
MARANHÃO	8.441	11.182	132%	4.077	2.019	120	4.894
MATO GROSSO	6.882	12.936	188%	7.068	69	0	5.761
MATO GROSSO DO SUL	8.195	20.447	250%	14.294	2.401	740	2.944
MINAS GERAIS	42.741	77.616	182%	29.900	14.393	837	32.118
PARANÁ	19.725	22.239	113%	16.089	2.056	55	3.844
PARAÍBA	8.384	13.934	166%	7.557	1.514	625	4.198
PARÁ	9.888	18.523	187%	11.592	2.774	0	3.855
PERNAMBUCO	12.156	33.921	279%	13.698	4.941	85	14.811
PIAUÍ	3.239	5.034	155%	2.662	714	0	1.656
RIO GRANDE DO NORTE	6.172	10.460	169%	4.340	1.259	1.126	3.567
RIO GRANDE DO SUL	25.473	38.543	151%	18.029	6.217	1.102	13.208
RIO DE	29.624	53.839	182%	28.691	8.734	505	15.778

JANEIRO							
RONDÔNIA	8.482	11.299	133%	6.091	1.368	1.987	1.803
RORAIMA	884	1.683	190%	333	388	597	365
SANTA CATARINA	19.803	24.188	122%	11.197	5.328	1.362	6.260
SÃO PAULO	148.845	239.677	161%	144.877	40.425	0	51.266
SERGIPE	2.998	5.553	185%	2.024	0	0	3.491
TOCANTINS	3.465	4.265	123%	2.378	228	4	1.645
TOTAL	**442.941**	**730.719**	**165%**	**376.024**	**114.969**	**12.092**	**222.073**

Fonte: Conselho Nacional do Ministério Público. (Sistema Prisional em Números)

Se a superlotação está presente em todos os sistemas prisionais estaduais, variando em nível mais ou menos elevado de superlotação, e considerando as diferentes características econômicas, sociais e culturais de cada estado, podemos deduzir que deve haver fatores comuns para gerar a mesma ocorrência em todos os estados, considerando que todos estão obrigados a respeitar os mesmos preceitos legais, constantes na Lei de Execução Penal nº 7.210/84.

Assim, entendemos que se a base legal é a mesma e a ocorrência de superlotação também é a mesma, apesar das características dos estados serem diferentes, tem que haver fatores comuns que sirvam como motivadores da mesma ocorrência no conjunto dos estados. Esses fatores estariam relacionados ao funcionamento do sistema jurídico criminal.

3.4 Disfunções do Sistema Jurídico Criminal

Um bom exemplo para ilustrar uma dessas disfunções do sistema jurídico criminal que causa superlotação nas unidades prisionais é analisar como a Polícia Civil e a Polícia Militar tratam os crimes relacionados às drogas. A legislação avançou na distinção entre usuário e traficante, mas não foi tão clara quanto aos critérios que fazem essa separação, deixando, na prática, para o policial civil, militar ou para o juiz a definição do que seria considerado tráfico ou uso. Essa omissão na lei é uma das razões dos comentários feitos por policiais de que "a polícia prende e a justiça solta".

A lei 11.343, de 23 de agosto de 2006, conhecida como a Lei das Drogas, estabelece:

> Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas e define crimes.
> Parágrafo único. Para fins desta Lei, consideram-se como drogas as substâncias ou os produtos capazes de causar dependência, assim especificados em lei ou relacionados em listas atualizadas periodicamente pelo Poder Executivo da União.
> Art. 2º Ficam proibidas, em todo o território nacional, as drogas, bem como o plantio,

> a cultura, a colheita e a exploração de vegetais e substratos dos quais possam ser extraídas ou produzidas drogas, ressalvada a hipótese de autorização legal ou regulamentar, bem como o que estabelece a Convenção de Viena, das Nações Unidas, sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971, a respeito de plantas de uso estritamente ritualístico-religioso.
> Parágrafo único. Pode a União autorizar o plantio, a cultura e a colheita dos vegetais referidos no caput deste artigo, exclusivamente para fins medicinais ou científicos, em local e prazo predeterminados, mediante fiscalização, respeitadas as ressalvas supramencionadas (BRASIL, 2006).

No Título III da lei são definidos os crimes e as penas, conforme se segue:

> Art. 27. As penas previstas neste Capítulo poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente, bem como substituídas a qualquer tempo, ouvidos o Ministério Público e o defensor.
> Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trouxer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas:
> I - advertência sobre os efeitos das drogas;
> II - prestação de serviços à comunidade;
> III - medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo.
> § 1ºÀs mesmas medidas submete-se quem, para seu consumo pessoal, semeia, cultiva ou colhe plantas destinadas à preparação de pequena quantidade de substância ou produto capaz de causar dependência física ou psíquica.
> § 2º Para determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal, o juiz atenderáà natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente.
> § 3º As penas previstas nos incisos II e III do caput deste artigo serão aplicadas pelo prazo máximo de 5 (cinco) meses.
> § 4º Em caso de reincidência, as penas previstas nos incisos II e III do caput deste artigo serão aplicadas pelo prazo máximo de 10 (dez) meses.
> § 5º A prestação de serviços à comunidade será cumprida em programas comunitários, entidades educacionais ou assistenciais, hospitais, estabelecimentos congêneres, públicos ou privados sem fins lucrativos, que se ocupem, preferencialmente, da prevenção do consumo ou da recuperação de usuários e dependentes de drogas.
> § 6º Para garantia do cumprimento das medidas educativas a que se refere o caput, nos incisos I, II e III, a que injustificadamente se recuse o agente, poderá o juiz submetê-lo, sucessivamente a:
> I - admoestação verbal;
> II - multa.
> § 7º O juiz determinará ao Poder Público que coloque à disposição do infrator, gratuitamente, estabelecimento de saúde, preferencialmente ambulatorial, para tratamento especializado (BRASIL, 2006).

Na leitura do Art. 28 e seus parágrafos da lei 11.343/2006 mostrados acima fica claro o entendimento de que está se referindo ao consumo pessoal, ou seja, o usuário, sem qualquer referência ao tipo e a quantidade de substância ilícita que demonstre com clareza a situação de usuário ou dependente químico. Não há pena de reclusão prevista para usuários.

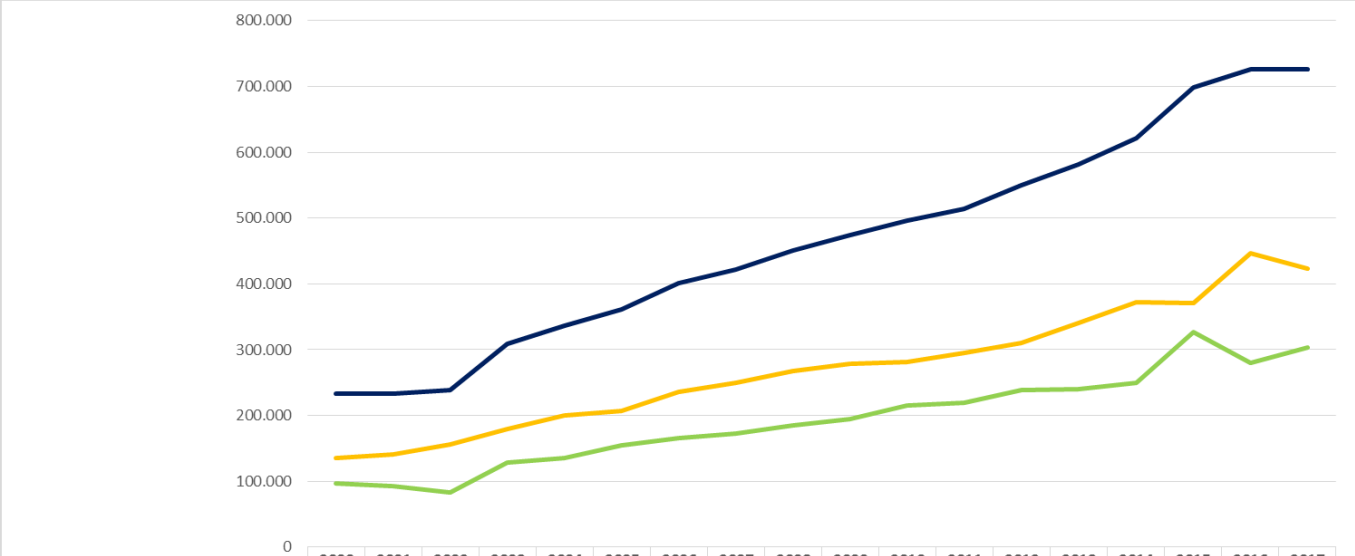
Já no capítulo IV da lei, que fala da repressão à produção não autorizada e ao tráfico de drogas, estão descritos os crimes de produção e tráfico, porém com a mesma omissão em relação ao tipo e quantidade da substância ilícita envolvida, estabelecendo o seguinte:

> Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena - reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa.
> § 1º Nas mesmas penas incorre quem:
> I - importa, exporta, remete, produz, fabrica, adquire, vende, expõe à venda, oferece, fornece, tem em depósito, transporta, traz consigo ou guarda, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, matéria-prima, insumo ou produto químico destinado à preparação de drogas;
> II - semeia, cultiva ou faz a colheita, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, de plantas que se constituam em matéria-prima para a preparação de drogas;
> III - utiliza local ou bem de qualquer natureza de que tem a propriedade, posse, administração, guarda ou vigilância, ou consente que outrem dele se utilize, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, para o tráfico ilícito de drogas.
> § 2º Induzir, instigar ou auxiliar alguém ao uso indevido de droga: Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa de 100 (cem) a 300 (trezentos) dias-multa.
> § 3º Oferecer droga, eventualmente e sem objetivo de lucro, a pessoa de seu relacionamento, para juntos a consumirem: Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 1 (um) ano, e pagamento de 700 (setecentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa, sem prejuízo das penas previstas no art. 28.
> § 4º Nos delitos definidos no caput e no § 1º deste artigo, as penas poderão ser reduzidas de um sexto a dois terços, vedada a conversão em penas restritivas de direitos, desde que o agente seja primário, de bons antecedentes, não se dedique às atividades criminosas nem integre organização criminosa.
> Art. 34. Fabricar, adquirir, utilizar, transportar, oferecer, vender, distribuir, entregar a qualquer título, possuir, guardar ou fornecer, ainda que gratuitamente, maquinário, aparelho, instrumento ou qualquer objeto destinado à fabricação, preparação, produção ou transformação de drogas, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena - reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e pagamento de 1.200 (mil e duzentos) a 2.000 (dois mil) dias-multa.
> Art. 35. Associarem-se duas ou mais pessoas para o fim de praticar, reiteradamente ou não, qualquer dos crimes previstos nos arts. 33, caput e § 1º, e 34 desta Lei:
> Pena - reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e pagamento de 700 (setecentos) a 1.200 (mil e duzentos) dias-multa.
> Parágrafo único. Nas mesmas penas do caput deste artigo incorre quem se associa para a prática reiterada do crime definido no art. 36 desta Lei.
> Art. 36. Financiar ou custear a prática de qualquer dos crimes previstos nos arts. 33, caput e § 1º, e 34 desta Lei:
> Pena - reclusão, de 8 (oito) a 20 (vinte) anos, e pagamento de 1.500 (mil e quinhentos) a 4.000 (quatro mil) dias-multa.
> Art. 37. Colaborar, como informante, com grupo, organização ou associação destinados à prática de qualquer dos crimes previstos nos arts. 33, caput e § 1º, e 34 desta Lei:
> Pena - reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e pagamento de 300 (trezentos) a 700 (setecentos) dias-multa.
> [...] (BRASIL, 2006)

Assim, na prática, o policial tem que definir se a situação encontrada é de tráfico ou consumo e, até pela insegurança, tende a ser mais rigoroso, definindo a situação de usuário ou traficante segundo seus valores morais e religiosos, segundo as orientações de seus superiores ou segundo seus preconceitos de classe, de cor ou sociais. Pela mesma experiência passa o juiz.

A consequência dessa omissão legal é o aumento das prisões tipificadas como tráfico de drogas, sem que o sejam efetivamente, aumentando o número de prisões desnecessárias, sobrecarregando todos os órgãos do sistema jurídico criminal e, inevitavelmente, contribuindo mais ainda para a superlotação das unidades prisionais.

Evolução da ocupação, das vagas e do déficit de vagas no sistema prisional:



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
População Privada de liberdade	232.755	233.859	239.345	308.304	336.358	361.402	401.236	422.373	451.429	473.626	496.251	514.582	549.786	581.507	622.202	698.618	726.712	726.354
Vagas	135.710	141.297	156.432	179.489	200.417	206.559	236.148	249.515	266.946	278.726	281.520	295.413	310.687	341.253	371.884	371.201	446.874	423.242
Déficit	97.045	92.562	82.913	128.815	135.941	154.843	165.088	172.858	184.483	194.900	214.731	219.169	239.099	240.254	250.318	327.417	279.838	303.112

Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen, junho de cada ano.

No relatório do INFOPEN/Ministério da Justiça (2019), referente aos últimos dados de junho/2017, cerca de 29,26% da população penitenciária masculina no Brasil foi presa por crimes relacionados a tráfico de drogas e, no caso das mulheres, são 64,48% aquelas presas por tráfico. Ou seja, os presos homens relacionados aos crimes de tráfico de drogas perdem apenas para a parcela envolvida em crimes de roubo, que atingem 31,88%. No caso das mulheres, abaixo dos crimes relacionados às drogas estão os crimes de roubo que atingem 15,72%.

Outra grande disfunção no sistema jurídico criminal, ao longo de décadas, no Brasil foi a adoção de modelo arquitetônico de delegacias que mantinham celas para aprisionamento de pessoas, na maioria ainda sem julgamento, os denominados presos provisórios. A existência dessas carceragens em delegacias, além de um desvio de função, era um dos fatores que mais contribuía para a perda de qualidade do trabalho policial e uma forma de mascarar o mau funcionamento do Poder Judiciário e o grau de encarceramento que se adotava. Assim, nesse caso, todo o ônus de superlotação ficava com a Polícia Civil, “guardando” presos até que a Justiça desse uma definição, que poderia demorar anos.

Atualmente, apesar da tendência dos estados ser a eliminação das carceragens das delegacias policiais - como ocorreu no estado do Rio de Janeiro desde 2012 - ainda existem em vários estados da federação inúmeros presos em delegacias, sem julgamento e até sem definição de sua situação jurídica.

Em 2017, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ainda existiam 19.735 presos custodiados em delegacias policiais em pelo menos 14 estados.

ESTADOS DA FEDERAÇAO/2015	PESSOAS PRESAS EM DELEGACIAS
ACRE	0
ALAGOAS	339
AMAPÁ	0
AMAZONAS	0
BAHIA	2.798
CEARÁ	865
DISTRITO FEDERAL	130
ESPÍRITO SANTO	0
GOIÁS	568
MARANHÃO	2
MATO GROSSO	0
MATO GROSSO DO SUL	589
MINAS GERAIS	1.732
PARANÁ	9.738
PARAÍBA	3
PARÁ	367
PERNAMBUCO	0
PIAUÍ	0
RIO GRANDE DO NORTE	0
RIO GRANDE DO SUL	25
RIO DE JANEIRO	0
RONDÔNIA	0
RORAIMA	11
SANTA CATARINA	0
SÃO PAULO	2.568
SERGIPE	0
TOCANTINS	0
TOTAL	**19.735**

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Essa realidade de “guardar” presos em delegacias policiais é uma distorção grave, pois não há qualquer base legal para a Polícia Civil ter essa obrigação. A adoção desse

procedimento, além do desvio de função do trabalho policial, traz outra consequência grave que é mascarar a superlotação, pois os presos ficam divididos entre as carceragens das delegacias e as unidades prisionais. A importância da visão sistêmica na abordagem das causas da superlotação no sistema prisional é poder olhar os diversos papeis institucionais e suas inter-relações no conjunto do sistema jurídico criminal.

Nesse assunto, um bom exemplo, foi o caso do Programa Delegacia Legal no estado do Rio de Janeiro, uma política pública implantada no período de 1999 a 2008 (fase 1) e 2008 a 2016 (fase 2), que mostrou a disfunção do sistema jurídico criminal de forma concreta, na prática, durante sua implementação. Ao eliminar todas as carceragens das 121 delegacias policiais do Estado do Rio de Janeiro o Programa Delegacia Legal modificou rapidamente a dinâmica dentro do sistema jurídico criminal, com as seguintes consequências:

a) encerrou com a carreira de carcereiro na Polícia Civil;

b) aumentou o efetivo policial na atividade fim;

c) provocou a criação da Secretaria Estadual de Administração Penitenciária, em 2003;

d) tornou inevitável a profissionalização dos agentes penitenciários;

e) foi criada uma força de intervenção tática no âmbito da Secretaria Estadual de Administração Penitenciária, afastando definitivamente a Polícia Militar das questões de segurança de unidades prisionais.

Campos (2008) mostra como a mudança de um fator alterou o funcionamento de todo o sistema jurídico criminal no estado:

> Com o sensível aumento dos índices de criminalidade os presos provisórios tornaram-se um grave problema de administração pública, com consequências extremamente danosas para as atividades policiais, já que muitos policiais passaram a se ocupar mais com a guarda de presos do que com o trabalho de investigação.
> Por essa razão, a eliminação das carceragens das Delegacias Legais merece destaque especial entre as mudanças introduzidas pelo PDL, já que proporcionou aumento expressivo do efetivo policial na prestação de serviços à população.
> À medida que deixa de "guardar preso", "revistar e controlar visitas" e "fazer escolta para depoimentos no Fórum e tratamentos médicos", ele se torna disponível para atender à população e realizar o seu verdadeiro trabalho: a investigação. (pp.177-178)

3.5 A superlotação no estado do Rio de Janeiro:

Para melhor entendimento das origens da superlotação no sistema prisional do estado do Rio de Janeiro é necessário também entender como está estruturado o sistema.

De acordo com a legislação penal há 5 tipos de unidades prisionais: a cadeia pública, a penitenciária; a casa de albergado; a colônia agrícola/industrial e o hospital de custódia e tratamento psiquiátrico. Segundo dados de dezembro de 2018, do Conselho Nacional do

Ministério Público, existem no Brasil 1.438 estabelecimentos penais distribuídos por esses 5 tipos. No estado do Rio de Janeiro, os 53.839 presos, homens e mulheres, estão distribuídos em 50 estabelecimentos penais: 10 cadeias públicas; 25 penitenciárias; 10 colônias agrícola/industrial; 1 casa de albergado e 4 hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico.

