

O SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO E O QUANTITATIVO DE SERVIDORES EM ATIVIDADE NOS SERVIÇOS PENAIIS: AVANÇOS E DESAFIOS

CRISTIANO TAVARES TORQUATO

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL –
DEPEN/MJSP.

LILIANE VIEIRA CASTRO BARBOSA

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL –
DEPEN/MJSP.

Resumo

Com o intuito de verificar o real cenário brasileiro referente ao corpo de servidores efetivos de serviços penais, foram realizadas pesquisas bibliográficas e analisadas as informações prestadas por órgãos do governo responsáveis por mensurar o quantitativo de pessoal envolvido no tratamento penitenciário nacional. Nessa perspectiva, levantaram-se informações relevantes sobre a atual conjuntura do sistema prisional, que envolve taxas e indicadores da violência no país, formas de gestão aplicadas em todos os estados Federados, meios de inserção ao serviço penal, capacitação aplicada aos servidores e a sensação de aprisionamento vivida pelo servidor prisional. Verificou-se o efetivo ideal e aceitável para o funcionamento adequado das instituições. Além de trazer à tona discussão sobre a problemática, o trabalho busca trazer possíveis alternativas, como o uso de mecanização para minimizar a carência de servidores penais.

PALAVRAS-CHAVE: Servidores do Sistema prisional. Efetivo de servidores do sistema penitenciário. Sistema penitenciário no Brasil.

INTRODUÇÃO

Preliminar à análise do tema objeto deste estudo, faz-se necessária uma breve contextualização do panorama prisional pátrio. É preciso compreender como se encontra a situação carcerária no Brasil, tendo por bases críticas os dados e as taxas levantados por órgãos nacionais e internacionais que colocam o Brasil em posição nada honrosa no cenário mundial quando o assunto é sistema prisional.

Algumas destas taxas e/ou indicadores são de conhecimento público, como a superpopulação prisional; já outras são pouco visíveis,

como a quantidade de agentes penitenciários em cada estabelecimento prisional.

Dentre as situações graves mais conhecidas, podem ser destacadas:

- 1) O galopante crescimento da população carcerária – em 1990 registravam-se 91 mil presos; em 2016, cerca de 726 mil; atualmente estima-se mais de 800 mil. Hoje amargamos a terceira maior população prisional do mundo, ficando atrás apenas dos Estados Unidos (com mais de 2 milhões) e da China (com média de 1,6 milhões).
- 2) A séria questão dos presos provisórios, que ultrapassam a marca dos quase 300 mil detentos (40% da população carcerária brasileira). Estima-se que, se o judiciário conseguisse julgar em tempo hábil, aproximadamente 1/3 dos presos poderiam ser absolvidos no final do devido processo legal, o que acarretaria a permanência na prisão somente dos presos condenados.
- 3) O problema da violência urbana – o Brasil padece com uma das taxas de homicídio mais elevadas do mundo. Nosso percentual é mais alto do que de países que vivem um cotidiano de guerra, nações com a arrecadação financeira menor, como: Cabo Verde, Quênia, Haiti, Paraguai, Etiópia, Angola, Zâmbia, Mongólia e Afeganistão. Em 2017, o Brasil ultrapassou, pela primeira vez, a marca dos 31 homicídios por 100 mil habitantes (FBSP; IPEA, 2019, p. 5).
- 4) Os dados do Ministério da Saúde, que apontavam que, em 2016, o Brasil já tinha alcançado a marca histórica de 62.517 homicídios, num país que não estava em guerra. Segundo o Atlas da Violência (2018), produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), isso equivalia à taxa de 30,3 homicídios por 100 mil habitantes, o que correspondia a 30 vezes a taxa registrada no continente europeu (FBSP; IPEA, 2018, p. 3). No ano seguinte foi pior, o número de homicídios chegou a 65.602, que foi o maior número de homicídios já registrado no país (FBSP; IPEA, 2019, p. 5).
- 5) E não se pode deixar de mencionar também o chocante percentual de jovens vítimas da violência no Brasil. No Atlas da Violência (2018), alerta-se que, em 2016, as mortes de jovens do sexo masculino, entre 15 e 29 anos, foi de 50,3%.

Se considerarmos a causa da morte entre os mais jovens, de 15 a 19 anos, o percentual de homicídios é estarrecedor: 56,5% desses jovens são vítimas de assassinato (FBSP; IPEA, 2018, p. 3). No ano seguinte o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada revelaram dados ainda piores. O percentual de jovens de 15 a 19 anos vítimas de homicídio passou de 56,5% das mortes para 59,1% (FBSP; IPEA, 2019, p. 6). Em outras palavras, os jovens brasileiros em idade ativa estão morrendo mais vítimas de homicídios do que vítimas de doenças ou acidentes.

- 6) Outro fator conhecido, e cada dia mais grave, é a superpopulação prisional. A taxa de aprisionamento chegou à marca de 352 pessoas presas por 100 mil habitantes. Isso reflete um déficit de vagas que, em junho de 2019, era de 312.125. Como estamos tendo um crescimento de 34 mil presos, chegando até 8,3%¹ ao ano, este déficit pode ser ainda maior. Ainda sobre a taxa de aprisionamento, vale destacar seu crescimento descontrolado: no ano de 2000, eram 137,1 pessoas presas para cada 100 mil habitantes, enquanto em 2016 contabilizaram-se 352 pessoas presas por 100 mil habitantes (DEPEN, 2018, p. 12). Países como Japão, Dinamarca e Holanda possuem índices notáveis, com taxas de violência baixas. Suas taxas penitenciárias variam de 50 a 60 presos por 100 mil habitantes (WPB, [s.d.]).

Isso mostra como o Brasil está prendendo muito mais – em média seis vezes as taxas desses países desenvolvidos –, no entanto, prendendo mal. Pesquisas indicam que um número expressivo é de presos enquadrados pela denominada Lei de Drogas (Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006). Grande parte dos que estão lotando as prisões são usuários e não traficantes, que se acabam tornando soldados do crime organizado, o que retroalimenta (SEMER, 2019) o número de presos no sistema prisional, em razão da reincidência criminal que, por sua vez, impacta diretamente na manutenção da violência e na insana taxa de homicídios, custando bilhões de reais e dezenas de milhares de vidas para o povo brasileiro. Se prender muito resolvesse, o Brasil não teria tanta violência ou superlotação.

