

COLETÂNEA – FORTALECIMENTO DA GESTÃO DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO



Revista Brasileira de Execução Penal
Revista do Departamento Penitenciário Nacional
(DEPEN)
Brasília, Ano 1, N. 2, p. 1 - 353, Jul./Dez. 2020.
ISSN: 2675-1895
e-ISSN: 2675-1860

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
Ministro: André Luiz de Almeida Mendonça

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL
Diretora-Geral: Tânia Maria Matos Ferreira Fogaça

REVISTA BRASILEIRA DE EXECUÇÃO PENAL
Editora-Chefe: Eli Narciso da Silva Torres

CONSELHO EDITORIAL

Vladimir Passos de Freitas (MJSP); Mazukyevicz Ramon Santos do Nascimento Silva (Egepen-PB); Beatriz Rosália Gomes Xavier Flandoli (UFMS); Carolina Bessa Ferreira de Oliveira (UFSB/BA); Gesilane de Oliveira Maciel José (IFMS); Debora Cristina Jeffrey (Unicamp); Mauro José Ferreira Cury (Unioeste); Roberto da Silva (USP); Rodrigo Sánchez Rios (PUC/PR); Pery Francisco Assis Shikida (Unioeste/CNPICP); Walter Nunes da Silva Junior (JF/RN); Luiz Antônio Bogo Chies (UCPEL/RS); Hugo Rangel Torrijo (Universidad de Guadalajara/México); Beatriz Bixio (UNC/Argentina); Eli Narciso da Silva Torres (Focus-Unicamp/Depen).

EDITORIA RESPONSÁVEL

Eli Narciso da Silva Torres

ADMINISTRADOR DO SOFTWARE

Nelson Antonio Ferreira Candido Neto (AGEPEN/MS)

COMITÊ EXECUTIVO

Débora Salles; Lucas Enéas de Rezende; Naum Pereira de Sousa

ESTAGIÁRIA

Thamires Thays Santos Barbosa

RBEP

DOSSIÊ: ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS,
CRIME, FRONTEIRA E JUSTIÇA



Revista Brasileira de Execução Penal

A Revista Brasileira de Execução Penal é um periódico técnico-científico do Departamento Penitenciário Nacional – Depen/MJSP.

Publica artigos, documentos inéditos, resenhas, entrevistas, relatos de experiências e descrição de boas práticas, que visam relacionar a experiência profissional, o conhecimento produzido sobre a matéria e o cumprimento da legislação nacional.

A revista tem circulação semestral e submissão em fluxo contínuo.

Áreas de conhecimento: sistema de justiça criminal (imbricado com a execução penal), sistemas penitenciários, execução penal, assistências e políticas para o sistema penitenciário, controle e participação social na execução penal, justiça e práticas de justiça restaurativas, inclusive em perspectivas comparadas com outros países.

As ideias e conceitos emitidos em artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores e não representam, necessariamente, a opinião da revista ou do Departamento Penitenciário Nacional (Depen).

Todos os direitos reservados.

Nos termos da Lei que resguarda os direitos autorais (de acordo com a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998 - Lei dos Direitos Autorais), será permitida a reprodução parcial dos artigos da revista, sempre que for citada a fonte.

Correspondência Editorial

Revista Brasileira de Execução Penal
Setor Comercial Norte, Quadra 3, Edifício Victória
Asa Norte - Brasília - DF, 70713-020.
Telefone: (61) 2025-3437
E-mail: rbep@mj.gov.br
Publicação Semestral
Tiragem: 1.000 exemplares
Editoração: Yanderson Rodrigues
(Gráfica Ideal)

Revista Brasileira de Execução Penal / Departamento Penitenciário Nacional.
– ano 1, n. 2 (jul./dez. 2020) – Brasília: Departamento Penitenciário Nacional
(DEPEN/MJSP), 2020.

353 p.

Semestral

1. Execução Penal – Periódico. 2. Política Penitenciária. I. Brasil. Ministério da
Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional.

SUMÁRIO

Apresentação..... 7

Editorial..... 9

DOSSIÊ: ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS, CRIME, FRONTEIRA E JUSTIÇA

ARTIGOS

A transferência de líderes de organizações criminosas aumenta o crime local? O caso Marcola..... 17

DIOGO G. C. BRITTO

BLADIMIR CARRILLO BERMUDEZ

CAÍQUE MELO

BRENO RAMOS SAMPAIO

GUSTAVO RAMOS SAMPAIO

PAULO HENRIQUE VAZ

Das prisões às periferias: coexistência de regimes normativos na “Era PCC”..... 45

GABRIEL DE SANTIS FELTRAN

Análise de riscos e a Doutrina Nacional de Inteligência Penitenciária..... 73

BRUNO CÉSAR GOMES DA ROCHA

Sistema penitenciário federal: o regime prisional de líderes de organizações criminosas 101

WALTER NUNES

Plata o plomo. The most significant characters of the most modern Latin American criminal organizations..... 135

GIOVANNI TARTAGLIA POLCINI

RELATOS DE EXPERIÊNCIAS

A Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária e a garantia da segurança nos estados brasileiros 163

MAYCON CESAR ROTTAVA

Projeto “Cidadania que Liberta”: utopias possíveis 177

DÉBORA CRISTINA GONÇALVES DE ARAUJO

EDITE ROSA DE MESQUITA

MARIANA LEIRAS

MARLÚCIA CONSTANTINO AVELLAR

Programa “Daqui pra Frente” – Trabalho com homens autores de violência doméstica..... 199

TEREZINHA KULKA

LUCIMAR LEONEL P. ROCHA

RAPHAEL ERNANI RIGOTTI

<i>O processo para contratação de mão de obra de detentos no estado do Espírito Santo.....</i>	<i>215</i>
--	------------

CLEMILDO DE SOUZA LIMA

<i>Programa “Educação em Direitos Humanos e Cidadania na Prisão”.....</i>	<i>233</i>
---	------------

CLÁUDIA KAUL ARANALDE DIAS

ARTIGOS EM FLUXO CONTÍNUO

<i>O sistema penitenciário brasileiro e o quantitativo de servidores em atividade nos serviços penais: avanços e desafios.....</i>	<i>251</i>
--	------------

CRISTIANO TAVARES TORQUATO

LILIANE VIEIRA CASTRO BARBOSA

<i>Polícia Penal no Brasil: realidade, debates e possíveis reflexos na segurança pública.....</i>	<i>273</i>
---	------------

VILOBALDO ADELÍDIO DE CARVALHO

ACÁCIO DE CASTRO VIEIRA

ENTREVISTAS

O Sistema Penitenciário de Segurança Máxima dos Estados Unidos – Supermax

Entrevista concedida à RBEP/Depen por Harold Clarke, Diretor do Departamento

Penitenciário do estado da Virginia (USA).....	<i>301</i>
--	------------

As complexidades da execução penal

Entrevista concedida à RBEP/Depen pelo Juiz Paulo Eduardo de Almeida Sorci,

Diretor do Fórum Criminal da Barra Funda, em São Paulo, e membro do Conselho

Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP	<i>305</i>
---	------------

CONSULTORIAS

<i>Relatório de avaliação da política de educação no sistema prisional.....</i>	<i>319</i>
---	------------

HELIL BRUZADELI PEREIRA DA SILVA

(APRESENTAÇÃO DE SUSANA INÊS DE ALMEIDA E SILVA)

<i>A assistência religiosa no âmbito prisional: caminhos para o seu aprimoramento.....</i>	<i>343</i>
--	------------

JULIANA GARCIA PERES MURAD

APRESENTAÇÃO

A segunda edição da Revista Brasileira de Execução Penal (RBEP/Depen), organizada nos moldes do dossiê temático “Organizações Criminosas, Crime, Fronteira e Justiça”, apresenta ao leitor seções constituídas de artigos científicos, relatos de experiências, entrevistas e consultorias institucionais que resultam de pesquisas acadêmicas e/ou conhecimentos técnicos produzidos por teóricos especializados e pelos servidores penitenciários.

Os estudos e as entrevistas analisam a execução penal com maestria, considerando seus distintos aspectos *lato sensu*, sendo que alguns deles indicam o *modus operandi* de grupos criminosos organizados nas prisões brasileiras, analisam a eficácia do recolhimento em penitenciárias federais e demonstram pistas da transnacionalização e atuação de grupos criminosos na América Latina.