DEZEMBRO DE 2018	CADEIA PÚBLICA	PENITENCIÁRIA	COLÔNIA AGRÍCOLA	CASA ALBERGADO	CENTRO DE OBSERVAÇÃO	HOSPITAL CUSTÓDIA
ACRE		12		1		
ALAGOAS	2	6				1
AMAPA		2				
AMAZONAS	6	8	1	1	1	1
BAHIA	4	15	2	1	1	2
CEARÁ	51	7		1	1	2
DISTRITO FEDERAL		5	1			1
ESPÍRITO SANTO	10	20	3			1
GOIÁS	79	40	3	4		
MARANHÃO	27	19	1	2	1	1
MATO GROSSO	48	6	1			
MATO GROSSO DO SUL		31	2	9		
MINAS GERAIS	78	129	13	2	5	3
PARANÁ	8	22	5			1
PARAÍBA	55	19	1	2		
PARÁ	19	24	2	1	1	1
PERNAMBUCO	54	21			1	1
PIAUÍ	2	11	1	1		1
RIO GRANDE DO NORTE	11	10				1
RIO GRANDE DO SUL	20	65	11	9	1	2
RIO DE JANEIRO	10	25	10	1		4
RONDÔNIA	17	20	5	4		1
RORAIMA	3		1	1		
SANTA CATARINA	33	13	1	1	1	1
SÃO PAULO	26	121	25		5	4
SERGIPE	5	3				1
TOCANTINS	32	3	3			
TOTAL	**600**	**657**	**92**	**41**	**18**	**30**

Fonte: Conselho Nacional do Ministério Público (Sistema Prisional em Números).

A região metropolitana da capital fluminense concentra o maior número de unidades prisionais do estado. São 44 estabelecimentos distribuídos por cinco municípios. O município do Rio de Janeiro conta com 35 unidades, formando um complexo penitenciário localizado no bairro de Gericinó, com 25 estabelecimentos. As outras 10 unidades estão distribuídas em vários outros bairros. No município de Niterói tem 1 unidade; Magé, três; Japeri, três; e, finalmente, São Gonçalo, duas unidades. As outras seis unidades prisionais estão em municípios do interior do estado e encontram-se em apenas quatro cidades. Três são em

Campos dos Goytacazes, uma em Resende, uma em Volta Redonda e uma em Itaperuna.

MUNICÍPIO	Nº UNIDADES
CAPITAL	35
NITEROI	1
MAGÉ	3
JAPERI	3
SÃO GONÇALO	2
CAMPOS GOYTACAZES	3
RESENDE	1
VOLTA REDONDA	1
ITAPERUNA	1
TOTAL	**50**

Fonte: Secretaria de Estado de Administração Penitenciária -RJ

Ao analisar o quadro acima observa-se que as cadeias públicas e penitenciárias correspondem a 70% dos estabelecimentos existentes e têm características construtivas similares, pois segundo as normas da lei de execução penal são destinadas a presos condenados em regime fechado e a presos provisórios, aqueles ainda sem condenação.

A colônia agrícola, industrial ou similar destina-se a presos em regime semiaberto e a casa do albergado aos presos em regime aberto ou de fim de semana e o hospital de custódia e tratamento psiquiátrico destina-se aos inimputáveis e semi-imputáveis

Para equalizar os tipos de estabelecimentos com a população penitenciária é necessário verificar os números de presos em cada regime de cumprimento de pena, para verificar a compatibilidade dos tipos de estabelecimentos penais com os tipos de regime de pena a ser cumprido.

Conforme o quadro apresentado anteriormente nas páginas 19 e 20, em dezembro/2018, havia a quantidade de 53.839 presos do estado do Rio de Janeiro, ultrapassando em 82% a capacidade de ocupação das unidades e distribuídos segundo o regime de cumprimento de pena, sendo 28.691 presos em regime fechado; 8.734 em regime semiaberto; 505 em regime aberto e 15.778 com prisão provisória. No entanto, a distribuição de presos não respeita os regimes de cumprimento de pena nos estabelecimentos. Na realidade, os presos no estado do Rio de Janeiro, por exemplo, estão concentrados nas penitenciárias destinadas ao regime fechado que abrangem mais de 50% dos presos totais, mas também absorvendo presos provisórios.

Analisando as vagas existentes observa-se que a superlotação acontece de forma mais

grave no regime fechado (53,29%), no regime semiaberto (16,22%) e nos presos provisórios, que correspondem a 29,30%. Se somarmos as vagas do regime semiaberto com as vagas dos demais regimes (provisório e aberto) totalizaria 25.017 vagas, número mais ou menos próximo ao regime fechado, concluindo-se que os presos em regime fechado (28.691) teriam vagas sem superlotação no sistema existente caso os demais presos em outros regimes tivessem um tratamento diferente do que o aprisionamento no mesmo tipo de estabelecimento destinado para o regime fechado nas penitenciárias.

Assim, fica claro que se houvesse uma integração entre os diversos órgãos do sistema jurídico criminal, certamente uma série de providências e ações poderiam ser tomadas para reduzir ou até eliminar a superlotação existente como, por exemplo, a criação de mutirões permanentes para análise dos processos dos presos provisórios, sob a coordenação da Defensoria Pública, para acelerar as definições de penas. No seguir deste TCC analisaremos algumas outras ações que poderiam ser desenvolvidas pelos órgãos que compõem o sistema.

3.6 A ideologia do aprisionamento:

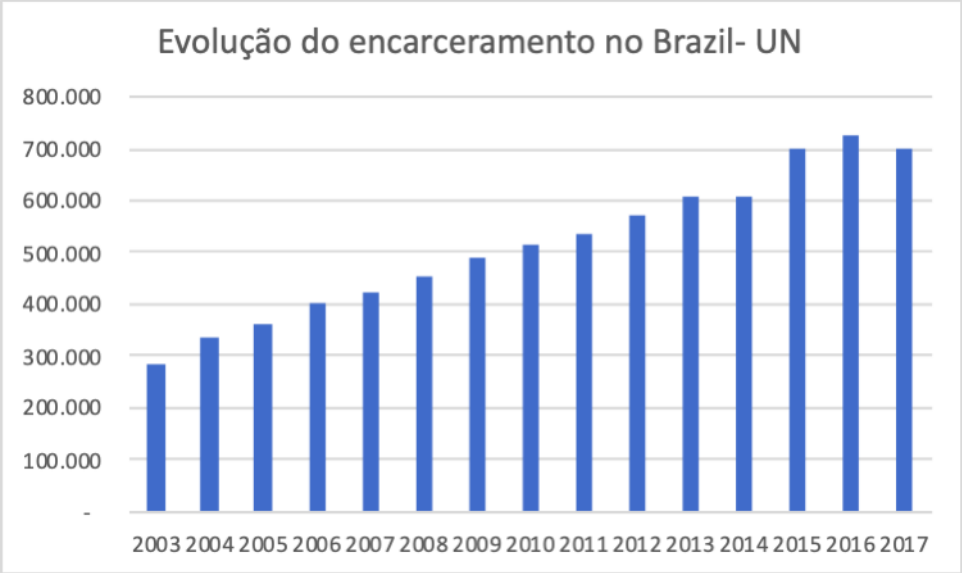
No Brasil, como em outros países do mundo, persiste a visão na segurança pública de que a criminalidade pode ser eliminada a partir de estratégias militares de combate ao inimigo e ocupação de território. Daí a repetição das soluções que há anos têm sido vistas nesses mesmos países: mais equipamento, armas, munição, carros blindados, uniformes camuflados, helicópteros, etc. Geralmente, essa compreensão sobre a segurança pública deixa de privilegiar a inteligência policial, a polícia técnico-científica, a investigação criminal com tecnologia, as estratégias de prevenção e a interdisciplinaridade do fenômeno criminal.

Uma das consequências nefastas dessa visão sobre a segurança pública é o aumento do número de prisões efetivadas, seguindo a mesma lógica de estratégia de guerra, de aprisionar o inimigo após o combate e a derrota ou conquista do território adversário. Na segurança pública não há território do adversário e não há um inimigo. Há um fenômeno social complexo denominado criminalidade.

Wacquant (2001) fala da crescente institucionalização no mundo de aprisionamento voltado para certos segmentos das sociedades, envolvendo aqueles que cada sociedade define como marginalizados, podendo ser desde criminosos até sem-teto, passando por bêbados e desocupados. Blumstein e Wallman (2005) demonstraram que muitas são as reivindicações de crédito quando os indicadores de criminalidade estão em queda, mas, na realidade, várias são as causas relacionadas a essa redução, variando desde investimentos no aparato estatal, do

controle de armas realizado, do número de prisões efetivadas, das estratégias policiais, das oportunidades econômicas, do crescimento da economia, dentre outras. A queda e a elevação de indicadores de criminalidade ou segurança não têm relação direta e exclusiva com as taxas de aprisionamento.

Assim, fica claro que essa forma de atuação dos órgãos do sistema jurídico criminal em relação à segurança pública no Brasil tem trazido como resultado, ao longo de anos, o aumento da própria criminalidade e da população encarcerada, conforme demonstrado no quadro abaixo com dados da ONU sobre a evolução da população carcerária no Brasil.



Fonte: DATAUNODC

Ou seja, sob o ponto lógico e gerencial há uma demonstração clara da ineficiência desse tipo de abordagem na segurança pública, levando o sistema jurídico criminal existente a acompanhar o fracasso imposto por tal visão, que traz resultados de mais 60.000 homicídios no ano e mais de 50.000 mortes no trânsito.

O Brasil atingiu, em 2018, a população carcerária de 730.719 presos, por conta dessa visão de combate à criminalidade e não o seu controle como fenômeno social, segundo dados do site do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Segundo o *World Prison Brief, Institute for Crime & Justice Policy Research* o Brasil corresponde à terceira população carcerária mundial, sendo o primeiro os Estados Unidos com 2.121.600 presos; seguido pela China com 1.700.000, a Rússia com 518.391 e a Índia com 466.084 presos.

Comparando com a população total desses países, em 2016, com dados do Index Mundi (portal de dados e estatísticas do mundo todo sobre os mais variados assuntos), chegamos às seguintes taxas de pessoas presas por população total:

1) Estados Unidos: 0,66% da população;
2) Rússia: 0,43% da população;
3) Brasil: 0,35% da população;
4) China : 0,11% da população;
5) Índia : 0,03% da população

Assim, pode-se verificar que a relação entre a população encarcerada e a população total sofre grande influência da política de segurança pública que foi adotada em cada um desses países, pois não necessariamente os países com maiores populações são os que apresentam o nível mais alto de encarceramento.