Situações pouco conhecidas, mas não menos alarmantes, são:

- O valor estimado do custo da violência para o país: o somatório dos custos decorrentes da Segurança Pública; dos cus-

¹ Disponível em: https://justica.gov.br/news/copy_of_collective-nitf-content-26. Acesso em: 11 set. 2019.

tos médicos e terapêuticos; da segurança privada; do sistema de justiça criminal (Tribunais de Justiça, Ministério Público, Defensoria etc.); do custo do sistema prisional; do custo das pensões da segurança e da perda da capacidade produtiva, chegam à cifra de R\$ 285 bilhões, ou 4,38% da renda nacional. Para se ter uma ideia de quanto isso representa em valores, o principal programa assistencial do Brasil, o Bolsa Família, para atender mais de 14 milhões de pessoas muito pobres, custou 0,44% do PIB, segundo estudo divulgado pela Presidência da República em junho de 2018 (denominado Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil²). Ou seja, o gasto decorrente da violência é quase dez vezes mais que o gasto com o Bolsa Família.

- Relacionada às formas de gestão prisional aplicada no país, destaca-se outra situação grave: a falta de padronização estrutural, nominal e organizacional, entre os estados da Federação. Em alguns estados o maior órgão competente para gerir os sistemas prisionais é Secretaria de Segurança; em outros é a Secretaria de Justiça e em outros, ainda, é Secretaria de Administração Penitenciária; e, em alguns estados, ainda existe a figura da Autarquia – todos esses são modelos de órgãos responsáveis pela administração do Sistema Prisional que realizam a mesma função estatal, porém com estruturas institucionais muito diversas, com níveis de autonomia diversos. Algumas estruturas não possuem sequer CNPJ, sendo vinculados a uma secretaria, o que dificulta sobremaneira o enfrentamento das mazelas carcerárias, visto que não podem receber diretamente os repasses de recursos da União nem celebrar acordos de cooperação com outros órgãos e instituições, que são indispensáveis para promover trabalho, saúde e educação para os encarcerados. Além disso, salienta-se a exaustiva rotatividade nos cargos de dirigentes (cargos políticos), em sua maioria preenchidos por pessoas de fora dos quadros técnicos, por indicações políticas (poucas vezes são especialistas em Execução Penal), o que dificulta a continuidade das políticas públicas aplicadas ao Sistema Prisional.

2 Disponível em: http://www.secretariageral.gov.br/estrutura/secretaria_de_assuntos_estrategicos/publicacoes-e-analise/relatorios-de-conjuntura/custos_economicos_criminalidade_brasil.pdf. Acesso em: 9 jun. 2019.

- A falta de regulamentação legal da carreira de serviços penais em todos os estados, sendo utilizadas empresas terceirizadas para efetuar o trabalho de vigilância e custódia. Agregado a isso, está a forma de ingresso à carreira, que ainda não é exclusivamente por concurso público. Outra realidade é a falta de capacitação adequada aos futuros servidores de serviços penais. O reduzido quadro de servidores responsáveis pelas assistências também é outro ponto que compromete a materialização das assistências previstas pela LEP.
- Por derradeiro, a taxa de absentismo no serviço penal é altíssima, a sensação de aprisionamento influencia o agravamento do quadro. A carreira de agente prisional, que após a promulgação da Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019, passou a se chamar Polícia Penal, foi considerada a segunda mais perigosa do mundo, de acordo com a *International Hazard Datasheets on Occupation (HDO)*, elencado pela Organização Internacional do Trabalho – OIT (BIANCHI; VASQUES, 2017).

Esses são alguns dados inquietantes, propositalmente citados para trazer a realidade do sistema prisional brasileiro para discussão. É essencial conhecer, pensar e participar dos debates sobre o tema para fortalecer o diálogo entre diferentes atores, visando um esforço de construção coletiva respeitando a diversidade.

O fato é que não é apenas das autoridades a responsabilidade por enfrentar as problemáticas decorrentes do encarceramento, mas de toda a nação, pois, como preceitua a Constituição Federal de 1988:

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: (...). (BRASIL, 1988).

O professor Elias Carranza destaca que os países que conseguiram mudanças em seus sistemas prisionais passaram pela decisão no mais alto nível de poder, incluindo a Presidência da República, quanto à adoção de medidas efetivas. Além disso, houve seleção, valorização e qualificação dos servidores para os Serviços Penais, desde os motoristas até os diretores de presídios (CARRANZA, 2019, p. 13). O professor Carranza ensina também que outro ponto importante é que os projetos e as políticas públicas devem transcender os governos, com duração de pelo menos dois períodos de mandato, ou seja, mínimo de 8 a 10 anos.

“(...) devemos seguir em frente e rápido, mas passo a passo para não falhar (...)” (Elias Carranza)

Pois assim, feitas algumas considerações julgadas importantes para melhor compreensão do tamanho e da gravidade da situação carcerária nacional, contendo observações gerais e indicadores do panorama prisional brasileiro, passa-se ao tema objeto deste artigo.

PROPORÇÃO ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES E A QUANTIDADE DE PRESOS

Um fator impeditivo da melhoria prisional, que às vezes passa despercebido, é a quantidade de servidores penais x a quantidade de presos que existem nos estabelecimentos prisionais. Esses dados sobre quantitativo ideal, ou aceitável, de servidores penitenciários raramente é citado ou observado por muitos governos (tanto da União, quanto dos estados), que são responsáveis por legislar e gerir os sistemas penitenciários no Brasil:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico (...).

Geralmente, só são realizados concursos para a área penitenciária em momentos de crise instalada, ou para solucionar crises que já aconteceram, agindo posteriormente aos eventos críticos. Ou seja, ações reativas (e não preventivas) aos problemas.

A falta de previsão antecipada do quantitativo mínimo de pessoal penitenciário nos estabelecimentos é mais uma faceta da falta de conhecimento e planejamento que assola a Administração Pública no Brasil em todas as instâncias e, a exemplo da questão prisional, dificulta a diminuição do abismo entre nós e os países desenvolvidos.

A informação sobre o percentual adequado de servidores prisionais passa desacompanhado não apenas aos governos, no Brasil ou fora dele, que muitas vezes não planejam antecipadamente suas contratações, mas passa descuidado até por organismos importantes da execução penal, como Judiciário, Tribunais de Contas, Ministério Público, juristas, estudiosos, acadêmicos, órgãos de controle etc., que poucas vezes fiscalizam

ou notificam os governos para contratar pessoal penitenciário, restando esta função apenas aos sindicatos.

Então esse é o tema a ser debatido neste trabalho, tão importante, e tão negligenciado.