As consultorias são apresentadas como sínteses de relatórios de pesquisas que demonstram (i) “a avaliação da política de educação no sistema prisional” e o panorama da (ii) “assistência religiosa no âmbito prisional”, as quais foram desenvolvidas no âmbito do Prodoc/BRA/14/011 (PNUD/Depen) – Fortalecimento da Gestão do Sistema Prisional Brasileiro, como subsídio às políticas penitenciárias fomentadas pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen).

A Seção “Relatos de Experiências”, por sua vez, busca oportunizar especial visibilidade ao conhecimento elaborado pelos operadores do sistema prisional, de modo a valorizar e lançar luzes sobre o fundamental papel desses trabalhadores como elo necessário para a efetiva institucionalização da política nacional penitenciária e a integração do egresso do sistema de justiça criminal à sociedade.

Com base no periódico técnico-científico, o Departamento Penitenciário Nacional propõe-se à ampliação do diálogo, por meio do imbricamento dos conhecimentos produzidos nas áreas da criminologia e da execução penal aos saberes técnicos do Depen e daqueles profissionais que atuam rotineiramente nos sistemas penitenciários, estadual e federal, para, assim, aprimorar os processos da execução penal instituídos no Brasil.

Por fim, agradeço a todos os autores que contribuíram com o envio de artigos ou relatos de experiências implementadas no sistema penitenciário, e por contribuírem, cada vez mais, para o aperfeiçoamento do sistema

penitenciário, o fortalecimento do conhecimento e o enfrentamento ao crime organizado e, em especial, por colaborarem fortemente para o aprimoramento da segurança pública brasileira.

TÂNIA MARIA MATOS FERREIRA FOGAÇA

DIRETORA-GERAL DO DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL

EDITORIAL

A criminalidade, especialmente a violenta, é um dos problemas sociais centrais, que reduz a sensação de segurança e, com isso, compromete a qualidade de vida da população. Trata-se de um fenômeno social latente e inerente à vida em distintas sociedades. A parêmia *ubi societas, ibi jus* é tão verdadeira quanto a *ubi societas, ibi crimen*. Logo, *ubi crimen, ibi societas*. Assim, desde que o mundo é o mundo dos povos ditos civilizados, o comportamento desviante é uma constante, com a consequente aplicação de punições.

Nos primeiros instantes, as penas eram excessivamente cruéis e difamantes. Os infratores eram punidos com açoites, banimentos, mutilações e as mais diversas formas de execução, tais como enforcamentos, fuzilamentos, decapitações e esquartejamentos. No final do Século XIII, como consequência das ideias liberais e humanitárias propagadas por Beccaria no livro *Dos delitos e das penas*, essas formas de punição foram substituídas pela prisão. A prisão, até então, servia apenas para que as penas cruéis fossem aplicadas.

Apesar de ter-se apresentado como a *pena do futuro*, a prisão permaneceu arraigada às características perversas utilizadas no passado, ou seja, como mero instrumento para que fossem executadas as sanções desumanas. Afastou-se da corrente humanitária que pretendeu revigorá-la, a fim de servir ao Estado vingador ou implacável, que considera o ambiente criminal uma arena de disputa entre o bem e o mal, sendo a sua missão o enfrentamento ao pretensu inimigo, em analogia, em produzir “uma guerra”.

A prisão, ao contrário de ser utilizada para tratar da criminalidade, ao longo dos tempos tem sido imposta como uma *forma de combate* ao crime. Assim, a própria prisão manifestou-se como espécie de pena cruel, de modo que desde o princípio tem-se mostrado em crise.

Pelo menos desde o Século XIX, têm sido implementadas sucessivas reformas penitenciárias, no afã de sanar as mazelas do cárcere. Vários sistemas foram pensados e testados, sendo conhecidos os seguintes modelos: (a) o *pensilvânico ou celular*, com o isolamento total do preso, em forma de confinamento; (b) o *auburniano*, com isolamento mitigado, restrito para o período noturno, e imposição do trabalho durante o dia; e (c) o *progressivo*, de inspiração inglesa ou irlandesa, consistente em uma confluência dos dois anteriores, com isolamento durante determinado período, passando posteriormente para a permissão do trabalho durante o dia e, finalmente, a liberdade condicional.

A despeito do sistema penitenciário adotado, a prisão como pena também sempre foi criticada, a ponto de se defender, até mesmo, a sua abolição. Parte-se da premissa de que a prisão não serve para *curar*, senão para *corromper*. O sistema penitenciário, portanto, seria uma irracionalidade. Não serviria para cumprir a finalidade à qual se propõe, ou seja, prover a recuperação do infrator, no escopo de devolvê-lo ao convívio da sociedade.

Assim, a prisão manifestar-se-ia como *locus* para potencializar a criminalidade, especialmente no Brasil, na medida em que as organizações criminosas que comandam os delitos violentos extramuros foram criadas dentro dos presídios, e exercem suas relações de poder, em larga escala, do interior de estabelecimentos prisionais.

Os abolicionistas e outros críticos do sistema prisional advogam a desconstrução dos estabelecimentos penais, substituindo-os por mecanismos de vigilância eletrônica. Trocar as paredes e grades dos presídios por dispositivos de monitoramento, de fato, é uma ideia sedutora, todavia, não se sustenta para a aplicação generalizada e, ainda, a análise hipotética da medida deve considerar o contexto sociocultural. Por sua vez, propor a monitoração eletrônica para a liderança de uma facção criminosa não atende à finalidade de evitar a continuidade de sua atuação criminosa.

Não se tem notícia de que algum país, desde o fim do Século XVIII até o início do Século XIX, tenha experimentado abolir a previsão da pena de prisão. Por outro lado, o Estado pode e deve, cada vez mais, institucionalizar políticas, de modo a restringir, no limite, a sua utilização como resposta penal, mediante o reconhecimento de que a prisão é a *exceção da exceção*.

O Brasil, em compasso com o Código Penal de 1940 ainda em vigor, escolheu o sistema progressivo de modelo irlandês, alicerçado na premissa de que a recuperação do preso é possível e desejável, única maneira efetiva de proteger o grupo social. Nosso sistema é assentado na premissa de que a prisão serve para evitar a prática de crimes e para promover a recuperação ou redução de danos, por meio do cumprimento de etapas, dos regimes mais rigorosos para outros mais flexíveis, ainda quando se trata de presos que integram ou se apresentam como líderes de facções criminosas.

A responsabilização penal dimana da perspectiva objetiva dos direitos fundamentais, no sentido de que o Estado detém o dever de proteção eficiente das pessoas. Assim, a prisão só é legítima quando sua imposição se dá para que seja cumprido pelo Estado o seu *dever de proteção eficiente*, de modo que, quando necessária, deve ser aplicada com caráter humanitário, tendo como finalidade prevenir novos crimes e com a finali-

dade de proporcionar a harmônica integração social e a redução de danos à sociedade.

Nessa direção, a Revista Brasileira de Execução Penal (RBEP) apresenta-se como espaço institucional plural, aberto ao debate franco e à exposição de doutrina crítica sobre o sistema penitenciário e a execução penal em si. O presente número, exposto na forma do dossiê temático *Organizações Criminosas, Crime, Fronteira e Justiça*, contém cinco seções, a saber: (a) artigos, (b) relatos de experiências, (c) artigos em fluxo contínuo, (d) entrevistas e (e) consultorias.

O primeiro artigo do dossiê, denominado *A transferência de líderes de organizações criminosas aumenta o crime local? O caso Marcola*, escrito por Diogo G. C. Britto, Bladimir Carrillo Bermudez, Caíque Melo, Breno Ramos Sampaio, Gustavo Ramos Sampaio e Paulo Henrique Vaz, discorre sobre preocupação presente na sociedade, vazada na crença de que os presídios federais, ao acolher líderes de organizações criminosas, fomentam o aumento da criminalidade no seu entorno, sendo demonstrado que essa premissa não se coaduna com os dados estatísticos.