Pfaff (2017) apresenta, com grande quantidade de dados, alguns dos vários motivos do sistema dos Estados Unidos estar tão superlotado, sem que haja qualquer melhoria nos indicadores de criminalidade. Entre os diversos fatores citados, alguns merecem especial atenção por terem semelhança com a realidade brasileira, como por exemplo: 1. As prisões públicas e privadas apresentam as mesmas patologias; 2. A falta de integração entre os estados da federação e o governo federal em relação ao sistema prisional é histórica; 3. A questão da guerra às drogas, que é responsável por grande número de pessoas presas, não é a única razão da ineficiência do sistema, mas também a ação descoordenada das diversas instâncias da ação das polícias federal, estadual e municipal; 4. A falta de integração entre órgãos federais, estaduais e municipais em relação às questões de segurança pública e sistema prisional; 5. A importância dos promotores no sistema jurídico criminal na fiscalização da atuação policial e da verificação da prática do crime que justifique o aprisionamento; 6. Falta de integração entre os órgãos públicos nas ações de reforma dos sistemas de segurança pública e do sistema prisional.

No caso do estado do Rio, em comparação com os itens assinalados pelo autor, pode-se identificar:

a) A falta de integração entre os órgãos federais e estaduais na transferência de recursos para construção de unidades, demorando até três anos para efetivação da transferência;
b) O cumprimento da lei das drogas;
c) A falta de integração entre os entes federais, estaduais e municipais quanto às questões da segurança pública;
d) a deficiência do Ministério Público na fiscalização sobre o aprisionamento e a ação policial.

Tais disfunções no estado do Rio trazem como consequência direta o aumento do número de pessoas presas por conta da ação policial ineficaz e o descompasso no planejamento de criação de vagas pela administração penitenciária, contribuindo para o processo de

superlotação no sistema prisional.

3.7 Construções e recursos

Outro aspecto que não pode deixar de ser analisado é o tipo de construção que vem sendo adotado pelo sistema prisional no estado do Rio de Janeiro para enfrentar a constante pressão de aumento do encarceramento, como também para enfrentar a superlotação das unidades prisionais.

Conforme visto anteriormente, está prevista na Lei de Execuções Penais nº 7.210/84 (LEP) os diversos tipos de regime de cumprimento de pena, como também os tipos de estabelecimentos destinados a cada um dos tipos de regime. Segundo a LEP, os estabelecimentos penais são:

> Art. 82. Os estabelecimentos penais destinam-se ao condenado, ao submetido à medida de segurança, ao preso provisório e ao egresso.
> [...]
> Art. 87. A Penitenciária destina-se ao condenado à pena de reclusão, em regime fechado.
> Parágrafo único. A União Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios poderão construir Penitenciárias destinadas, exclusivamente, aos presos provisórios e condenados que estejam em regime fechado, sujeitos ao regime disciplinar diferenciado, nos termos do art. 52 desta Lei
> [...]
> Art. 91. A Colônia Agrícola, Industrial ou similar destina-se ao cumprimento da pena em regime semi-aberto.
> Art. 92. O condenado poderá ser alojado em compartimento coletivo, observados os requisitos da letra a do parágrafo único do art. 88 desta Lei.
> [...] (BRASIL, 2006).

As penitenciárias abrigam os sentenciados a regime fechado. Já as colônias agrícolas, industriais e similares são instalações voltadas para o regime semiaberto. A LEP é sucinta quanto às colônias. Prevê que os condenados podem ser alojados em quartos coletivos. Os presos trabalham nas próprias colônias. Esse trabalho ajuda a diminuir a pena do condenado.

> Art. 93. A Casa do Albergado destina-se ao cumprimento de pena privativa de liberdade, em regime aberto, e da pena de limitação de fim de semana.
> Art. 94. O prédio deverá situar-se em centro urbano, separado dos demais estabelecimentos, e caracterizar-se pela ausência de obstáculos físicos contra a fuga.
> [...]
> Art. 96. No Centro de Observação realizar-se-ão os exames gerais e o criminológico, cujos resultados serão encaminhados à Comissão Técnica de Classificação.
> Parágrafo único. No Centro poderão ser realizadas pesquisas criminológicas
> [...]
> Art. 99. O Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico destina-se aos inimputáveis e semi-imputáveis referidos no art. 26 e seu parágrafo único do Código Penal.
> [...]
> Art. 102. A Cadeia Pública destina-se ao recolhimento de presos provisórios

(BRASIL, 2006)

Pela incerteza dos fluxos de entrada e saída dos presos nos estabelecimentos prisionais e pela baixa qualidade da prática de gestão dos agentes públicos do setor, a solução adotada pelos governos do estado do Rio de Janeiro tem sido o modelo único de estabelecimento penal. Essa solução não é exclusividade do governo fluminense, pois na maioria dos estados tem sido adotada a mesma solução.

O tipo de estabelecimento escolhido (penitenciária ou presídio) é aquele que pode absorver o preso em regime fechado, pois assim estaria atendendo as exigências de segurança, de instalações e de serviços para os demais regimes. A lógica é do fazer o estabelecimento para o regime mais exigente (o fechado) e utilizá-lo para os demais regimes, pois isso aumentaria a flexibilidade de uso de cada estabelecimento penal.

Porém, essa solução de modelo único (penitenciária), com alto grau de segurança, onera os cofres públicos para facilitar a operação da Secretaria de Administração Penitenciária e absorver a superlotação criada pelo mau funcionamento do sistema jurídico criminal.

Então, tem-se uma decisão estratégica não para resolver o problema de superlotação, mas sim a má gestão da Secretaria, dando maior flexibilidade para os gestores responsáveis pela administração penitenciária, sem que o problema da superlotação seja efetivamente enfrentado.

Modelo de cadeia pública/penitenciária no ERJ



Fonte: Secretaria de Estado de Obras –RJ. Acervo pessoal.

Aparentemente, essa decisão pode ser vista como inteligente, diante do caos que é o

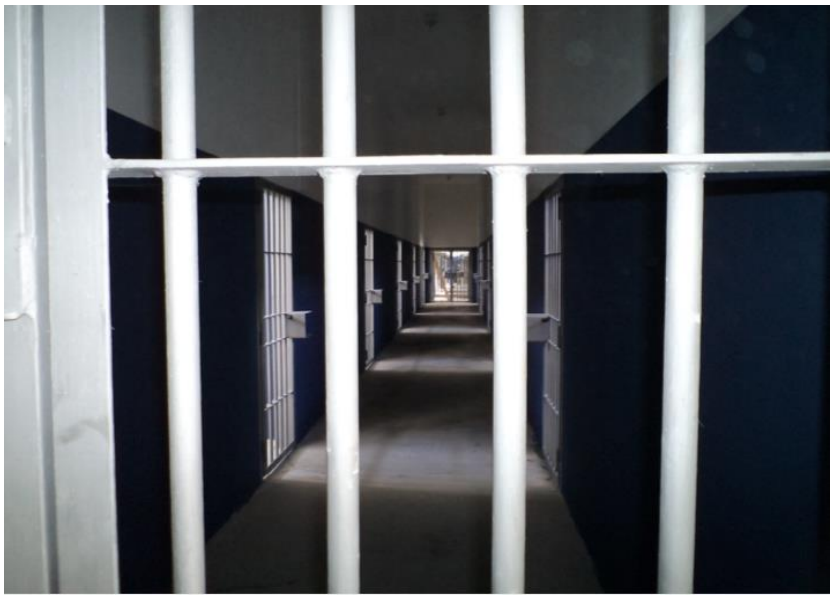
funcionamento do sistema prisional. Porém, o custo de tal decisão – a saber: o desperdício de recursos humanos e financeiros e a ineficiência em relação ao funcionamento da unidade – nos leva a afirmar que a opção pelo modelo único para atender a demanda de vagas é inadequada, onerosa e ineficiente. É uma decisão emergencial, imediatista e fruto da falta de planejamento e gestão do sistema prisional e só é viável porque está baseada na flexibilização do cumprimento da legislação de execução penal.

A impunidade no descumprimento da legislação penal é a variável oculta que está na base da opção estratégica de se adotar um modelo único (penitenciária) para a construção de novas unidades. Se o Ministério Público e o Poder Judiciário exigissem, efetivamente, o cumprimento da lei de execuções penais, certamente a estratégia de geração de novas vagas seria outra, as unidades prisionais seriam melhor administradas, as condições de salubridade seriam outras e o problema da superlotação teria outra dinâmica e outras consequências menos graves do que as que ocorrem hoje como, por exemplo, fortalecimento e crescimento das facções criminosas dentro do sistema prisional.

Para melhor esclarecimento é necessário analisar, especificamente, alguns aspectos. Primeiramente: a penitenciária, para o cumprimento do regime fechado, exige um conjunto de fatores específicos de segurança e operação, tais como: grades, oficinas, salas de aula, recreação e ambulatórios, além de itens para a segurança interna e externa da unidade. Tais características tanto na definição dos espaços, quanto nos níveis de segurança estabelecidas para o modelo penitenciária não são exigidas em outros regimes de cumprimento de pena, como no caso o aberto e o semiaberto, pois seriam inadequados. Também seria inadequado adotar esse tipo de estabelecimento (penitenciária) para todos os presos em regime provisório, pois sendo presos provisórios sequer têm seu regime de pena definido por estarem ainda sem julgamento.

Por outro lado, as características do tipo de construção para penitenciária referentes ao método construtivo (alvenaria, pré-moldado, concreto armado), à escolha dos materiais a serem utilizados e aos equipamentos a serem instalados são diferentes para outros tipos de regime, que têm outra lógica de fluxo de trabalho de agentes, fluxo de trabalho de preso em regime fechado, com implicações inclusive no processo de ressocialização do preso. Fora o custo elevado do padrão de construção com o máximo de segurança para substituir outro tipo de estabelecimento sem tais necessidades.