Os governos que desejarem efetivamente melhorias em seus Sistemas Prisionais terão que passar, necessariamente, pela melhoria de seus quadros de servidores penais.

Mas qual o efetivo adequado para o funcionamento de uma prisão?

A Resolução nº 1, de 2009, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), indica a proporção de 1 agente prisional para cada 5 pessoas presas, como padrão razoável/aceitável para a garantia da segurança física e patrimonial nas unidades prisionais, a partir de parâmetro oferecido pela Estatística Penal Anual do Conselho da Europa, data-base de 2006.

Já o Instituto Latino-Americano da ONU para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquent (Ilanud) prescreve a necessidade de ainda mais servidores. Recomenda que o percentual adequado de presos por agente penitenciário (inspetor, policial penal, oficial etc.) é abaixo de 3 internos para cada 1 servidor da área de custódia. O Ilanud recomenda como relação ótima a proporção entre 1:1, e boa até 3:1.

Essa razão numérica pode parecer alta, mas não é. Decorre da necessidade dos serviços prisionais que demandam grande quantidade de servidores penais para o seu funcionamento mais adequado. A própria natureza dos serviços penais justifica esse quantitativo, pois esta função é considerada imprescindível para a preservação da ordem pública nos termos do art. 3º da Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, ultrapassando a visão estreita de que suas tarefas se resumem a “abrir e fechar cadeados”. O cumprimento da execução penal vai além disso, existem direitos e assistências básicas de saúde e educação, que devem ser cumpridas conforme previsão legal constante na Lei de Execução Penal.

Como o serviço é ininterrupto, ocorre troca de plantão diariamente, com 4 equipes de policiais penais (ou agentes penitenciários), ou seja, a cada dia uma equipe nova assume o plantão, respeitando o intervalo de descanso de 72h entre as jornadas de trabalho. Carranza (2019) explica que se deve multiplicar por 4 o número de presos que o policial

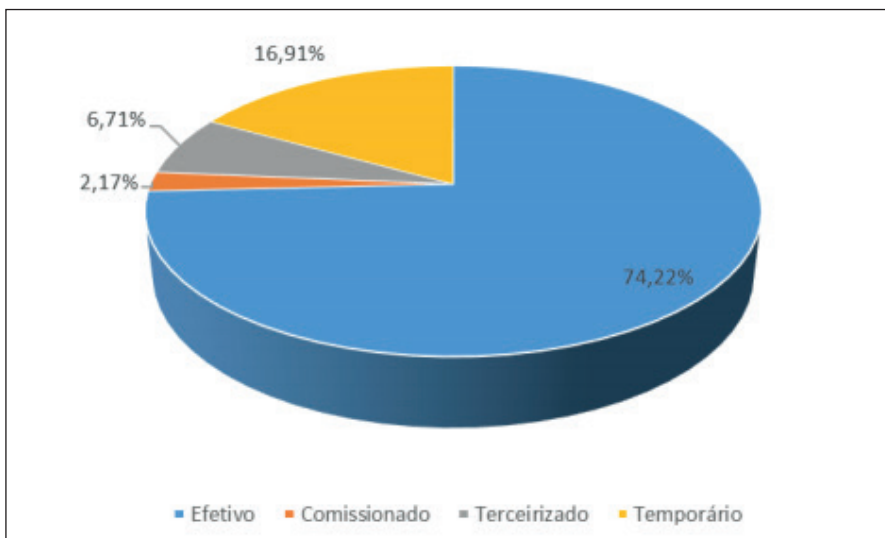
penal deverá cuidar, no caso em tela, de 1 a 3 presos seria proporção de 4 a 12 internos para 1 policial penal na prática, pois enquanto uma equipe está no descanso, outra está trabalhando. Dessa parte que está em efetivo trabalho, metade estará se alimentando, descansando ou cuidando das suas necessidades físicas. Logo, na prática, a razão se multiplica por 4.

O Brasil adotou a taxa de 5:1 como padrão razoável para segurança prisional, que é classificada como aceitável (possível de se desenvolver um trabalho de mínima qualidade no sistema prisional). Se fôssemos considerar a recomendação dos padrões do Ilanud, a Resolução do CNPCP já seria insuficiente.

Segundo a última publicação do Infopen, em 2016, os servidores responsáveis pela atividade de custódia de presos representam 74% do total de profissionais envolvidos em atividade no sistema prisional brasileiro – 78.163 profissionais (dos quais 25% são temporários/terceirizados/comissionados e 75% são efetivos) –, com população carcerária de 726.712 presos.

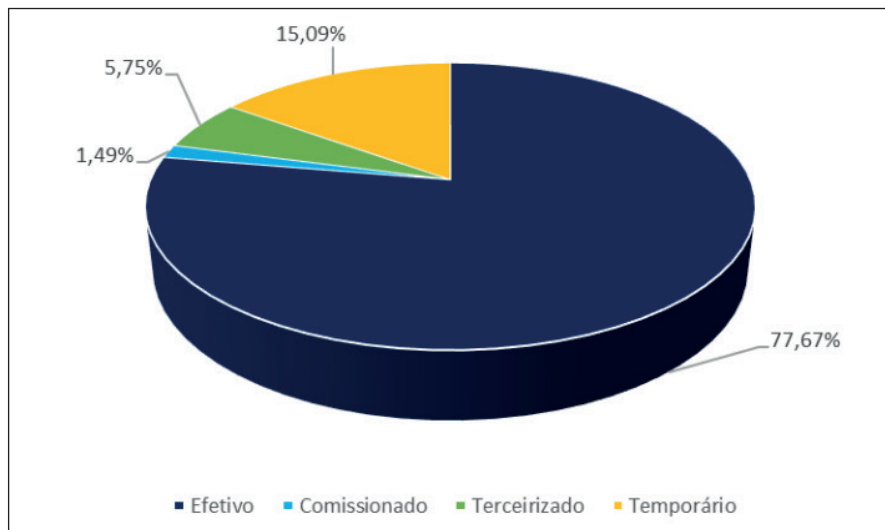
Seguem os gráficos do INFOPEN de 2016 e de 2017, para melhor contextualização:

GRÁFICO 1 - TRABALHADORES DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO POR TIPO DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO



Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen, Dezembro/2016

GRÁFICO 2 - TRABALHADORES DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO POR TIPO DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO



Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen, Junho/2017

TABELA 1 - PROFISSIONAIS EM ATIVIDADE NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