Sob o título *Das prisões às periferias: coexistência de regimes normativos na “Era PCC”*, Gabriel de Santis Feltran identifica quatro modos contemporâneos de gestão da violência nas periferias de São Paulo em tempo de supremacia do PCC, nominadas justiça estatal, justiça dos tribunais do crime, justiça seletiva da polícia e justiça divina.

O autor Bruno César Gomes da Rocha, com o artigo *Análise de riscos e a Doutrina Nacional de Inteligência Penitenciária*, propõe um modelo específico para a realização da análise de risco quanto à ocorrência de violência nos estabelecimentos penais, a ser incorporado na Doutrina Nacional de Inteligência Penitenciária, no escopo de aprimorar a tomada de decisões eficientes e assim prevenir rebeliões, motins e crimes no interior do cárcere.

O quarto artigo, *Sistema penitenciário federal: o regime prisional de líderes de organizações criminosas*, da autoria de Walter Nunes, comenta a razão de ser da criação desse microssistema, ao tempo em que defende, tendo em consideração a sua finalidade e características, a existência de um regime próprio e específico de cumprimento de prisão em estabelecimento penal federal, que é o fechado com isolamento e monitoramento, diferente do que é tratado na Lei de Execução Penal para os presídios estaduais.

O quinto artigo do dossiê foi elaborado por Giovanni Tartaglia Polcini, com o título *Plata o plomo. The most significant characters of the*

most modern Latin American criminal organizations, e destaca a violência perpetrada por grupos organizados na prática de crimes envolvendo drogas, comprometendo a economia, com a utilização de sofisticados mecanismos de lavagem do dinheiro e atuação facilitada pelo mau funcionamento dos sistemas penitenciários, sendo necessário o desenvolvimento, na América Latina, do sentimento de cooperação para a disseminação da cultura da legalidade com foco em alcançar o Objetivo 16 da Agenda 2020 das Nações Unidas, mediante a adoção de programas de treinamento com suporte em financiamento pela União Europeia, no chamado *El Pacto*.

A seção Relatos de Experiências apresenta cinco práticas exitosas desenvolvidas no âmbito do sistema penitenciário nacional. São elas:

(a) *A Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária e a garantia da segurança nos estados brasileiros* (Maycon Cesar Rottava) revela a exitosa experiência do funcionamento da Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária (FTIP), destacando como os resultados apresentados ocasionam impacto na política penitenciária dos estados, assim como na política de segurança pública em si.

(b) *Projeto “Cidadania que Liberta”: utopias possíveis* (Débora Cristina Gonçalves de Araujo, Edite Rosa de Mesquita, Mariana Leiras e Marlúcia Constantino Avellar) apresenta o projeto que foi desenvolvido pela Rede de Apoio ao Egresso do Sistema Penitenciário (Raesp), em parceria com a Secretaria de Estado e Administração Penitenciária do Rio de Janeiro, expondo o resultado positivo alcançado com a redução da taxa de reincidência.

(c) *Programa “Daqui pra Frente” – Trabalho com homens autores de violência doméstica* (Terezinha Kulka, Lucimar Leonel P. Rocha e Raphael Ernani Rigoti) traz ao conhecimento o programa de tratamento da violência doméstica contra as mulheres, explicando como é positivo o trabalho em grupo com os homens envolvidos nas agressões.

Por sua vez, o texto (d) *O processo para contratação de mão de obra de detentos no estado do Espírito Santo* (Clemildo de Souza Lima) expõe os procedimentos administrativos e os preceitos legais que disciplinam o recrutamento de mão de obra, por empresas, de detentos do sistema prisional do estado do Espírito Santo.

Por fim, o (e) *Programa “Educação em Direitos Humanos e Cidadania na Prisão”* (Cláudia Kaul Aranalde Dias) exhibe o projeto desenvolvido na Penitenciária Estadual do Jacuí, no Rio Grande do Sul, tendo como

objetivo conscientizar o preso a respeito dos seus direitos e deveres, com a finalidade de fortalecer o sentimento de cidadania e o respeito ao próximo.

Iniciando a seção de Artigos em Fluxo Contínuo, os autores Cristiano Tavares Torquato e Liliane Vieira Castro Barbosa, com o artigo, *O sistema penitenciário brasileiro e o quantitativo de servidores em atividade nos serviços penais: avanços e desafios*, apresentam pesquisa a respeito do quantitativo do corpo funcional dos servidores efetivos de serviços penais nos estabelecimentos prisionais e estimativa quanto ao número ideal de agentes para o bom funcionamento do sistema, e sugerem alternativas para a utilização da automação como solução para o problema.

Na mesma seção, Vilobaldo Adelídio de Carvalho e Acácio de Castro Vieira, em escrito designado *Polícia Penal no Brasil: realidade, debates e possíveis reflexos na segurança pública*, debatem a criação da polícia penal em nosso meio e revelam a importância da sua atuação no tratamento das facções criminosas e a sua relevância como instrumento para o aprimoramento da segurança pública.

Na seção Entrevistas, Harold Clarke, Diretor do Departamento Penitenciário do estado da Virginia (USA), comenta *O Sistema Penitenciário de Segurança Máxima dos Estados Unidos – Supermax* e esclarece por que foram criadas e como funcionam as denominadas *Supermax* americanas, unidades prisionais que inspiraram as penitenciárias federais brasileiras. Em outro momento, o Juiz Paulo Sorci explica ao leitor *“As complexidades da execução penal”*.

Por fim, a seção Consultorias, produzidas por meio do Prodoc/BRA/14/011 (PNUD/DEPEN) – Fortalecimento da Gestão do Sistema Prisional Brasileiro, traz duas sínteses dos produtos. Na primeira, Helil Bruzadeli Pereira da Silva, com a apresentação de Susana Inês de Almeida e Silva, expõe o *Relatório de avaliação da política de educação no sistema prisional*, contendo uma série de proposições voltadas a promover adaptações e melhorias à política de educação no sistema prisional. A segunda, de autoria da consultora Juliana Garcia, apresenta *A assistência religiosa no âmbito prisional: caminhos para o seu aprimoramento*, e lança subsídios para a promoção da assistência religiosa com observância à garantia da laicidade do Estado brasileiro.

Boa leitura!!!

ELI NARCISO DA SILVA TORRES

WALTER NUNES

ORGANIZADORES



**DOSSIÊ: ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS, CRIME,
FRONTEIRA E JUSTIÇA**

ARTIGOS



A TRANSFERÊNCIA DE LÍDERES DE ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS AUMENTA O CRIME LOCAL?

O CASO MARCOLA

DIOGO G. C. BRITTO

BOCCONI UNIVERSITY, MILÃO, ITÁLIA

BLADIMIR CARRILLO BERMUDEZ

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CAÍQUE MELO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

BRENO RAMOS SAMPAIO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

GUSTAVO RAMOS SAMPAIO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

PAULO HENRIQUE VAZ

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

Resumo

Marcola, líder da maior e mais poderosa organização criminosa do Brasil, o Primeiro Comando da Capital (PCC), foi transferido para a Penitenciária Federal de Brasília em março de 2019. A transferência teve como objetivo romper os laços do prisioneiro, isolando-o dos outros membros da organização. Neste estudo investiga-se se a chegada do líder do PCC resultou em algum impacto na atividade criminal local. Para tanto, dados do Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal e a população de processos criminais (e civis) movidos nas seções de primeiro grau de todos os 27 tribunais de justiça estaduais brasileiros são utilizados. A evolução dos roubos de cargas, roubos/furtos de veículos, crimes de motivação econômica, homicídios e outros crimes violentos é investigada. Os resultados não apoiam a alegação de que a transferência de Marcola teve efeito positivo sobre a criminalidade na região.

PALAVRAS-CHAVE: Crime. Distrito Federal. Controle sintético.

1. INTRODUÇÃO

Em março de 2019, *Marcola* (Marco Willians Herbas Camacho), o líder da maior e mais poderosa organização criminosa brasileira – o Primeiro Comando da Capital (PCC), chegou a uma penitenciária federal de segurança máxima localizada na capital do país, Distrito Federal (DF daqui para frente). Poucos meses após a chegada do detento, o go-

vernador do DF entrou com uma ação no Supremo Tribunal Federal (STF) contra a permanência do líder da quadrilha no local. A razão alegada é de que o crime organizado havia se mudado para a capital e a segurança pública da cidade estaria sendo afetada. Este estudo investiga esta hipótese. Para tanto, é analisada a evolução de uma grande variedade de indicadores criminais na região após a chegada de Marcola.