Área de Celas - modelo penitenciária



Fonte: Secretaria de Estado de Obras –RJ. Acervo pessoal.

Em segundo lugar, as características da unidade para internação de indivíduos que ficarão 24 horas em convívio, como no caso das penitenciárias, são distintas. As atividades de vigilância são totalmente diferentes das unidades dos outros regimes onde os presos podem ter atividade laboral fora do estabelecimento penal, retornando apenas para dormir (regimes semiaberto e aberto), demonstrando o desperdício de recursos na adoção de modelo único tipo penitenciária com elevados padrões de segurança.

Nas penitenciárias, cujo regime previsto é o fechado, todas as áreas estão sujeitas a padrões de segurança elevados pré-estabelecidos desde a concepção do projeto e da construção até às atividades de vigilância – cuja operação deve ser durante 24 horas, 7 dias da semana. Isso exige uma lógica de funcionamento totalmente diferente das demais unidades voltadas para outros regimes de cumprimento de pena.

A rotina de vigilância envolve os presos internos na unidade, os agentes penitenciários, os visitantes, os familiares e os fornecedores. Para cada um desses grupos há um fluxo de movimentação dentro da unidade pré-definido para não colocar em risco a vida de integrantes de qualquer dos grupos. Assim, a entrada de funcionários tem que ser monitorada, os visitantes têm que se submeter a revistas de inspeção, as áreas de visitação têm que estar sob vigilância, os fornecedores têm que ser monitorados com restrições rígidas de acesso e de operação e todos os tipos de atividade que envolvam presos têm que estar sob absoluta vigilância.

Área de Convívio –modelo penitenciária



Fonte: Secretaria de Estado de Obras –RJ. Acervo pessoal

Além de todas as características exigidas para a construção e funcionamento de penitenciárias, ainda há a restrição de localização, pois as unidades destinadas para o cumprimento de pena em regime fechado devem ser implantadas fora do perímetro urbano, sem prejuízo da visitação, obrigando a necessidade de infraestrutura adequada ao seu funcionamento, tanto quanto ao saneamento quanto ao aspecto de transporte. Diferentemente, para os estabelecimentos para cumprimento de pena em regime semiaberto e aberto é estabelecido que sejam construídos dentro de áreas urbanas para facilitar o processo de ressocialização do preso nessa situação.

Dessa forma, somente analisando três a quatro fatores que envolvem a construção e a operação de unidades prisionais ficam claras as enormes diferenças de custo e de inadequação da solução adotada pelo governo do estado do Rio de Janeiro de se construir apenas um tipo de unidade prisional - as penitenciárias - para atender todos os demais regimes de cumprimento de pena.

3.8 Os Custos

No estado do Rio de Janeiro, durante a implantação do Programa Delegacia Legal, no período de 2003 a 2016, além da informatização de todas as delegacias policiais, o programa

tinha outra grande meta que era de eliminar todas as carceragens das delegacias policiais do estado, transferindo os presos para unidades prisionais voltadas para os presos provisórios.

Assim, foram construídas 18 unidades prisionais no modelo cadeia pública/penitenciária, proporcionando mais de 8.000 vagas, inicialmente denominadas Casas de Custódia ou Cadeias Públicas, para absorver os presos provisórios que, anteriormente, ficavam sob a guarda da Polícia Civil nas carceragens das delegacias.

Na lei 7.210 de execuções penais está estabelecido que:

> Art. 88. O condenado será alojado em cela individual que conterá dormitório, aparelho sanitário e lavatório.
> Parágrafo único. São requisitos básicos da unidade celular:
> a) salubridade do ambiente pela concorrência dos fatores de aeração, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana;
> b) área mínima de seis metros quadrados.
> [...]
> Art. 90. A penitenciária de homens será construída em local afastado do centro urbano a distância que não restrinja a visitação (BRASIL, 2006).

O modelo de Cadeia Pública adotado foi uma construção em concreto armado, com laje de concreto no piso com 60 cm de espessura, paredes e laje de concreto nas celas, com grades

Paredes e Laje de Concreto - modelo penitencincret



Fonte: Secretaria de Estado de Obras -RJ

em todos os ambientes, muralha com 8 metros de altura com passadiço e com quatro guaritas, em todo o seu entorno, além de edificação extramuros para instalação de equipe de intervenção tática, atendendo a todos os itens de segurança e operacionalidade de uma unidade voltada para o regime fechado.

Muralhas de Concreto com Passadiço - modelo penitenciária



Fonte: Secretaria de Estado de Obras –RJ. Acervo pessoal.

Como a superlotação passou ao status do “não tem jeito”; “sempre foi assim” e da “impossibilidade de se prever a demanda”, acabou sendo estimulada a solução mais imediata de se adaptar à superlotação, deixando de lado a análise e o planejamento de soluções baseadas nas evidências e técnicas.

Com esse modelo de unidade prisional, e pelo nível de segurança, as cadeias públicas foram, inevitavelmente, transformadas em penitenciárias para dar flexibilidade na gestão e destinação de uso de cada unidade.

Com a superlotação existente e as unidades, em sua maioria, com condições de atender ao regime fechado, em nome da flexibilidade de destinação, a superlotação se espalhou, por todos os tipos de estabelecimentos e para todos os regimes de pena, indiscriminadamente.

Um dos aspectos que contribuiu para essa decisão equivocada de utilização de um único projeto arquitetônico de unidade prisional para vários regimes de pena foram as análises técnicas existentes sobre a conveniência do método construtivo que utiliza concreto pré-moldado e celas moduladas como o mais adequado para a implantação de unidades prisionais de grande segurança, tipo penitenciária. Essa opção mostra-se muito mais segura em relação à alvenaria, porém com um custo mais elevado em relação a outros métodos.

Área de Convivência (visitação; quadra de esportes; cela para 6 presos; área para banho de sol)



Fonte: Secretaria de Estado de Obras –RJ. Acervo Pessoal.

Além disso, com o uso de pré-moldado é possível imprimir maior agilidade na obra, uma vez que os componentes ficam prontos para montagem (construídos fora ou na própria obra), a execução torna-se mais rápida, além de ser economicamente mais vantajosa, se comparada a outros métodos de produção de concreto pré-moldado. A fabricação e a montagem do pré-moldado é mais segura e permite um maior controle na organização das atividades no canteiro de obra. Além disso, o concreto pré-moldado, utilizado como paredes e teto mostra-se muito eficaz como material anti-vandalismo.

O custo de uma unidade prisional tipo penitenciária, para capacidade de 380 a 600 presos, por exemplo - como é o caso das unidades de São Gonçalo e Resende, no Rio de Janeiro - em terreno fora da região urbana, gira em torno de 25 milhões a 40 milhões - dependendo das características das celas (4, 6, 8 presos), da quantidade de instalações sanitárias, do método construtivo escolhido e dos níveis de segurança a serem adotados, com cerca ou muralhas e quanto de tecnologia deverá ser instalada.

CASA DE CUSTÓDIA/ CADEIA PÚBLICA



Fonte: Secretaria de Estado de Obras –RJ. Acervo Pessoal.

Uma unidade para 600 presos, por exemplo, com celas para 8 indivíduos, terá um custo menor do que uma unidade com celas para 4 presos, pois serão duplicadas a quantidade de celas e banheiros, mesmo que o método construtivo seja o mesmo e os demais itens que interferem no custo da construção da unidade. O mesmo raciocínio deve ser adotado para celas com dois presos em relação a de quatro presos por cela e assim sucessivamente.

Portanto, a avaliação de custos tem que considerar diversas variáveis para ter um mínimo de critério de comparação, por conta da complexidade que os projetos arquitetônicos de unidades prisionais podem ter.

O Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), por exemplo, adotou durante alguns anos, por meio da Portaria Depen-MJ no 522/2011, seguida da Portaria nº 591/2012 para a concessão de recursos financeiros para obras de ampliação e construção de estabelecimentos prisionais, o parâmetro de R$ 30.000,00 e R$ 11.250,00 por vaga construída e ampliada, respectivamente.

Porém, sem especificar o método construtivo, as características das celas, a localização geográfica, a tipologia do terreno e os níveis de segurança desejados ocorreram várias distorções e problemas nas obras, ficando inúmeras dessas inacabadas por problemas com o

Tribunal de Contas da União (TCU).

A legislação exige celas individuais para regime fechado, no entanto, abre a possibilidade de celas coletivas, que acaba sendo o modelo mais utilizado.

O DEPEN, a partir das resoluções 03/2005 e 09/2011, passou a fazer recomendações sobre as construções de unidades prisionais, como tentativa de melhorar o padrão em relação à definição de espaços (como tamanho e cubagem de celas) e às condições de segurança. Nessas resoluções são definidos quais setores devem ser projetados, subdividindo-se em administrativo, saúde, serviços e ala de convivência. O objetivo é garantir que os fluxos de funcionários, detentos e visitantes sejam bem definidos.

Diante dos custos apresentados - e das diferenças das características de construção e diferenças operacionais das unidades prisionais - entende-se que é grande a desvantagem de se adotar o modelo único da penitenciária, com custo elevado e condições de segurança inadequadas, para solucionar problema de superlotação para regimes de pena totalmente diferenciados. Somente com descaso no uso dos recursos públicos ou descompromisso com a melhoria dos padrões de eficácia é que a escolha de modelo único pode ser vista como uma solução. Os projetos de unidades prisionais têm que ser desenvolvidos para as três formas de cumprimento de pena, conforme previsto em lei 7.210/84, reforçada pela súmula vinculante nº 56 do STF, que diz que a falta de vaga em estabelecimento penal não obriga ao cumprimento de pena em regime mais gravoso.