	EFETIVO		COMISSIONADO		TERCEIRIZADO		TEMPORÁRIO		TOTAL
	HOMENS	MULHERES	HOMENS	MULHERES	HOMENS	MULHERES	HOMENS	MULHERES	
CARGOS ADMINISTRATIVOS (ATRIBUIÇÃO DE CUNHO ESTRITAMENTE ADMINISTRATIVO)	2.732	3.235	587	347	552	394	476	577	8.900
SERVIDOR VOLTADO À ATIVIDADE DE CUSTÓDIA (EXEMPLO: AGENTE PENITENCIÁRIO, AGENTE DE CADEIA PÚBLICA)	49.668	10.459	892	153	2.316	393	11.580	2.702	78.163
ENFERMEIROS	195	522	8	22	27	85	49	190	1.098
AUXILIAR TÉCNICO DE ENFERMAGEM	405	918	8	46	69	181	111	508	2.246
PSICÓLOGOS	189	663	8	46	2	58	48	231	1.265
DENTISTAS	260	150	2	4	64	33	61	52	626
TÉCNICO/AUXILIAR ODONTOLÓGICO	24	107	1	6	4	45	7	91	288
ASSISTENTES SOCIAIS	119	829	3	62	11	91	17	265	1.397
ADVOGADOS	189	180	10	31	72	59	69	113	723
MÉDICOS - CLÍNICOS GERAIS	238	70	8	4	88	36	88	35	567
MÉDICOS - GINECOLOGISTAS	9	12	1	0	3	1	3	3	32
MÉDICOS - PSIQUIATRAS	97	31	3	0	18	11	23	11	194
MÉDICOS - OUTRAS ESPECIALIDADES	13	3	0	0	8	1	3	5	33
PEDAGOGOS	29	153	2	15	3	17	11	45	275
PROFESSORES	520	967	43	131	105	187	278	618	2.849
TERAPEUTA/TERAPEUTA OCUPACIONAL	26	21	0	3	6	9	9	11	85
POLÍCIA CIVIL EM ATIVIDADE EXCLUSIVA NO ESTABELECIMENTO PRISIONAL	127	35	6	3	6	1	2	0	180
POLÍCIA MILITAR EM ATIVIDADE EXCLUSIVA NO ESTABELECIMENTO PRISIONAL	2.895	216	82	3	34	0	22	8	3.260
OUTROS	2.284	162	35	11	248	126	116	52	3.034
TOTAL	60.019	18.733	1.699	290	3.656	1.728	12.973	5.517	105.215

Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen, Junho/2016.

Não será aprofundado o estudo sobre a questão dos estabelecimentos que utilizam servidores penais contratados ou temporários, pois não é o mote deste trabalho; no entanto, dada a importância deste assunto, não se pode deixar de trazer à tona que os trabalhadores penitenciários não concursados recebem salários menores e não possuem as garantias dos estatutários, sendo mais vulneráveis às ameaças dos presos, à indisciplina carcerária, dentre outras fragilidades, conforme atesta a CPI do Sistema Carcerário (CARCE, 2008, p. 414). Além disso, há discussões acerca da natureza do trabalho dos agentes penitenciários que possuem características eminentemente de Segurança Pública, o que, em tese, teria que ser exercida unicamente por servidores de carreira. Fato é que quem ganha com servidores contratados ou temporários em lugar de efetivos são as facções criminosas, por terem maior facilidade de corrompê-los ou coagi-los, e quem perde é a sociedade brasileira.

Vale destacar alguns estados que possuem seu efetivo quase todo formado por servidores efetivos. Segue lista de Unidades da Federação com mais de 90% do seu efetivo prisional composta por servidores efetivos: Distrito Federal, 99%; Rio Grande do Sul, Roraima e São Paulo, todos com 98%; Rondônia, 97%; Rio Grande do Norte, 96%; Amapá, 94%; Acre, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, com 93%; e Paraná, com 91%.

Efetuar-se-á, agora, o comparativo da situação do Brasil nos últimos anos, referente às taxas e indicadores de servidores penais de outros países. Países como a Grécia possuem uma taxa de 5,3 presos para cada servidor, e outros, como a Espanha, possuem taxas melhores, de 3,5 (CARRANZA, 2019, p. 4).

Alguns países possuem taxas notáveis/excelentes, como a Dinamarca, que apresenta taxa de 1,4 presos por servidor; Irlanda, Noruega e Itália, que possuem 1,5 presos por servidor penitenciário; ou, ainda, como San Marino, que apresenta 0,4 presos por servidor, ou seja, mais servidores do que presos (CARRANZA, 2019, p. 04). Coincidentemente, esses países possuem Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) exemplar e baixíssimos índices de desigualdade social.

O Brasil figura entre as 10 piores distribuições de renda do mundo, segundo o índice GINI³. A desigualdade de renda é fator influenciador direto no aumento ou na diminuição da população carcerária, tendo em vista que a desigualdade de renda produz bolsões de pobreza e

3 O Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini, e publicada no documento *Variabilità e mutabilità* ("Variabilidade e mutabilidade", em italiano), em 1912.

a pobreza traz, a reboque, o aumento da criminalidade, que, por sua vez, aumenta cada vez mais a população prisional. Sobre este tema destaca-se publicação da revista do Colégio Interamericano de Defesa, de 2017, que constata que a maior tragédia da desigualdade não é apenas a falta de bens materiais, mas seu efeito psicossocial, que gera um sentimento de inferioridade, de humilhação social:

Recientes estudios han confirmado, en distintas realidades sociales, la dinámica de este círculo vicioso. Richard Wilkinson y Kate Pickett en “Desigualdad. Un análisis de la (in) felicidad colectiva” han establecido, mediante análisis estadísticos, que en aquellos países donde hay mayores índices de desigualdad, se registran mayores niveles de violencia, crimen y desconfianza entre las personas y hacia las autoridades. Para estos autores, el efecto más nocivo de la desigualdad, de las inequitativas condiciones materiales e inmateriales, se da en el ámbito psicosocial, que a la vez refuerza y perpetua esas condiciones: las emociones de superioridad o inferioridad, de ser valorado o rechazado, respetado o humillado, ya sean por razones socio-económicas, de pertenencia a un determinado grupo étnico, racial, religioso o cultural, crean una competencia por status, que finalmente genera violencia (ESPINOZA, 2017, p. 9).