A inesperada transferência de Marcola para uma penitenciária federal de segurança máxima longe de São Paulo – o principal reduto do PCC – foi motivada por vários fatores. Primeiro, o número de detentos ligados ao PCC na maioria das prisões localizadas no estado de São Paulo é grande. Transferir Marcola para um presídio distante diminuiria seus contatos com outros membros da organização na prisão e poderia afetar a troca de informações entre detentos e pessoas do lado de fora da cadeia. De acordo com promotores que combatem o crime organizado, visitantes e advogados conseguem locomover-se com facilidade de uma unidade prisional para outra, especialmente quando apresentam proximidade geográfica, facilitando o fluxo de informações entre membros da organização.

Segundo, embora os detentos sejam proibidos de possuir e, portanto, utilizar telefones celulares, é comum que um membro brasileiro de uma organização criminosa os use para coordenar atividades criminosas dentro e fora do sistema prisional, especialmente em prisões estaduais.¹ Inclusive, o próprio Marcola foi fotografado utilizando um telefone celular dentro da sua cela em 2006.

Terceiro, a revista e os demais procedimentos que viabilizam a entrada de visitantes nas prisões federais são muito diferentes dos procedimentos adotados nas prisões estaduais, não sendo muitas vezes permitido o contato físico com o visitante no primeiro caso.

A transferência foi uma tentativa surpresa de dismantelar a organização isolando Marcola e outros líderes importantes de membros da organização que operam dentro e fora do sistema prisional. Contudo, pela perspectiva da região que recebe um importante membro e líder do crime organizado, alguns argumentos e implicações utilizados a favor da transferência podem ter efeito contrário ao esperado. Por exemplo, alguns meses depois da chegada de Marcola a Brasília, autoridades responsáveis pela segurança federal informaram sobre um possível plano

1 Nos primeiros três meses de 2015, o Governo do estado de São Paulo apreendeu 6.081 telefones celulares em todas as suas prisões estaduais.

de fuga do líder do PCC². Desse modo, uma possível consequência da presença de Marcola em Brasília seria a atração de outros membros do crime organizado, seja com o propósito de organizar uma intervenção ou de estabelecer comunicação com o líder do PCC. Além disso, a interação entre os prisioneiros líderes de outras organizações criminais seria também uma possível consequência da transferência. A formação de aliança entre líderes que estão presos poderia fortalecer o alcance nacional deles, diferindo da proposta da transferência.

Apesar do intenso debate dentro e fora dos círculos políticos no Brasil, as evidências sobre a ligação entre a chegada de líderes de gangues e o crime ainda são escassas. Este estudo analisa empiricamente o impacto da transferência de Marcola, aplicando métodos atualizados de inferência causal. O objetivo é fornecer evidências preliminares sobre o impacto de tais medidas nos estados anfitriões, oferecendo alguma base para o debate de políticas. Em seguida, discutimos as limitações de uma análise de estudo de caso, com base nas evidências de um único evento, e apontamos direções para futuras pesquisas.

Exploramos dados de duas fontes para rastrear a evolução dos resultados sobre criminalidade. Primeiro, usamos um novo conjunto de dados que cobre os casos criminais no Brasil para o período 2009–2020. Esses dados são fornecidos pela *Kurier Analytics*, uma empresa que consolida informações de tribunais em todo o país. Até onde sabemos, somos os primeiros pesquisadores a utilizar dados de casos criminais referentes a população de todo o Brasil. Segundo, usamos dados do SINESPJC – Sistema Nacional de Estatística em Segurança Pública e Justiça Criminal – para o período 2015-2020, fornecidos pelo Ministério da Justiça e com base em relatórios de crimes dos 27 estados brasileiros.

Três *outcomes* principais são estudados. Primeiro, analisamos os crimes com maior probabilidade de estar relacionados às atividades de organizações criminosas e, em particular, ao PCC. Mais especificamente, acompanhamos a evolução dos casos, na justiça criminal, relacionados ao tráfico de drogas e, com a base no SINESPJC, os casos relatados de furtos de cargas e roubos/furtos de veículos. Como discutiremos, essas atividades estão intrinsecamente relacionadas a organizações criminosas. Além disso, acompanhamos a ampla evolução de crimes economicamente motivados. Segundo, estudamos a evolução dos homicídios, que oferecem uma medida mais comparável de violência entre os estados, o qual

2 De fato, a transferência inesperada de Marcola, de São Paulo, foi motivada pela descoberta de um outro plano de fuga para ele e outros membros do grupo.

também é menos propenso ao problema de subnotificação. Terceiro, olhamos a evolução dos crimes violentos. Embora não estejam exclusivamente relacionados às atividades de organizações criminosas, eles podem ser afetados pela presença de membros de gangues violentos após a transferência de Marcola.

Nossos resultados não sustentam a hipótese de que a transferência de Marcola tenha um efeito sobre o aumento do crime no DF. A evolução dos *outcomes* relacionados ao tráfico de drogas, roubos de carga e furtos/roubos de carros, intimamente ligados às atividades do PCC, segue uma tendência semelhante à de outros estados brasileiros e à unidade de controle sintético proposta. O mesmo vale para o número de vítimas de homicídio e resultados violentos.

Em geral, as evidências baseadas nesse caso notável e relevante não indicam que os estados anfitriões experimentem um aumento nas atividades criminosas com a chegada de líderes de gangues. Obviamente, devemos ser cautelosos ao tirar conclusões fortes, pois esses resultados são baseados em um único evento. Nas considerações finais, discutimos caminhos para futuras pesquisas sobre o assunto, que podem ser extremamente importantes para o debate de políticas. Por fim, destacamos que seria interessante estudar não apenas o impacto no estado anfitrião (DF neste caso), mas também no estado doador, ou seja, o impacto nas taxas de criminalidade em São Paulo quando os líderes do PCC deixarem as penitenciárias do estado.

2. DADOS

Nossa primeira base de dados compreende o universo de processos criminais movidos em tribunais de primeira instância em todos os 27 tribunais estaduais brasileiros no período 2009-2020. Esses dados foram fornecidos pela *Kurier Analytics*, empresa líder no fornecimento de serviços de informação para escritórios de advocacia em todo o país. Esses registros são baseados em informações públicas de casos oficiais publicados diariamente por cada tribunal, com informações sobre o início e o andamento de cada caso judicial.³ Para cada caso, é possível observar o nome completo do(s) réu(s) e do(s) autor(es), data de início e término, local do tribunal de julgamento, processo e uma ou mais classificações

3 Uma desvantagem desses dados é que eles não captam casos que correm em sigilo de justiça. Isso ocorre principalmente para casos envolvendo menores de idade (menores de 18 anos) e crimes sexuais.

dos assuntos discutidos no processo. Aproximadamente 10% de todos os casos são relacionados a violência doméstica. Esses casos são retirados da amostra, pois representam um fenômeno de natureza externa ao analisado neste estudo. Desconsideramos ainda a execução de casos, que seguem condenações criminais definitivas, conforme descrito acima, para evitar duplicidade de registro de processos nos quais o réu é considerado culpado. Agregamos crimes com motivação econômica (tráfico de drogas, furto, roubo, comércio de bens roubados, fraude, corrupção, sonegação e extorsão), crimes violentos (agressão, homicídio, sequestro, ofensas sexuais) e os demais crimes que não são necessariamente motivados por razões econômicas ou violentos. Em seguida, acompanhamos a evolução do número desses crimes em nível estadual.

Nossa segunda fonte de dados é o Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC), disponível para o período 2015-2020. O SINESPJC é um sistema nacional que reúne as estatísticas criminais produzidas pelos 26 estados do Brasil e pelo Distrito Federal. Os dados são coletados com base nos boletins de ocorrências criminais registrados pelas Polícias Civil e Militar dos estados, fornecendo informações sobre o número de ocorrências, natureza do evento registrado, perfil da vítima, perfil do autor, método empregado, entre outros. Esse banco de dados é a nossa principal fonte para a construção dos seguintes indicadores: total de vítimas de estupro, roubo de veículo, homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, roubo de instituição financeira, roubo de carga, e roubo seguido de morte.