Assim, com a análise do perfil da superlotação e do regime de cumprimento de pena, é possível buscar soluções para a redução da superlotação no estado do Rio de Janeiro com a construção de unidades prisionais de acordo com o regime de cumprimento de pena, por conta da redefinição de projeto arquitetônico específico para cada um dos regimes, reduzindo, significativamente, os custos de construção e operação de unidades prisionais no estado.

4 PROPOSTAS

Como visto anteriormente, há inúmeras disfunções no sistema jurídico criminal que causam outras tantas disfunções no sistema de segurança pública e no sistema prisional decorrente da falta de uma visão sistêmica, que traz como uma das consequências a superlotação das unidades prisionais do estado do Rio de Janeiro.

A falta de uma abordagem sistêmica do problema piora a situação da superlotação penitenciária quando associada à prática de aprisionamento como forma de reduzir a criminalidade, que mascara mais ainda as causas do problema da superlotação.

Com a superlotação instalada em todo o sistema prisional do estado do Rio de Janeiro e nos demais estados brasileiros, surge no padrão de funcionamento do sistema prisional a aceitação de que a superlotação é inevitável, que é impossível de ser solucionada e que faz parte de qualquer sistema prisional.

O objetivo deste trabalho é propor uma política pública que traga soluções para abrandar o problema da superlotação nos presídios, considerando a análise das causas e consequências para o sistema prisional, para a população penitenciária e para a sociedade, tendo em vista as diversas implicações que a superlotação traz para o sucesso ou fracasso das políticas de segurança pública no estado do Rio de Janeiro.

Este trabalho se propõe a atuar dentro dos limites do estado democrático de direito, no estrito campo de ação do Poder Executivo, respeitando os limites de atuação do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Serão, portanto, definidas as ações que tenham relação com as causas da superlotação possíveis de serem executadas pelo Poder Executivo como uma política pública. Algumas sugestões poderão ser apresentadas para a ação de outros poderes como forma de reforçar, acelerar ou incentivar ações que reduzam a superlotação.

O primeiro referencial para a solução da superlotação é a própria legislação penal, a lei 7.310/84, referente ao cumprimento de penas, que diz que essas devem ser cumpridas nos estabelecimentos adequados ao seu cumprimento. Portanto, as unidades prisionais devem ser construídas para cada regime de cumprimento de pena assim definidas: a) tipo de unidade para presos aguardando julgamento (Cadeia Pública); b) tipo de unidade para presos condenados a pena em regime fechado (Penitenciária); c) tipo de unidade para presos condenados em regime semiaberto e aberto (Albergues).

O segundo referencial é o de racionalização do uso de recursos públicos adotando-se métodos construtivos, localização adequada e projetos arquitetônicos adaptados às necessidades do cumprimento das penas:

a) estabelecimentos prisionais com presos provisórios não necessitam de oficinas para trabalho, pois não têm redução de pena, mas precisam de salas de aula e bibliotecas (Cadeia Pública);
b) estabelecimentos prisionais para regime fechado têm que ter oficinas para trabalho, salas de aula; bibliotecas e alto nível de segurança (Penitenciária);
c) estabelecimentos para regime semiaberto não precisam de alto nível de segurança, apenas instalações para hospedagem, não há risco de fuga, não precisam de oficinas, devem ter de salas de aula e biblioteca (Albergues).

A esses referenciais acrescentamos que em dezembro/2018, havia 53.839 presos do estado do Rio de Janeiro, ultrapassando em 82% a capacidade de ocupação das unidades, e distribuídos da seguinte forma: 28.691 em regime fechado; 8.734 em regime semiaberto; 505 em regime aberto; 15.778 com prisão provisória. Para se ter uma ideia: mantendo a decisão de construção do modelo único de penitenciária para resolver a superlotação no estado do Rio seriam necessários a abertura de 25.264 vagas, o que corresponderia a construir cerca de 40 novas unidades prisionais, para 600 presos cada, ao custo unitário de R$ 25 a 40 milhões, dependendo das características das celas e localização da unidade. O total ficaria em torno de R$ 1,3 bilhões de investimento, considerando um custo médio de R$ 32 milhões cada unidade. Esses valores tornam praticamente impossível a solução da superlotação penitenciária no estado do Rio de Janeiro se for mantido o mesmo padrão de solução atual, isto é: a construção do modelo penitenciária para todos os regimes de cumprimento de pena.

Assim, após o diagnóstico e análise das causas da superlotação, a proposta deste trabalho é a construção de unidades específicas para o regime semiaberto com estabelecimentos que não precisam de alto nível de segurança, pois não há risco de fugas, e que tenham apenas instalações para hospedagem. Não necessitam de oficinas para trabalho, mas devem ter salas de aula e biblioteca. Assim tais unidades prisionais não precisariam de estruturas de segurança como muralhas e lajes de concreto, nem de tantas grades para segurança operacional. Seria uma enorme diferença, considerando que na construção de uma penitenciária - em concreto pré-moldado, com padrão de segurança elevado - o custo de muralhas e lajes de concreto gira em torno de 50% a 55% do total da obra.

Assim, itens como paredes, pisos, telhado e as muralhas de concreto sendo retirados do projeto arquitetônico, por conta do modelo específico desenvolvido para o regime semiaberto, o custo de construção de uma unidade, sem as medidas de segurança elevadas, cairia de valores entre R$ 25 a R$ 40 milhões para algo em torno de R$12,5 a R$ 20 milhões, dependendo da capacidade. Se for reduzido o item “grades”, cujos custos variam entre 4% a 5% do total, o

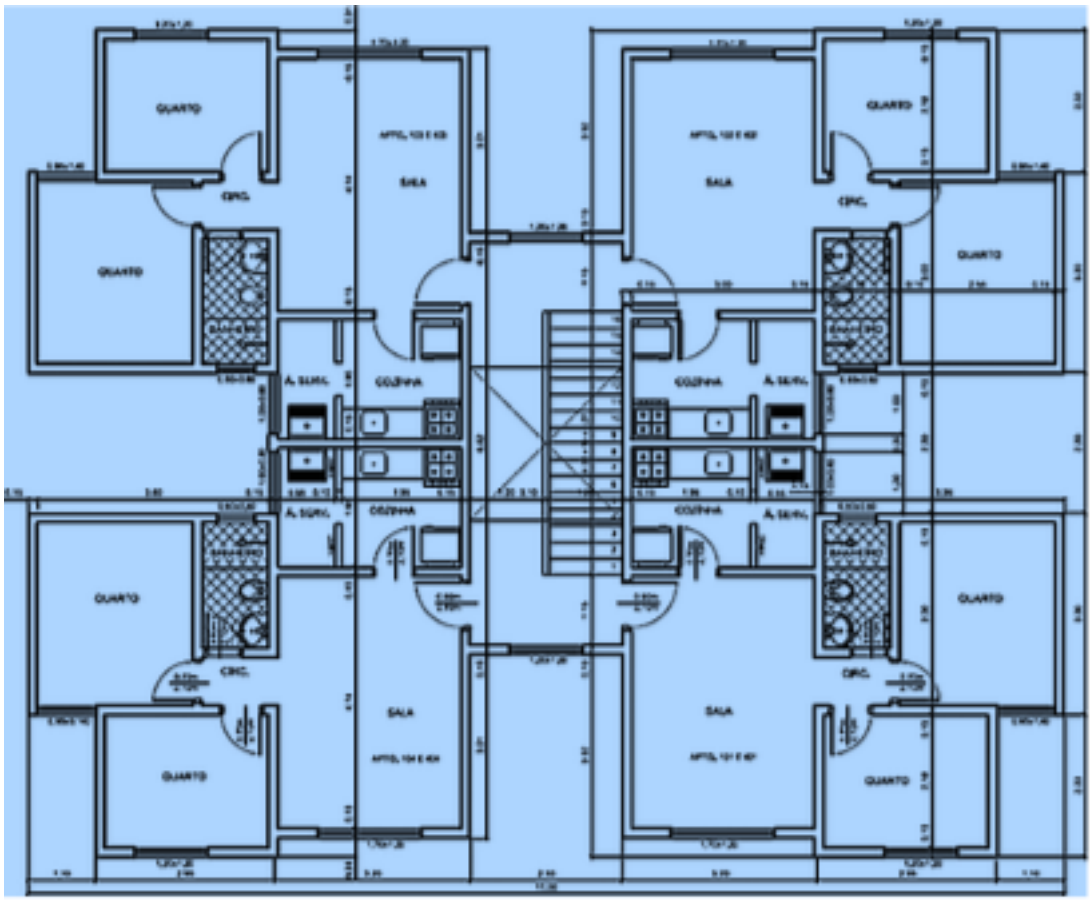
custo de cada unidade seria reduzido para valores entre R$12 e R$ 19 milhões, reduzindo o investimento total para a faixa entre R$480 milhões a R$760 milhões para a solução completa da superlotação atual. Porém, tal volume de investimento continuaria elevado e necessitaria agregar outras variáveis para a redução da superlotação.

O regime semiaberto é uma das etapas de final de cumprimento de pena e por essa razão apresenta baixo grau de fuga e vigilância, pois o preso pode sair diariamente para trabalhar e retornar à noite para dormir na unidade prisional. Portanto, o tipo de unidade para o semiaberto exigiria apenas que esteja localizado em região urbana, com infraestrutura adequada, condições de hospedagem e manter o controle da rotina de entrada, saída e convivência na unidade. Seria o mesmo modelo arquitetônico adotado para internatos, albergues e *hostels*, com material de uso simples e resistente, sempre com ambientes de uso coletivo.