Importante salientar que as comparações apresentadas neste artigo se referem aos sistemas convencionais de prisão e não aos sistemas especiais ou de exceção. No Sistema Penitenciário Federal (SPF) brasileiro, as taxas são de menos de 1 preso para cada servidor, além de outros índices sensacionais; porém, trata-se de microssistema especial, criado para finalidade específica, que é a custódia de presos de alto risco e o combate às facções criminosas, mediante a custódia mais severa de suas lideranças, diferentemente dos sistemas convencionais. Outros países também possuem sistemas excepcionais notáveis, como as prisões federais do México, com números excelentes, entretanto, como acontece por aqui, não se trata da média nacional. No Brasil, o SPF possui 5 unidades, enquanto o restante do sistema prisional contabiliza, hoje, aproximadamente 1.500 unidades prisionais.

Segundo estudos desenvolvidos pelo Ilanud, a América Latina mantém número baixo de Policiais Penais, se comparado a países europeus.

Observe o quadro a seguir: na América do Sul a realidade é pior do que a média mundial. Aliás, não apenas na relação de presos por policiais penais. Destaca-se que entre os 25 países de piores índices de homicídio do mundo, 19 estão na América Latina, o que denota que

este fenômeno da violência, além da superpopulação carcerária, não é privilégio do Brasil. Coincidência ou não, os índices de desigualdade na América do Sul também são péssimos ou muito ruins, mas há exceções a esta regra. Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai apresentaram realidades boas ou aceitáveis em termos de números de homens de custódia nos cárceres.

TABELA 2 - SISTEMAS PENITENCIÁRIO DE AMÉRICA LATINA - RELACIÓN NUMÉRICA PERSONA PRESA POR FUNCIONARIO DE SEGURIDAD - 2018 O AÑO MÁS CERCANO

PAÍS	NÚMERO DE PRESOS	NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS	P:F
ARGENTINA 2016	76.261	54.555	1
URUGUAI 2018	10.098	2.739	4
CHILE 2011	53.602	11.347	5
COSTA RICA 2018	19.587	3.645	5
GUATEMALA 2014	17.928	3.214	6
R. DOMINICANA 2011	4.527	733	6
NICARAGUA 2011	10.892	1.419	8
HONDURAS 2013	12.307	1.573	8
PARAGUAY 2011	7.161	801	9
BRASIL 2018	708.763	79.202	9
VENEZUELA 2006	19.257	1.900	10
BOLIVIA 2017	17.836	1.514	12
PANAMÁ 2018	15.873	1.198	13
COLOMBIA 2018	183.664	12.344	15
PERÚ 2018	87.729	6.455	14
EL SALVADOR 2018	38.822	1.935	20
ECUADOR 2018	37.530	1.554	24
HAITI			N/D
MÉXICO			N/D

Fonte: Elias Carranza y Victor Chaves, ILANUD. Elaborado con información oficial de cada país.

O Brasil aparece em 10º lugar na proporção de preso x policiais penais (ex-agentes penitenciários), com a média de 9:1. Na América Latina, o destaque positivo, segundo o gráfico acima, é a Argentina, que ocupa o primeiro lugar de melhor índice de proporção, seguida do Uruguai, Chile e Costa Rica, todos com índices aceitáveis. Interessante notar que são países com realidades sociais e econômicas semelhantes às do Brasil.

Segue outro quadro elaborado a partir de *Council of Europe Annual⁴*, trazido pelo professor Carranza, que apresenta a lista dos países da Europa com a proporção entre o número de presos em relação ao número de guardas:

TABELA 3 - EUROPA RATIO PERSONAS PRESAS POR FUNCIONARIO DE SEGURIDAD, ABRIL 25, 2017

País	PRES@S	GUARDAS	RATIO	País	PRES@S	GUARDAS	RATIO
SAN MARINO	2	5	0,4	HUNGARY	17773	6656	2,7
LIECHTENSTEIN	8	15	0,5	LATVIA	4399	1659	2,7
ANDORRA	52	53	1,0	SLOVENIA	1399	506	2,8
UK: NORTH.	1690	1359	1,2	BULGARIA	7583	2641	2,9
SWEDEN	5770	4320	1,3	AUSTRIA	9037	3058	3,0
DENMARK	3203	2303	1,4	SWITZERLAND	6884	2102	3,3
IRELAND	3746	2552	1,5	ARMENIA	3888	1154	3,4
ITALY	52389	35319	1,5	PORTUGAL	14222	4081	3,5
NETHERLANDS	9002	5817	1,5	SPAIN	64017	18281	3,5
NORWAY	3664	2525	1,5	GEORGIA	10242	2851	3,6
CYPRUS	654	381	1,7	UK: ENGL. &	86193	21900	3,9
ALBANIA	5981	3092	1,9	LITHUANIA	8022	1987	4,0
ICELAND	146	77	1,9	MOLDOVA	7813	1925	4,1
BELGIUM	12841	6526	2,0	ESTONIA	2768	655	4,2
CROATIA	3341	1569	2,1	SERBIA	10064	2350	4,3
FINLAND	3007	1364	2,2	TURKEY	173522	38728	4,5
LUXEMBURG	667	293	2,3	POLAND	70836	15398	4,6
UK: SCOTLAND	7746	3285	2,4	GREECE	9646	1814	5,3
FRANCE	65544	26153	2,5	MACEDONIA	3498	546	6,4
				ROMENIA	28642	4273	6,7

Fonte: E. Carranza, V. Chaves, ILANUD: Elaborado a partir de Council of Europe Annual Penal Statistics SPACE I - Prison Population Survey 2015. Update on 25th April 2017.

Note que a Itália, após a “Operação Mãos Limpas”⁵, reformulou parte do seu sistema prisional para enfrentar a máfia local. Atualmente possui população prisional de 52.389 presos, para um efetivo de 35.319 servidores, taxa média de 1,5 preso por servidor, enquanto, no Brasil, a taxa que se observa é seis vezes maior.

A informação publicada pelo Infopen de 2016, registrava que no Brasil a taxa média era de 8,2 presos por servidor. No Infopen de junho de 2017 a taxa ficou em 8,88 presos por agente de custódia. Cabe

4 O Conselho da Europa divulga estatísticas penais anuais desde 1983 nos Estados-Membros do Conselho da Europa.

5 Operação que aconteceu na Itália nos anos 1990, que objetivava investigar casos de corrupção que envolviam partidos políticos e máfias, para lavagem de dinheiro.

destacar que existem outros cálculos, que apresentam variações conforme o ano e a fonte de dados, contudo, utilizaremos os dados do Infopen, visto que são informados pelas Unidades Federativas, mais precisamente pelas unidades penais (seus diretores), visando à alimentação e ao preenchimento dos dados solicitados pelo Depen para verificação e fiscalização.