Implementamos uma restrição amostral antes da execução da análise, removendo da amostra os estados de São Paulo e Rondônia. Procedemos desta forma porque esses estados poderiam ter sido diretamente afetados pela transferência de líderes do PCC, uma vez que Marcola foi primeiro transferido de São Paulo para a penitenciária federal de Rondônia, em 13 de fevereiro de 2019, e depois transferido para o DF, em 22 de março de 2019.

3. ESTRATÉGIA EMPÍRICA

O objetivo deste estudo é avaliar como a transferência de Marcola para o DF afetou os indicadores de violência nesse local – um efeito que nós chamamos de *efeito Marcola*. Identificar o *efeito Marcola* é uma

tarrafa desafiante. Simples comparações do tipo antes-depois podem ser confundidas com tendências preexistentes nos indicadores de violência, e não é claro qual cidade (ou estado) “não tratada” oferece um contrafactual válido para remover tais tendências gerais.

Usamos, então, o método de controle sintético proposto por Abadie e Gardeazabal (2003) e refinado por Abadie, Diamond e Hainmueller (2010, 2015). Este método identifica um grupo de controle único, chamado de “controle sintético”, a partir das unidades não afetadas pelo choque. Para fazer isso, o método identifica um vetor de pesos $W^* = [w_1, \dots, w_J]$, que gera uma combinação convexa de variáveis nas unidades do grupo de controle, com a restrição de que as diferenças no período pré-tratamento entre este grupo e a área tratada sejam mínimas. Formalmente, o problema pode ser escrito da seguinte maneira:

$$W^* = \underset{W}{\operatorname{argmin}} (T_0 - T_J)' V (T_0 - T_J W) \text{ sujeito a } \sum_{i=1}^J w_i = 1, w_i \geq 0$$

onde T representa o vetor de variáveis para a unidade tratada e as J unidades não tratadas. Esse vetor inclui as variáveis dependentes de interesse, ou seja, os *outcomes* criminais. Quando o vetor de pesos ótimo é identificado, o *efeito Marcola* é identificado por meio da comparação das trajetórias nesses *outcomes* antes e depois da efetiva transferência de Marcola para o DF. Quaisquer diferenças no período pós-tratamento, entre o grupo sintético e DF, são atribuídas a essa transferência.

Uma interpretação causal dessa abordagem estatística requer o pressuposto de identificação de que na ausência da transferência de Marcola, as tendências no grupo sintético e no DF, das variáveis de interesse, seriam essencialmente as mesmas. Este é um pressuposto não testável por definição, que poderia não ser válido na prática. Contudo, utilizar um longo período pré-tratamento com dados de alta frequência poderia reduzir o ruído e aumentar a probabilidade de encontrar um contrafactual válido. Se as tendências em ambos os grupos, antes da transferência de Marcola, são muito semelhantes e começam a divergir somente no período pós-tratamento, então isso seria evidência sugestiva de que tais diferenças foram causadas pela política de transferência e não por fatores não observáveis.

Para avaliar a significância estatística das nossas estimações, usamos testes de permutação. A ideia básica é excluir a unidade tratada da amostra (DF) e escolher aleatoriamente uma unidade do grupo de controle para ser considerada como tratada. Este procedimento é repetido um grande número de vezes e a distribuição desses placebos é comparada com o efeito “verdadeiro”. Os resultados são robustos quando implementamos métodos alternativos de inferência, incluindo permutações baseadas no período da transferência e intervalos de confiança baseada em análise de regressão.

4. RESULTADOS

Nesta seção, apresentamos as evidências empíricas sobre o impacto da transferência de Marcola em uma série de diferentes indicadores de atividade criminosa. Para cada uma delas, inicialmente, são mostradas como a tendência no DF se compara com outros estados brasileiros. Posteriormente, são comparadas as tendências no DF com as de um estado de controle sintético, seguindo os procedimentos descritos nas seções anteriores. A Tabela 1 apresenta os pesos atribuídos a cada estado no grupo de controle, e a Tabela 2 apresenta os testes que medem a dimensão e significância estatística dos resultados.

TABELA 1 – PESOS ATRIBUÍDOS AOS ESTADOS PARA CONSTRUÇÃO DO CONTROLE SINTÉTICO PARA O DF

UF	Pesos								
	DRUGAS	ROUBO DE CARGAS	ROUBO DE VEÍCULOS	CRIMES ECONOMICAMENTE MOTIVADOS	VÍTIMAS	HOMICÍDIOS	CRIMES VIOLENTOS	LESÃO CORPORAL	ESTUPRO
AC	0,00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
AM	0,00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RR	0,00	0.31	0.70	0.00	1.00	0.00	0.00	0.00	0.00
PA	0,00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
AM	0,00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TO	0,02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
MA	0,14	0.00	0.00	0.26	0.00	0.24	0.26	0.25	0.25
PI	0,02	0.54	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
CE	0.33	0.00	0.00	0.14	0.00	0.29	0.25	0.28	0.28
RN	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
PB	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
PE	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

UF	PESOS								
	DROGAS	ROUBO DE CARGAS	ROUBO DE VEÍCULOS	CRIMES ECONOMICAMENTE MOTIVADOS	VÍTIMAS	HOMICÍDIOS	CRIMES VIOLENTOS	LESÃO CORPORAL	ESTUPRO
AL	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
SE	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
BA	0.08	0.00	0.00	0.05	0.00	0.00	0.00	0.03	0.03
MG	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
ES	0.00	0.00	0.00	0.03	0.00	0.03	0.02	0.00	0.00
RJ	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
PR	0.00	0.01	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
SC	0.07	0.00	0.02	0.02	0.00	0.03	0.01	0.00	0.00
RS	0.01	0.14	0.22	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
MS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
MT	0.28	0.00	0.00	0.38	0.00	0.32	0.34	0.28	0.28
GO	0.06	0.00	0.00	0.12	0.00	0.09	0.12	0.15	0.15

Noras: Esta tabela exhibe os pesos de cada estado para a construção do DF sintético. Os demais estados que não contribuem para o DF sintético recebem peso zero.

TABELA 2 – ESTIMATIVAS, P-VALORES E P-VALORES PADRONIZADOS

OUTCOMES	LAG	ESTIMATIVAS	P-VALORES	P-VALORES PADRONIZADOS
DROGAS	β_1	-4,624	0.22	0.30
	β_2	-4,603	0.26	0.57
	β_3	-1,105	0.70	0.87
	β_4	-1,435	0.65	0.83
ROUBO DE CARGAS	β_1	-12,674	0.42	0.25
	β_2	0,557	0.96	0.96
	β_3	-7,355	0.46	0.21
ROUBO DE VEÍCULOS	β_1	-101,798	0.71	0.63
	β_2	139,188	0.54	0.67
	β_3	201,471	0.46	0.33
CRIMES ECONOMICAMENTE MOTIVADOS	β_1	-38,855	0.22	0.13
	β_2	-459,840	0.22	0.13
	β_3	-31,473	0.39	0.43
	β_4	-28,436	0.57	0.57
VÍTIMAS	β_1	-47,000	0.29	0.33
	β_1	-52,000	0.21	0.38
	β_1	-39,000	0.42	0.50
HOMICÍDIOS	β_1	-8,347	0.13	0.17
	β_2	-8,666	0.00	0.22
	β_3	-8,612	0.00	0.13
	β_4	-10,282	0.00	0.13
CRIMES VIOLENTOS	β_1	-15,388	0.22	0.26
	β_2	-12,748	0.22	0.26
	β_3	-8,975	0.43	0.52
	β_4	-12,070	0.35	0.39
LESÃO CORPORAL	β_1	-3,674	0.39	0.61
	β_2	-4,650	0.17	0.39
	β_3	-4,248	0.30	0.43
	β_4	-3,400	0.43	0.70
ESTUPRO	β_1	-6,956	0.92	0.92
	β_2	0,088	1.00	1.00
	β_3	6,270	1.00	1.00