Sem maiores aprofundamentos de projeto arquitetônico, que não cabe neste trabalho, mas apenas adotando o critério de custo unitário básico (CUB) da construção civil - referência RJ/outubro/2019 - para calcular a construção de unidades habitacionais de padrão popular normal - R- 8 , um prédio com 7 pavimentos, com 4 unidades por andar, o CUB seria de R$ 1547,49/m², tendo cada unidade 63m², totalizando 2801m² de área construída.

Para o regime semiaberto poderiam ser construídas unidades com as características de habitação popular. Poderia ser um prédio com 7 pavimentos, 4 unidades por andar, cada uma com 2 dormitórios compostos por sala, cozinha, banheiro e área. Poderiam ser abrigados 12 presos em 6 beliches por unidade habitacional, com pequenas modificações arquitetônicas. Um andar seria reservado para administração e outro para convivência e visitas, além das áreas externas.

Planta Tipo sem adaptações



Fonte: cub.org.br

Esse tipo de solução permitiria abrigar 240 presos em regime semiaberto por cada bloco/prédio de 7 pavimentos, a um CUB de 1.547,49 para uma área total de 2.801m², totalizando R$ 4,3 milhões para construção de cada unidade. Deve-se ressaltar que o CUB não pode prever custos que envolvam condições especiais de terreno que exigem terraplenagem e cálculos estruturais especiais.

Como exemplo, selecionamos tipos de conjunto habitacional nesse padrão de apartamento com vários blocos, dentro dos critérios do projeto Minha Casa Minha Vida, que poderia ser construído em qualquer tipo de região urbana.

Prédio-tipo sem adaptações



Prédio -tipo sem adaptações - unidades menores



Considerando que existem no sistema 8.734 presos em regime semiaberto, poderiam ser construídos prédios específicos para esse regime distribuídos por todo o estado, totalizando 30 unidades para abrigar 9.600 presos em regime semiaberto, a um custo total de R$130 milhões. Ou seja, uma economia de 70% em relação à construção em concreto armado (adotado pelo modelo penitenciária) sem grades e sem muralhas. As 30 unidades para semiaberto corresponderiam a um custo de 4 unidades do tipo penitenciária.

Com essa política de adotar construções de acordo com o regime de cumprimento de pena, com certeza a dinâmica que gera a superlotação no sistema prisional seria totalmente modificada, apenas com a ação do Poder Executivo, pois liberaria as vagas em penitenciárias para os presos em regime fechado.

No entanto, para a implantação desta política pública são necessárias algumas outras

providências, a saber:

1. Além dos tipos de construção para cada regime é necessário que sejam construídos obrigatoriamente Centros de Observação Criminológica, já existentes em alguns estados, para que a triagem e a classificação de presos no sistema prisional sejam baseadas em critérios técnico-científicos, constando grau de periculosidade, laudo psicológico, psiquiátrico, dados sociais e histórico criminal de cada indivíduo. Uma das variáveis da superlotação é a falta de critérios técnicos-científicos para a classificação de presos, ficando a cargo de agentes penitenciários indicarem para qual unidade o preso será encaminhado, vigorando critérios como local de moradia, envolvimento com facção criminosa, religião, poder aquisitivo, dentre outros.

2. O Centro de Observação Criminológica deve ter uma unidade central em cada estado e supervisionar o funcionamento de centros regionais menores para atender grupos de unidades criminais.

3. A criação de um banco de dados estadual com informações pessoais, impressões digitais, DNA, histórico criminal, histórico médico, histórico de transferências, referente a todos os presos que entram no sistema penitenciário.

4. Mutirões com estagiários supervisionados de Direito, Serviço Social, Psicologia, Clinica Geral e de Psiquiatria em convênio com Universidade Estadual para encaminhamento de soluções processuais, de verificação de necessidades sociais e para pré-diagnósticos psicológico e psiquiátrico.

5. Os resultados dos mutirões deverão ser encaminhados para Defensoria Pública, Secretaria de Saúde, Secretaria de Administração Penitenciária, Ministério Público e Vara de Execuções Penais.

CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi apresentar uma proposta de política pública que trouxesse soluções para o problema da superlotação no sistema prisional no estado do Rio de Janeiro, considerando a análise das causas e consequências para o sistema prisional e para a sociedade, tendo em vista o desrespeito à legislação e as diversas implicações da superlotação para o sistema prisional.

A superlotação, comum a todos os estados brasileiros, já é em si um desrespeito flagrante aos direitos humanos, porém a sua ocorrência não se limita apenas a essas transgressões. Compromete o bom funcionamento do sistema prisional e também alimenta o fortalecimento de facções criminosas nos estados. A superlotação das unidades prisionais viola as regras básicas de asseio, saúde pública e respeito aos direitos individuais, impedindo que o sistema prisional opere com o mínimo de qualidade e eficiência. Por essa razão entendemos que a superlotação tem que ser enfrentada com rigor e urgência para não causar mais danos à sociedade do que já causa na população carcerária.

Apesar do reconhecimento da importância das questões relacionadas aos direitos humanos, não nos aprofundamos no tema, porque fizemos a opção de tomar a superlotação como um fato, uma ocorrência existente em todo o sistema prisional brasileiro a ser enfrentada de forma objetiva, através de uma proposta de política pública.

A mesma observação de seleção de foco fizemos em relação aos objetivos do sistema prisional, também afetado pela superlotação. Isso seria uma discussão sobre a punição de crimes, o afastamento da sociedade, a recuperação e ressocialização de presos e exigiria um grande aprofundamento em sua análise - que entendemos que fugiria desta proposta do trabalho.

O objetivo do TCC, portanto, foi propor soluções para a superlotação prisional no estado do Rio de Janeiro, evitando a continuidade de situações calamitosas, não só sob o aspecto dos direitos humanos, mas como estratégia de controle da criminalidade. O sistema prisional não pode ser visto como se fosse uma atividade clandestina dentro da administração pública, que não merece atenção das políticas públicas governamentais. É uma atividade estratégica no controle da criminalidade em geral.

Conforme foi apresentado anteriormente, o Brasil, por conta da prática desintegrada no sistema jurídico criminal, tem aumentado progressivamente o aprisionamento em números absolutos e relativos, com 730.719 presos, já atingindo o patamar de 3ª maior população carcerária no mundo, sendo superado apenas por EUA e China.

Cabe ressaltar que essa população carcerária do Brasil é mantida em condições muito abaixo do que é exigido pelas convenções internacionais, pelas diretrizes da ONU e pela legislação penal brasileira. Todos os estados brasileiros, sem exceção, absorvem muito mais presos do que a capacidade de vagas existentes nos sistemas prisionais respectivos. Em 18 estados da federação a superlotação atinge mais de 50% do número de vagas dos respectivos sistemas estaduais e em 3 estados a superlotação supera 100%.

É importante observar que a ocorrência da superlotação está presente em todos os estados, a legislação penal é a mesma em todo território nacional, porém as características econômicas, políticas e sociais são totalmente diferentes em cada estado. Então o que faz surgir a superlotação nos sistemas prisionais estaduais?

Entendemos que uma das principais causas está na operação desintegrada do sistema jurídico criminal. A articulação entre as polícias, o Ministério Público, o Poder Judiciário e a administração penitenciária possui um elevado grau de falta de integração em suas operações, causando desvios e disfunções em todo o sistema. Portanto, o primeiro passo para se entender a superlotação carcerária é analisá-la com uma visão sistêmica. Para existir um preso há que se ter o envolvimento de todos os órgãos do sistema jurídico criminal, cujo mau funcionamento de qualquer de suas partes afetará os resultados do todo. Ações desintegradas, falta de coordenação geral e setorial, conflitos entre os órgãos, disputas de competências, dentre outras são motivos suficientes para os maus resultados, como por exemplo, a superlotação.

Conforme dito ao longo deste TCC, se a Polícia Militar não executa bem suas atividades ao prender os indivíduos; se a Polícia Civil não investiga como deveria; se o Ministério Público não denuncia corretamente; se o Judiciário é lento para julgar e se o Poder Executivo centraliza em excesso as decisões, a consequência de todas essas ações descoordenadas e desintegradas será dramática no sistema prisional. E a superlotação é um dos problemas que ocorre, inevitavelmente.

No caso específico do estado do Rio de Janeiro, objeto deste TCC, segundo dados do Conselho Nacional do Ministério Público, em dezembro/2018, havia a quantidade de 53.839 presos, ultrapassando em 82% a capacidade de ocupação das unidades, considerando todos os regimes de cumprimento de pena.

Além da falta de integração do sistema jurídico criminal - que causa uma série de problemas, dentre eles a superlotação do sistema prisional - o estado agrega uma outra variável que contribuiu para a superlotação carcerária no estado, apesar da construção de 18 unidades prisionais nos últimos 16 anos. Analisando as vagas existentes no estado, observa-se que a

superlotação acontece em todos os tipos de estabelecimentos penais, sendo os mais graves o regime fechado (53,29%), o regime semiaberto (16,22%) e os presos do sistema prisional do estado provisórios (29,30%).

Pela incerteza dos fluxos de entrada e saída dos presos nos estabelecimentos prisionais e pela baixa qualidade da prática de gestão dos agentes públicos do setor, a solução adotada pelos governos do estado do Rio de Janeiro tem sido o modelo arquitetônico único de estabelecimento penal. Define-se um mesmo modelo arquitetônico e construtivo que atenda o cumprimento de pena em qualquer regime, seja fechado, aberto ou semiaberto. O modelo adotado tem sido a penitenciária ou presídio que atende as exigências do regime fechado.

Essa solução só é viável porque está baseada na flexibilização do cumprimento da legislação de execução penal. Ou seja, a impunidade no descumprimento da legislação penal é a variável oculta que está na base da opção estratégica de se adotar um modelo único - penitenciária - para a construção de novas unidades.