Abaixo, o mapa de servidores por estado publicado no Infopen de junho de 2017.

UF	SERVIDORES EM ATIVIDADE DE CUSTÓDIA	PROPORÇÃO DE PRESOS POR SERVIDOR EM ATIVIDADE DE CUSTÓDIA
AC	977	5,5
AL	434	15,1
AM	844	12,2
AP	932	2,9
BA	1.774	7,1
CE	1.815	12,5
DF	1.313	11,5
ES	2.452	7,9
GO	1.667	9,8
MA	1.480	5,2
MG	17.082	3,7
MS	972	18,6
MT	1.881	5,5
PA	1.933	7,1
PB	1.290	8,8
PE	982	35,2
PI	560	7,2
PR	3.299	12,7
RJ	NI	NI
RN	657	13,2
RO	2.209	4,9
RR	219	10,6
RS	3.177	10,6
SC	3.041	7,1
SE	413	12,2
SP	25.832	9,2
TO	873	4,0
BRASIL	78.108	8,2

Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen, Junho/2016.

TABELA 4 - SERVIDORES RESPONSÁVEIS PELA CUSTÓDIA DAS PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

UF	A) SERVIDORES EFETIVOS		B) EFETIVOS E TEMPORÁRIOS		C) TODOS OS VÍNCULOS	
	QUANTIDADE DE AGENTES DE CUSTÓDIA	PROPORÇÃO - POPULAÇÃO PRISIONAL/ AGENTES	QUANTIDADE DE AGENTES DE CUSTÓDIA	PROPORÇÃO - POPULAÇÃO PRISIONAL/ AGENTES	QUANTIDADE DE AGENTES DE CUSTÓDIA	PROPORÇÃO - POPULAÇÃO PRISIONAL/ AGENTES
AC	557	11,24	557	11,24	557	11,24
AL	453	16,38	478	15,53	667	11,13
AM	35	255,17	35	355,17	939	9,51
AP	110	25,51	110	25,51	110	25,51
BA	1.750	8,02	1.750	8,02	2.293	6,12
CE	1.756	14,81	1.769	14,70	1.812	14,35
DF	1.341	11,76	1.341	11,76	1.341	11,76
ES	1.536	13,06	2.679	7,49	2.732	7,34
GO	623	33,20	1.425	14,51	1.499	13,80
MA	334	26,24	16534	5,71	1.548	5,66
MG	12.452	6,02	17.039	4,40	17.869	4,20
MS	1.157	13,99	1.157	13,99	1.162	13,93
MT	1.870	6,57	1.870	6,57	1.872	6,57
PA	12	1.343,58	1.817	8,62	1.877	8,59
PB	1.418	8,55	1.482	8,18	1.502	8,07
PE	949	32,67	1.023	30,30	1.023	30,30
PI	513	8,51	513	8,51	517	8,45
PR	2.759	14,60	3.085	13,06	3.127	12,88
RJ	1.456	36,19	1.456	36,19	1.469	35,87
RN	672	13,77	672	13,77	675	13,71
RO	2.074	5,49	2.074	5,49	2.077	5,48
RR	166	15,54	166	15,54	166	15,54
RS	3.156	11,45	3.156	11,45	3.162	11,43
SC	1.712	12,59	1.984	10,87	2.610	8,26
SE	223	21,92	223	21,92	291	16,80
SP*	25.727	8,80	25.727	8,80	25.832	8,77
TO	632	5,65	765	4,67	817	4,37
BRASIL	65.443	10,80	75.941	9,30	79.546	8,88

Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen, Junho/2017

* Dado de SP referente ao período de Junho de 2016.

Analisando as situações por estados, a partir do parâmetro da Resolução nº 01, de 2009, do CNPCP, a proporção de presos por servidor em relação às atividades de custódia, percebem-se grandes variações nos índices entre os estados brasileiros.

Segue quadro exemplificativo com o número de presos por estado, servidores em atividade de custódia, proporção de presos por servidor, estimativa de servidores faltantes para chegar à proporção de 5:1, tomando como base a análise das informações prestadas pelo Infopen de 2019 com dados atualizados até junho de 2017. Lembrando que esse

número de servidores já pode ter sido modificado para mais ou para menos nos anos seguintes.

TABELA 5 - DÉFICIT DE SERVIDORES RESPONSÁVEIS PELA CUSTÓDIA DAS PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

UF	*PRESOS	AGENTES DE CUSTÓDIA	**PROPORÇÃO DE PRESO/ AGENTE	DEVERIA TER	DÉFICIT DE AGENTES EM JUN/2017	***PROJEÇÃO DE DÉFICIT DE AGENTES EM JUN/2022
AC	6293	557	11,24	12,52	-695	-1.072
AL	7421	478	15,13	1484	-1006	-1.452
AM	8931	35	255,17	1786	-1751	-2289
AP	2806	110	25,51	561	-451	-619
BA	14031	1750	8,02	2806	-1056	-1899
CE	25998	1769	14,70	5199	-3430	-4993
DF	15704	1341	11,76	3152	-1811	-2759
ES	20060	2679	7,49	4012	-1333	-2539
GO	20683	1425	14,51	4136	-2711	-3955
MA	8764	1534	5,71	1752	-218	-745
MG	74981	17039	4,40	14996	+2043	-2465
MS	16185	1157	13,99	3237	-2080	-3053
MT	12292	1870	6,57	2458	-588	-1327
PA	16123	1871	8,62	3224	-1353	-2322
PB	12121	1482	8,18	2424	-942	-1670
PE	31001	1023	30,30	6200	-5177	-7040
PI	4368	513	8,51	873	-360	-623
PR	40291	3085	13,06	8058	-4973	-7395
RJ	52691	1456	36,19	10538	-9082	-12249
RN	9252	672	13,77	1850	-1178	-1734
RO	11383	2074	5,49	2276	-201	-886
RR	2579	166	15,54	515	-349	-504
RS	36149	3156	11,45	7229	-4073	-6247
SC	21558	1984	10,87	4311	-2327	-3623
SE	4888	223	21,92	977	-754	-1048
SP	226463	25727	8,80	45292	-19565	-33180
TO	3573	765	4,67	714	+50	-164
BRASIL	*706.619	75.941	9,30	141.312	65.371	107.852

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INFOPEN 2019, atualizado até jun/17.