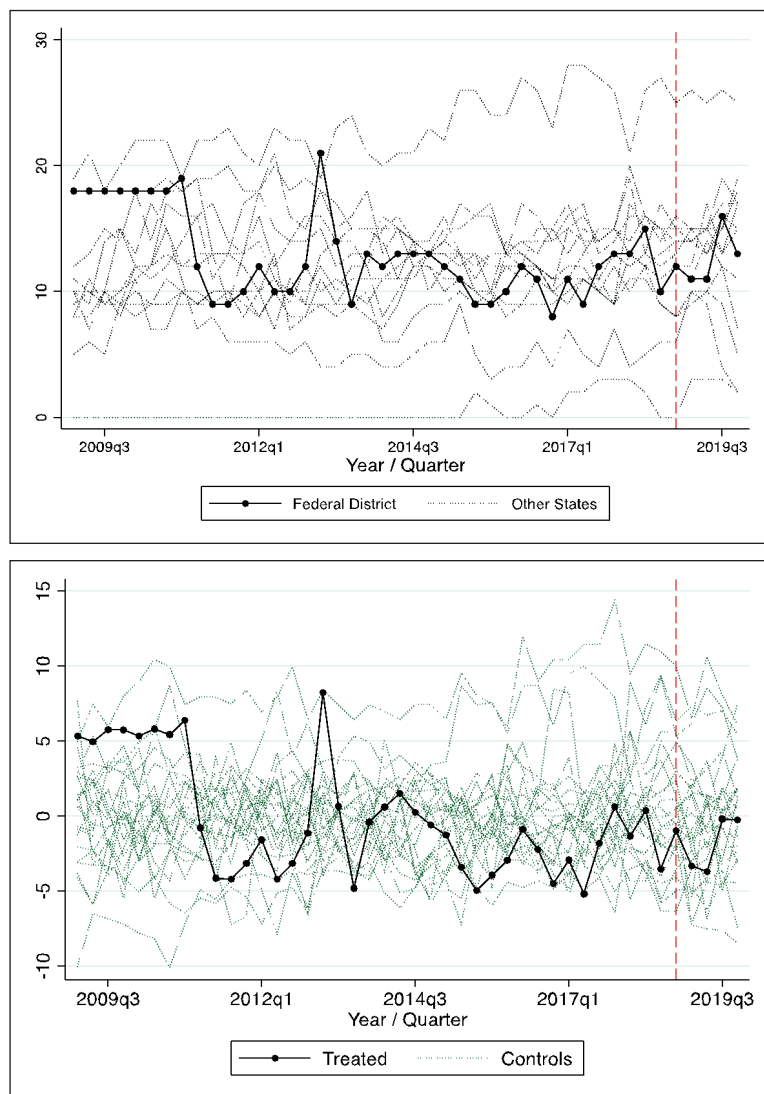
Notas: Esta Tabela mostra os *p-valores* resultantes da estimação principal, ou seja, um vetor das proporções do efeito para os placebos que são pelo menos tão grandes quanto o efeito principal para cada período pós-tratamento.

INDICADORES DE CRIME ORGANIZADO

Começamos examinando os indicadores com maior probabilidade de estarem relacionados às atividades do crime organizado. Sob a hipótese de que a chegada de Marcola aumentou o crime organizado, é de se esperar que esses indicadores sejam mais sensíveis. Essas variáveis incluem tráfico de drogas, roubo de carga, roubo/furto de veículos e comércio de mercadorias ilegais, todas provenientes dos 27 tribunais estaduais brasileiros. Esses crimes oferecem um indicador das atividades do crime organizado, porque estão vinculados a uma estrutura criminosa subjacente, em maior ou menor grau. Por exemplo, o narcotráfico depende de organizações criminosas que garantam o fornecimento de narcóticos na região, e também pode oferecer condições vantajosas para a venda de drogas aos consumidores finais. Por sua vez, roubo de cargas e roubo/furto de veículos são mais lucrativos se o produto roubado puder ser comercializado em mercados ilegais. Além disso, o PCC é reconhecido não apenas pelas atividades de tráfico de drogas, mas também por suas atividades de roubo/furto de cargas e automóveis.

Primeiro, examinamos separadamente o número de casos criminais relacionados ao tráfico de drogas. Esse indicador é provavelmente o mais ligado a atividades criminosas organizadas e é aquele para o qual se esperaria observar um efeito significativo da transferência de Marcola (caso esse efeito exista). A Figura 1, painel superior, mostra a evolução desse indicador para o DF e o restante dos estados, antes e depois da transferência. Não há evidências de uma mudança considerável nesse indicador em torno do período da transferência. Isto é, esse *outcome* evoluiu de forma similar em todos os estados. O painel inferior mostra os resultados do método de controle sintético. Esse último resultado novamente não dá suporte à hipótese de que a transferência de Marcola tenha afetado crimes relacionados a drogas no DF.

FIGURA 1 – CASOS CRIMINAIS – DROGAS: TENDÊNCIA E DIFERENÇAS NOS ESTADOS DO DF E PLACEBOS

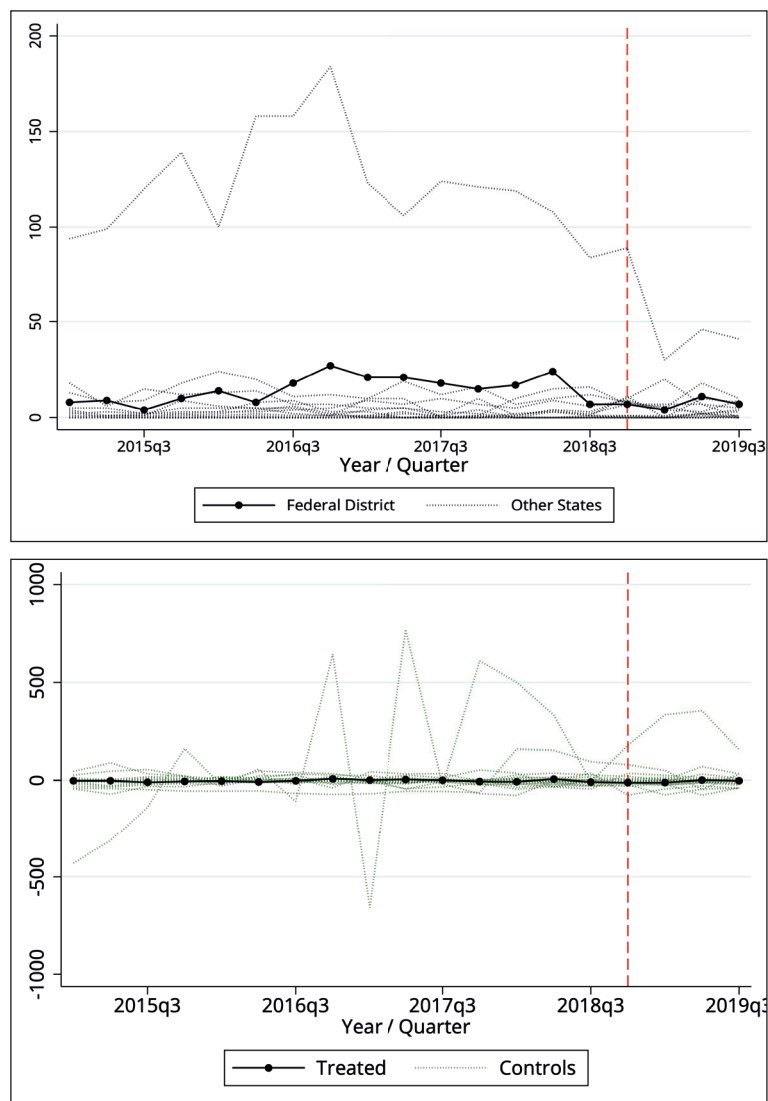


Nota: Esta figura mostra as tendências (painel superior) e *gaps* (painel inferior) nos casos criminais relativos a drogas para o DF e seus respectivos placebos. O eixo horizontal mede os períodos, em trimestres, antes e depois da transferência de Marcola, indicada pela linha vertical tracejada vermelha. O eixo vertical mede o número de ocorrências para cada grupo.