O tipo de estabelecimento escolhido (penitenciária ou presídio) é aquele que pode absorver o preso em regime fechado, pois assim estaria atendendo acima das exigências de segurança, de instalações e de serviços para os regimes aberto e semiaberto e para os presos provisórios.

A penitenciária, para o cumprimento do regime fechado, exige um conjunto de fatores específicos de segurança e operação, tais como: grades, oficinas, salas de aula, recreação e ambulatórios, além de itens para a segurança interna e externa da unidade. Tais características, tanto na definição dos espaços quanto aos padrões de segurança estabelecidos para o modelo penitenciária, não são exigidos no caso dos regimes aberto e semiaberto - pelo contrário, não são recomendados. Porém, o cumprimento da Lei de Execuções Penais é flexibilizado, por conta das falhas de funcionamento de outros órgãos do sistema jurídico criminal e o modelo penitenciária acaba sendo adotado para todos.

Essa solução de modelo único de unidade prisional onera os cofres públicos indevidamente para facilitar a operação da Secretaria de Administração Penitenciária para absorver a superlotação criada. Ou seja, o mau funcionamento do sistema jurídico criminal estimula soluções inadequadas e onerosas no processo de criação de vagas para resolver um mal anterior que é a superlotação.

Para a solução do problema da superlotação no estado do Rio de Janeiro, diante da desarticulação no sistema jurídico criminal, a alternativa proposta neste TCC foi a construção de unidades prisionais voltadas para cada regime de cumprimento de penas, conforme já estabelecida na legislação, abandonando a prática de construção de unidades prisionais de um

único modelo arquitetônico para todos os regimes. Assim as unidades a serem construídas atenderiam às seguintes situações: a) Cadeia Pública para aqueles que estão aguardando julgamento; b) Penitenciária para presos condenados a pena em regime fechado e c) Albergues para presos condenados em regime semiaberto e aberto.

Se fosse feita a opção para resolver a superlotação mantendo a decisão de construção do modelo único de estabelecimento, tipo penitenciária, seria necessário construir cerca de 40 novas penitenciárias, para 600 presos cada, para abrigar 25.264 presos em excesso, ao custo médio de R$ 32 milhões cada unidade, totalizando R$1,3 bilhões do investimento total, trazendo como consequência a continuidade da superlotação penitenciária.

Assim, após a análise das causas da superlotação, a alternativa mais viável aqui proposta para a solução do problema, considerando o mesmo padrão de funcionamento dos órgãos do sistema jurídico criminal, seria a construção de unidades específicas para o regime semiaberto com estabelecimentos que não precisem de alto nível de segurança, tendo apenas instalações para hospedagem, sem a necessidade de oficinas, porém mantendo salas de aula e bibliotecas.

Essa solução de construção específica para regime semiaberto, que não envolve risco de fuga, seria composta por bloco/prédio de 7 pavimentos, no modelo de habitações do Minha Casa Minha Vida adaptada para uso coletivo com beliches, espaços comuns para refeitório, bibliotecas, área de recreação e salas de aula. Isso permitiria abrigar 240 presos em regime semiaberto por cada prédio, a um Custo Unitário Básico de 1.547,49m² totalizando R$ 4,350 milhões para construção de cada unidade. Deve-se ressaltar que o CUB não pode prever custos que envolvam condições especiais de terreno que exigem terraplenagem e cálculos estruturais especiais.

Se existem no sistema 8.734 presos em regime semiaberto, poderiam ser construídos por todo o estado, 30 unidades prisionais a um custo básico de R$130 milhões, bem inferior ao custo médio de 32 milhões para a construção de cada modelo penitenciária.

Como parte da política pública exclusiva do Poder Executivo para melhorar a superlotação do sistema penitenciário do estado do Rio de Janeiro seriam necessárias as seguintes ações complementares:

1. As instalações para o regime semiaberto podem ser o mesmo tipo de construção adotado para residência multifamiliar. Ou seja, pode ser uma construção plana ou vertical com ambientes de uso coletivo, as celas, os banheiros, o refeitório, a sala de leitura e sala de aula, com adoção de beliches para acomodação dos presos.

2. Além dos tipos de construção para cada regime é necessário que sejam construídos obrigatoriamente Centros de Observação Criminológica, já existentes em alguns estados, para que a triagem e a classificação de presos no sistema prisional seja baseado em critérios técnico-científicos, constando grau de periculosidade, laudo psicológico, psiquiátrico, dados sociais e histórico criminal de cada indivíduo.

3. O Centro de Observação Criminológica deve ter uma unidade central em cada estado e supervisionar o funcionamento de centros regionais menores para atender grupos de unidades criminais.

4. A criação de banco de dados estadual com informações pessoais, impressões digitais, DNA, histórico criminal, médico e de transferências referente a todos os presos que entram no sistema penitenciário.

5. Realização de mutirões com estagiários supervisionados de Direito, Serviço Social, Psicologia, Clínica Geral e Psiquiatria em convênio com Universidade Estadual para encaminhamento de soluções processuais, de verificação de necessidades sociais e para pré-diagnósticos psicológico e psiquiátrico.

6. Os resultados dos mutirões deverão ser encaminhados para Defensoria Pública, Secretaria de Saúde, Secretaria de Administração Penitenciária, Ministério Público e Vara de Execuções Penais.

7. Aproveitar prédios públicos desocupados para fazer retrofit das instalações com objetivo de se adequarem à utilização para unidades prisionais nos grandes centros urbanos para regime semiaberto.

Finalizando este Trabalho de Conclusão de Curso entendemos que uma firme atuação para enfrentar a superlotação carcerária é um passo importante para melhoria das condições de custódia dos presos existentes, das condições de trabalho dos agentes penitenciários, dos padrões operacionais dos serviços policiais e para maior proteção da sociedade contra o crescimento das facções criminosas.

BIBLIOGRAFIA:

BLUMSTEIN, A. e WALLMAN, J. **The Crime Drop in America**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2ªed, 2005.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário.** CPI sistema carcerário. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 620 p. – (Série ação parlamentar; n. 384. Disponível em: http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 20 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias.** Jun. 2019. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMTVjZDQyODUtN2FjMi00ZjFkLTlhZmItNzQ4YzYwNGMxZjQzIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9 Acesso em: 15 de set. 2019.

CAMPOS, C.J. **Gestão Pública é Possível**. O *case* Delegacia Legal no Estado do Rio de Janeiro. Curitiba: Appris, 2015.

_____. O programa Delegacia Legal. *In:* VELOSO, F. e FERREIRA, S. G. (orgs). **É possível.** Gestão da Segurança Pública e Redução de Violência. Rio de Janeiro: Contra Capa/Instituto de Estudos de Política Econômica, Casa das Garças, 2008.

CARNIFICINA em presídios deixou mais de 130 mortos neste ano. **Carta Capital.** 16 jan. 2017. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/sociedade/carnificina-em-presidios-deixou-mais-de-130-mortos-neste-ano. Acesso em: 19 set. 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Sistema Prisional em números. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros Acesso em: 15 set. 2019.

COYLE, A. **Administração Penitenciária: uma abordagem de direitos humanos.** Manual para Servidores Penitenciários, *International Centre for Prison Studies*: Londres, Inglaterra; Embaixada Britânica no Brasil; Ministério da Justiça: Brasília, 2002. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/portugese_handbook.pdf. Acesso em: 19 set. 2019.

CUSTO UNITÁRIO BÁSICO. Indicador dos Custos da Construção Civil. Disponível em: http://www.cub.org.br. Acesso em: 20 de set. 2019.

DATAUNODC. *United Nations Office on Drugs and Crime.* Disponível em: https://dataunodc.un.org/crime. Acesso em: 19 de set. 2019.

DETENTOS fizeram rebeliões em penitenciárias de todo país. **Terra.** 28 dez.2018. Disponível em: https://www.terra.com.br/noticias/retrospectiva/2018/detentos-fizeram-rebelioes-em-penitenciarias-de-todo-o-pais,2d6fba720680a49f23bee1fffde21cfa9r6njk6m.html Acesso em: 19 set. 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2016. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf Acesso em: 15 de set. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Estimativas de população enviadas ao TCU. 2018. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=22367&t=resultados. Acesso em: 10 de set.2019.

MACHADO, L. Rebelião em Manaus. A disputa interna da facção criminosa que levou ao massacre em presídios. **BBC**, 18 maio 2019. Brasil. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48428432. Acesso em: 19 set. 2019.

PFAFF, J. ***Locked in:*** *The true causes of mass incarceration and how to achieve real reform,* Nova York: Basic Books, 2017.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 7.210/84, de 11 de julho de 1984. **Lei de Execução Penal**, 11 jul. 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 19 set. 2019

QUIERATI, L. Rebelião deixa 52 mortos em presídio no Pará; governo vê guerra de facções. **Uol**. 02 de jul.2019. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/07/29/rebeliao-deixa-52-mortos-em-presidio-de-altamira-pa.htm. Acesso em: 19 de set. 2019.

SILVA, J. **Segurança Pública e Polícia:** criminologia crítica aplicada. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SOARES, L. E. **Legalidade Libertária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

VEJA o que se sabe sobre a Umanizzare, administradora de presídio no AM onde morreram 56 presos. **G1.** 05 de jan.2017. G1 Ceará. G1 Goiás. G1 SP. Disponível em: https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/veja-o-que-se-sabe-sobre-a-umanizzare-administradora-de-presidio-no-am-onde-56-presos-morreram.ghtml. Acesso em: 19 set. 2019.

WACQUANT, L. **As Prisões da Miséria**, Zahar; Rio de Janeiro, 2001.

WORLD PRISION BRIEF, *Institute for Crime & Justice Policy Research*. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/ Acesso em: 30 de set. 2019.