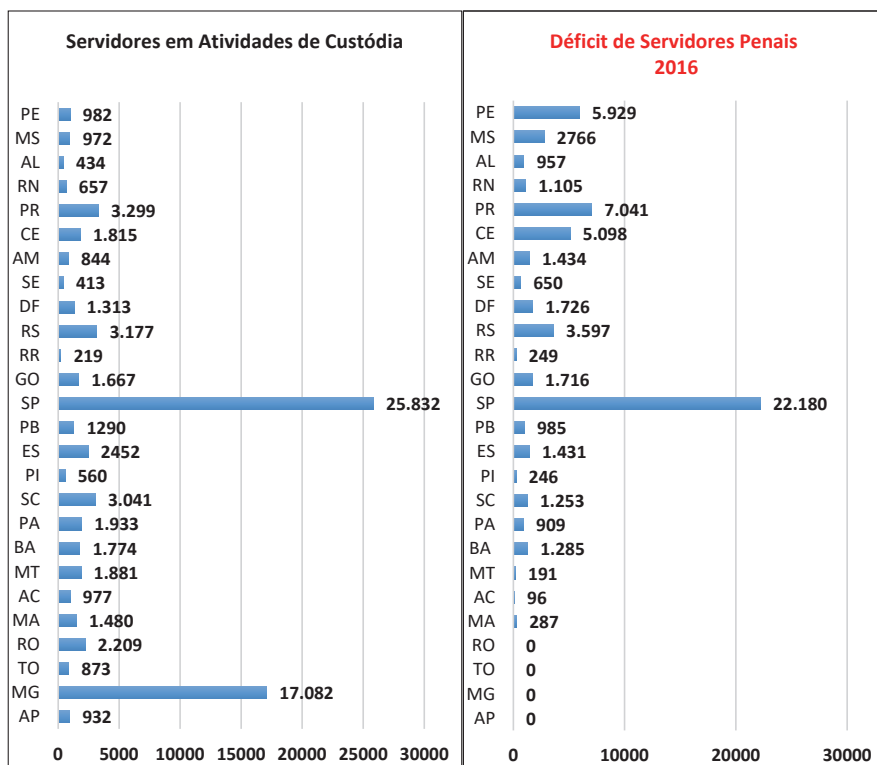
* Não computados 19.734 presos fora do sistema prisional (delegacias e carceragens).

** Trabalhadores terceirizados não contabilizados por força do art. 83-B da Lei 7219/84.

*** Cálculo com base na média de crescimento da população carcerária nos últimos 05 anos (2013-2017).

Esta tabela demonstra de forma visual o número de servidores penitenciários que faltavam ao Brasil por estado. Faltavam 65.371 novos policiais penais (ou agentes penitenciários) em junho de 2017, considerando o percentual de homens recomendado pelo CNPCP. Se fosse considerarmos a razão de servidores mínimos recomendada pelo Ilanud/ONU, o déficit seria muito maior.

Segue gráfico que descreve o déficit de servidores penais de cada estado brasileiro. Baseado nas informações prestadas pelo Infopen de 2016, o Rio de Janeiro não aparece no gráfico, pois não se têm parâmetros numéricos do quantitativo de servidores em atividade de custódia. Ressalte-se novamente que, devido à celeridade de alvarás, prisões, aposentadorias e concursos, os dados apresentados podem estar diferentes no momento da publicação desta pesquisa.



Informações sobre o número de servidores em atividade de custódia retiradas do Sisdepen 2016 (Infopen). O déficit de servidores é um cálculo efetuado para atender à orientação do CNPCP.

Em 2016, os estados de Minas Gerais, Tocantins e Maranhão, ainda que possuam um número elevado de seu corpo funcional composto por servidores temporários (respectivamente, 47%, 26% e 52%), merecem destaque por apresentarem bom quantitativo de policiais penais (ex-agentes penitenciários) em relação aos presos – em especial Minas Gerais, pois, mesmo sendo a segunda maior população carcerária do país, com aproximadamente 70 mil presos, consegue obedecer à orientação do CNPCP.

Salienta-se um mecanismo que pode influenciar na quantidade de servidores: o investimento em automação de portas das celas dos presos, pois unidades prisionais automatizadas demandam menos servidores durante o

cumprimento dos protocolos de procedimentos de segurança executados diariamente. No entanto, nunca poderá substituir o ser humano completamente nos demais procedimentos que envolvem assistências e custódia.

Cabe destacar que o cálculo efetuado acima, do quantitativo aproximado do déficit de servidores para atender à orientação do CNPCP, não representa quais sistemas prisionais são melhores ou piores no enfrentamento da crise prisional, não se propondo este artigo a analisar esse viés, e sim representa os totais de servidores de cada estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não podemos ser excessivamente otimistas, apostando que os números apresentados no cenário atual irão reverter-se em curto, médio e mesmo a longo prazo, pois as mazelas prisionais e de segurança pública vêm de décadas e não deixam muitas razões para espíritos eufóricos, agravado pelo custo que representaria para cada unidade da federação contratar dezenas de milhares de novos servidores (entre policiais penais, oficiais administrativos, pessoal de saúde etc.). Porém, construir soluções requer mais do que esperança. Requer ousadia, conhecimento, estudo de soluções, pesquisa, planejamento, decisão, investimento, comprometimento, envolvimento da sociedade e dos governantes. Essa é uma tarefa difícil e não será vencida enquanto o Brasil continuar agindo com indiferença, como se o problema fosse de outra sociedade. Se nada for feito logo, na atual trajetória, o quadro continuará piorando até chegar ao caos, se já não estamos vivendo o caos. Essa tarefa é inadiável.

Deixam-se estas reflexões, não apenas para gestores, juízes ou acadêmicos, que já participam dessa discussão, mas para que os cidadãos comuns possam participar deste debate.

É necessária a contratação de mais servidores. E é preciso seleção apropriada e qualificação continuada desse profissional, de fundamental importância para a construção da paz social e que trabalha numa das piores e mais estressantes profissões do mundo.

Mas é preciso, além da contratação de servidores, desenvolver tecnologias de automação, monitoramento remoto e mecanização de portas em penitenciárias e centros de detenção, de forma a se manter a ordem e a segurança interna nas prisões, enquanto não chegam os servidores em número necessário, ainda que jamais sejam capazes de substituir a mão de obra humana. Este tema ganha relevância ao observarmos que a con-

tratação de quantitativo ideal demandaria recursos vultuosos que países em desenvolvimento, como o Brasil, optam por investir em outras áreas mais precárias, como saúde, educação ou infraestrutura.

Mesmo entre as demandas que conseguem entrar na agenda do poder público, algumas não serão solucionadas, pois sempre haverá outras demandas importantes concorrendo pelos mesmos recursos. Em outras palavras, haverá uma seleção de prioridades do governo a cada momento.