A seguir, examinamos os roubos de carga e furtos/roubos de veículos relatados na base de dados do SINESPJC. A Figura 2 examina os crimes de roubo de carga. O painel superior mostra que os níveis e as tendências para esse *outcome* no DF são extremamente semelhantes à maioria dos outros estados durante o período de pré-tratamento. Da mesma forma, não observamos diferenças significativas durante o período pós-tratamento. O teste de permutação indica que as tendências nas

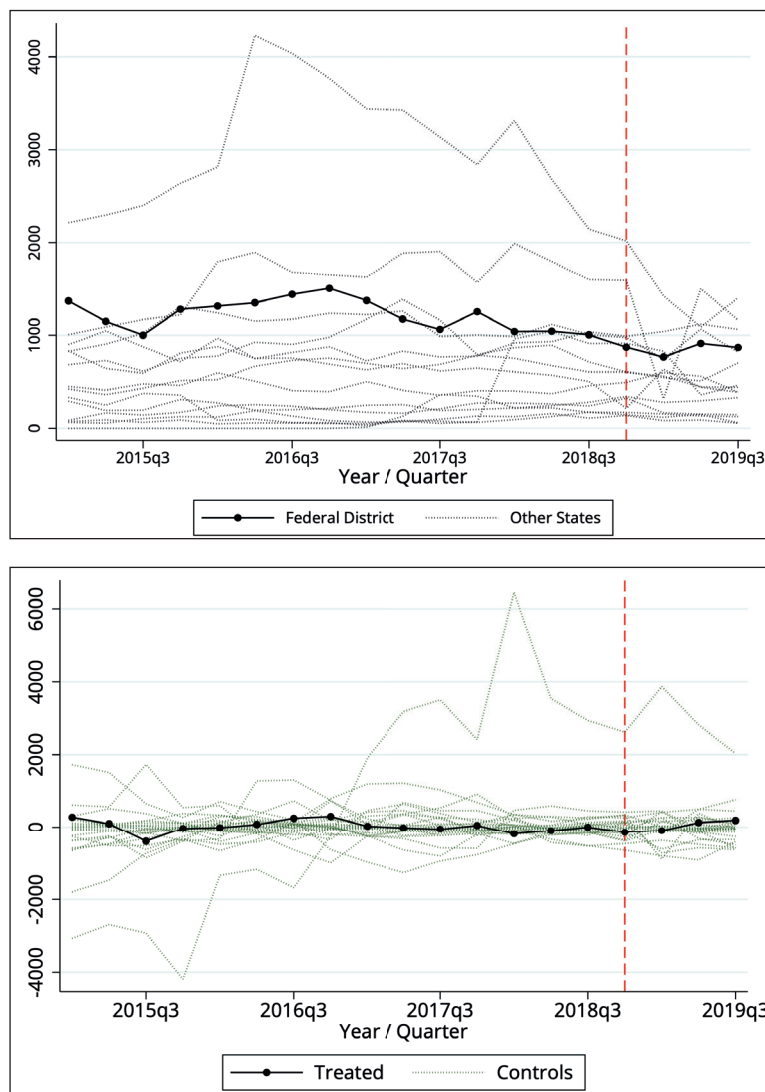
unidades de controle sintéticas não divergem da tendência do DF após a chegada de Marcola. De fato, os p -values variam de 0,21 a 0,96 na Tabela 2, apoiando a ideia de que os roubos de carga não foram afetados pela transferência. Chegamos às mesmas conclusões ao analisar o número de roubos e furtos de veículos relatados (Figura 3).

FIGURA 2 – SINESP – ROUBO DE CARGAS: TENDÊNCIA E GAPS NOS ESTADOS DO DF E PLACEBOS



Notas: Esta figura mostra as tendências (painel superior) e *gaps* (painel inferior) para roubo de cargas no DF e em seus respectivos placebos. O eixo horizontal mede os períodos, em trimestres, antes e depois da transferência de Marcola, indicados pela linha vermelha vertical. O eixo vertical mede o total de ocorrências para cada grupo.

FIGURA 3 – SINESP – ROUBO DE VEÍCULOS: TENDÊNCIA E GAPS NOS ESTADOS DO DF E PLACEBOS

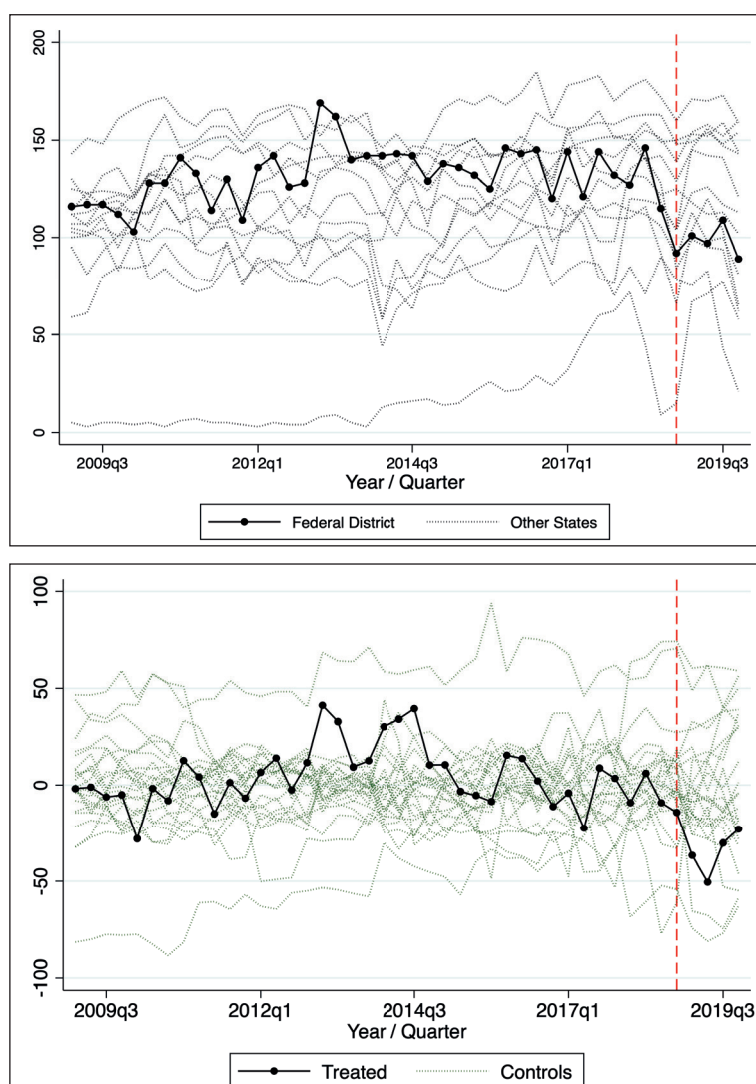


Notas: Esta figura mostra as tendências (painel superior) e *gaps* (painel inferior) para roubo de veículos no DF e em seus respectivos placebos. O eixo horizontal mede os períodos, em trimestres, antes e depois da transferência de Marcola, indicados pela linha vermelha vertical. O eixo vertical mede o total de ocorrências para cada grupo.

Finalmente, voltamos aos *outcomes* criminais com base no número de processos criminais nos tribunais estaduais e agregamos todos os crimes com motivação econômica. As principais categorias são tráfico de drogas, crime de propriedade e comércio de bens ilegais. Os resultados são apresentados na Figura 4. O painel superior mostra a evolução desse *outcome* separadamente para todos os estados antes e depois da transferência de Marcola. Há um claro declínio nos crimes de motivação econô-

mica no DF após a transferência de Marcola. A Figura 4 também revela um declínio nos outros estados, mas é muito menor em magnitude em comparação com o observado para o DF. O painel inferior mostra os resultados do método de controle sintético. Consistente com a evidência anterior, temos a indicação da diminuição no nível dos crimes economicamente motivados no DF após a chegada de Marcola. Apesar de estatisticamente insignificante, tal redução é inconsistente com a alegação de que a transferência aumentaria a atividade criminosa no DF.

FIGURA 4 – CASOS CRIMINAIS – CRIMES ECONOMICAMENTE MOTIVADOS: TENDÊNCIA E GAPS NOS ESTADOS DO DF E PLACEBOS



Notas: Esta figura mostra as tendências (painel superior) e *gaps* (painel inferior) para crimes economicamente motivados no DF e em seus respectivos placebos. O eixo horizontal mede os períodos, em trimestres, antes e depois da transferência de Marcola, indicados pela linha vermelha vertical. O eixo vertical mede o total de ocorrências para cada grupo.