Independentemente de qual seja a preferência da política, a questão prisional, por via de regra, fica relegada na distribuição dos orçamentos, o que demanda criatividade das autoridades penitenciárias em soluções com o mínimo de impacto econômico, como é o caso da mecanização das portas de celas.

Do estado de São Paulo têm saído bons exemplos de automação, desenvolvidos por servidores e que funcionam adequadamente com baixo custo⁶. Hoje mais de uma centena de estabelecimentos naquele estado já estão automatizados, ou em fase de automatização. Este exemplo, além de colaborar para mitigar a falta de efetivo, também permite que os servidores sejam remanejados para áreas mais importantes do que a mera reabertura de portas e cadeados, como inteligência, monitoramento remoto, ou tratamento penitenciário, visando criar oportunidades para os presos que deixarão as portas do presídio em breve, uma vez que o objetivo maior não é apenas melhorar a segurança e os fluxos prisionais, mas principalmente contribuir de forma positiva para a diminuição da violência e da reincidência criminal.

Nesse diapasão, é fundamental que os egressos do sistema prisional tenham, em larga proporção oportunidade de renda e ocupação lícita. Sem isso, obviamente procurarão renda pelos meios ilícitos de outrora (MELO, 2020), e os índices de violência, encarceramento e de reincidência do Brasil continuarão seguindo o mesmo caminho de aumento da insegurança pública. É preciso tomar medidas assertivas.

Países como Costa Rica e República Dominicana reformaram seus sistemas prisionais, mesmo sendo países pobres, e demonstraram que não é impossível uma transformação. Na Costa Rica, a grande reforma prisional começou no final dos anos 1970 e se estendeu, com sucesso, até o final dos anos 1990, e foi feita com recursos de pequeno imposto aplicado na cerveja. São vários exemplos de ações que podem ser tomadas para melhoria da situação prisional e da violência. Hoje, discorreu-se sobre uma delas: a quantidade de servidores suficiente trabalhando na custódia dos presos.

6 Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/automacao-prisional-de-sao-paulo-e-destaque-em-eventos-nacionais/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

Almeja-se, com o presente trabalho, fomentar o debate sobre as sérias questões aqui abordadas, a fim de que este imenso Brasil dê passos sucessivos em direção ao caminho da paz social, contra as mazelas prisionais que assolam nossas cidades e castigam nossa liberdade.

CRISTIANO TAVARES TORQUATO

POLICIAL PENAL FEDERAL, DESDE 2006, ATUOU COMO CHEFE DA DIVISÃO DE SEGURANÇA E, APÓS, DIRETOR DA PENITENCIÁRIA FEDERAL EM PORTO VELHO/RO. FOI TAMBÉM DIRETOR DA PENITENCIÁRIA FEDERAL EM BRASÍLIA/DF. FOI AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA NO ESTADO DE SÃO PAULO, DE 1997 ATÉ 2006. ATUALMENTE ATUA NA DIRETORIA DE POLÍTICAS PENITENCIÁRIAS DO DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL – DEPEN/MJSP.
E-MAIL: CRISTIANO.TORQUATO@MJ.GOV.BR

LILIANE VIEIRA CASTRO BARBOSA

POLICIAL PENAL FEDERAL, DESDE 2009, ATUOU COMO CHEFE DE SERVIÇO ADMINISTRATIVO E CHEFE DA ÁREA DE INTELIGÊNCIA NA PENITENCIÁRIA FEDERAL EM PORTO VELHO/RO, FOI CHEFE DA DIVISÃO DE REABILITAÇÃO DA PENITENCIÁRIA FEDERAL EM BRASÍLIA/DF. ATUALMENTE É COORDENADORA-GERAL DE CIDADANIA DO DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL – DEPEN/MJSP.
E-MAIL: LILIANE.CASTRO@MJ.GOV.BR

THE CORRECT PROPORTION BETWEEN THE NUMBER OF PRISONERS AND SERVERS IN CUSTODY ACTIVITY IN THE BRAZILIAN PENITENTIARY SYSTEM

Abstract

With the purpose of verifying the real Brazilian scenario regarding the body of effective servants of criminal services, bibliographical research was carried out and the information provided by government agencies responsible for measuring the amount of personnel involved in the national penitentiary treatment was carried out. From this perspective, relevant information was gathered on the current situation of the prison system, which involves rates and indicators of violence in the country, forms of management applied in all the Federated States, means of insertion into the criminal service, training of servants and sense of imprisonment experienced by the prison servant. The ideal and acceptable effectiveness of the proper functioning of penal institutions was verified. In addition to bringing up a discussion on the issue, the paper seeks to bring possible alternatives, such as the use of mechanization to minimize the shortage of criminal servants.

KEYWORDS: Prison system servers. Staff of penitentiary system servers. Penitentiary system in Brazil.

REFERÊNCIAS

- BIANCHI, F. M. D.; VASQUES, P. Mulheres no cárcere: as peculiaridades das agentes prisionais femininas. **Cadernos de Iniciação Científica**, São Bernardo do Campo: Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, n.14, 2017.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988.
- BRASIL. **CPI do sistema carcerário**. Relatório final. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2008.
- CARRANZA, E. Las cárceles en América Latina y el Caribe. ¿Qué hacer?, ¿Qué no hay que hacer? **Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal**, p. 1-19, 2019.
- DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL (DEPEN). **Levantamento nacional de informações penitenciárias**: Infopen Atualização – Junho de 2016. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017. Disponível em: http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf. Acesso em: 27 jun. 2020.
- ESPINOZA, J. R. Desigualdad y violencia en Latinoamérica. **Hemisferio - Revista del Colegio Interamericano de Defensa**, Washington, DC., v. 3, 2017. [Journal of the Inter-American Defense College].
- IPEA; FBSP (org.). **Atlas da violência 2018**. Rio de Janeiro: IPEA; FBSP, 2018.
- IPEA; FBSP (org.). **Atlas da violência 2019**. Brasília; Rio de Janeiro; São Paulo: IPEA; FBSP, 2019.
- MELO, F. A. L. de. **Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional**. Brasília: Depen, MJSP, 2020.
- SEMER, M. **Sentenciando tráfico**: pânico moral e estado de negação formatando o papel dos juízes no grande encarceramento. Orientador: Maurício Stegemann, 2019. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.
- WORLD PRISON BRIEF. **Brasil Resumo da Prisão Mundial**. [2019]. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/country/brazil>. Acesso em: 30 abr. 2020.