Em resumo, não parece existir aumento significativo nos crimes mais relacionados às atividades do crime organizado após a chegada do prisioneiro.

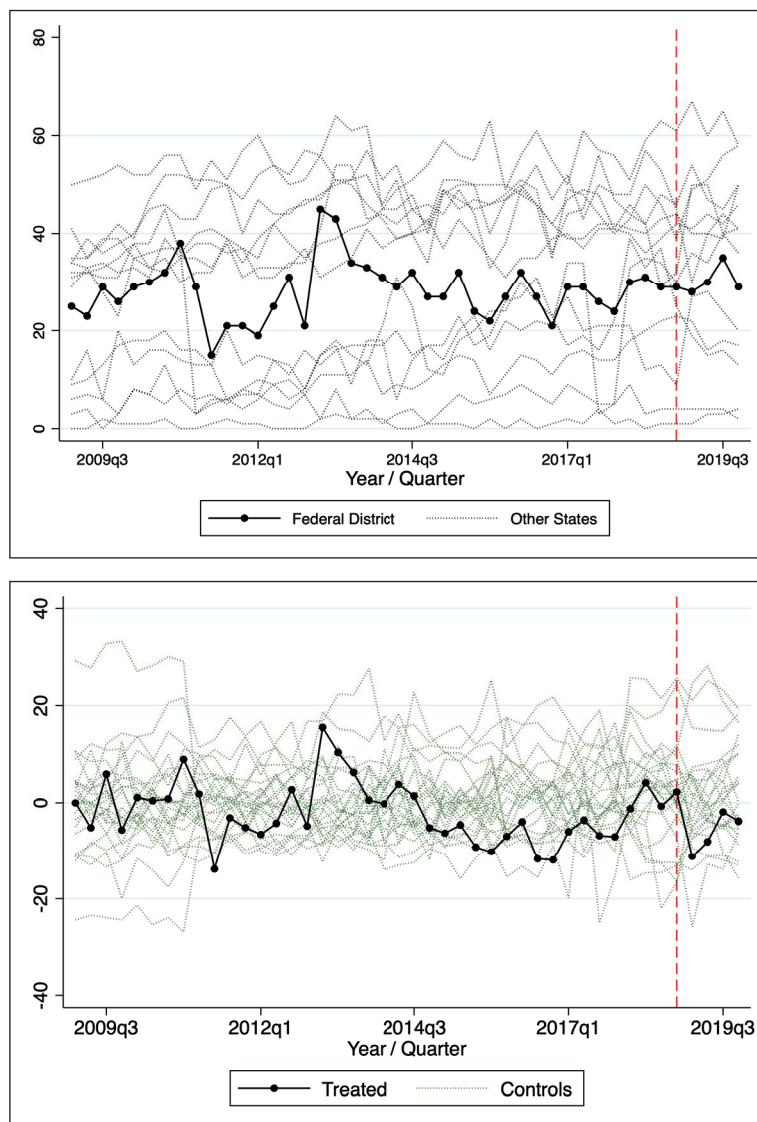
HOMICÍDIOS

Nesta seção são analisadas as mudanças nos indicadores de homicídios. Esses indicadores representam uma medida de violência que é mais comparável entre estados e menos sensível à subnotificação. De fato, essas medidas são amplamente utilizadas na literatura criminal. Além do mais, esses indicadores são de extrema importância tanto para os indivíduos quanto para o bem-estar da sociedade como um todo.

O número de homicídios é obtido a partir de dados do Ministério da Justiça. A principal vantagem desses dados é que eles estão disponíveis em nível municipal. Com esses dados, é possível refinar a análise acima incluindo apenas os municípios de estados vizinhos e, assim, levar em consideração choques específicos para cada estado. Além disso, dado o grande número de unidades, pode-se obter estimativas muito mais precisas em comparação com quaisquer resultados obtidos a partir de dados em nível estadual.

Os resultados são apresentados na Figura 5. Não se observa nenhuma mudança significativa no número de homicídios no DF após a transferência de Marcola. As estimativas pontuais são pequenas e estatisticamente insignificantes (Tabela 2). Seguindo a linha dos resultados anteriores, os resultados encontrados não oferecem apoio à hipótese de que a transferência de Marcola aumentou a atividade criminal no DF.

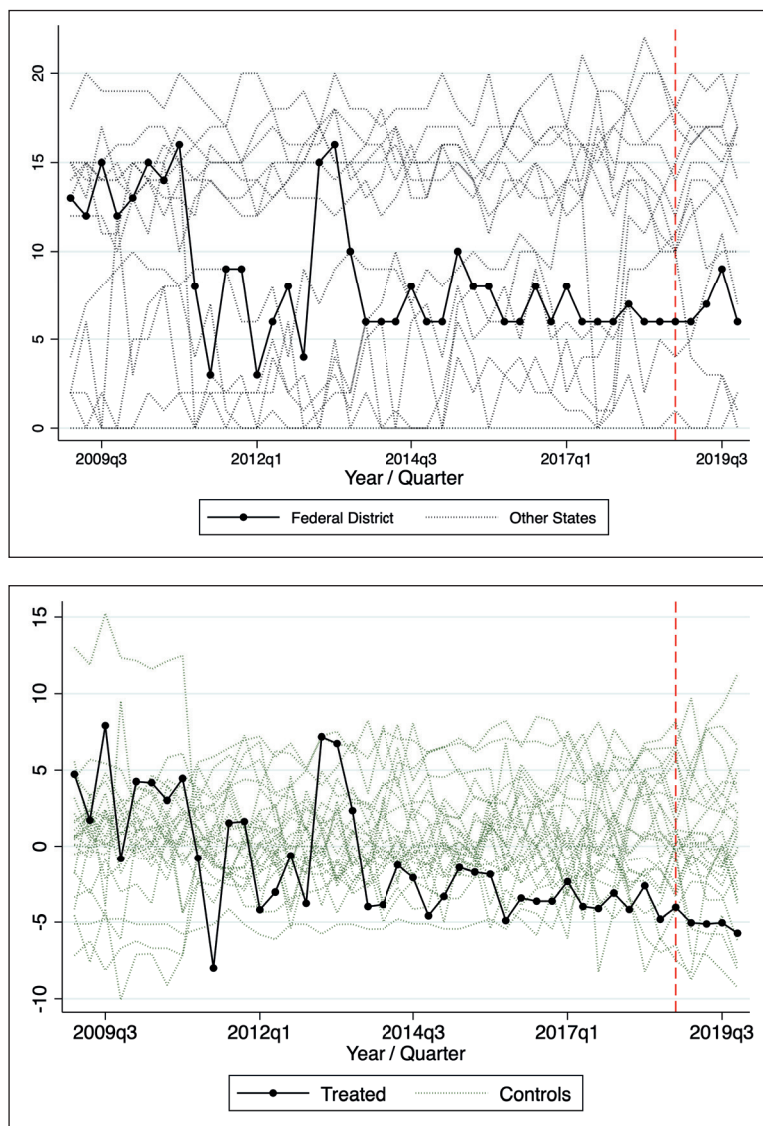
FIGURA 5 – SINESP – VÍTIMAS: TENDÊNCIA E GAPS NOS ESTADOS DO DF E PLACEBOS



Notas: Esta figura mostra as tendências (painel superior) e *gaps* (painel inferior) para vítimas no DF e em seus respectivos placebos. O eixo horizontal mede os períodos, em trimestres, antes e depois da transferência de Marcola, indicados pela linha vermelha vertical. O eixo vertical mede o total de ocorrências para cada grupo.

Esses resultados são complementados com dados sobre processos criminais relacionados a homicídios nos 27 tribunais estaduais brasileiros. Consistente com o padrão anterior, não há evidências amostrais de uma mudança significativa nessa variável para o DF em comparação com o restante dos estados. Os resultados confirmam que a trajetória dos homicídios antes e depois da transferência de Marcola foi semelhante à do controle sintético (Figura 6).

FIGURA 6 – CASOS CRIMINAIS – HOMICÍDIOS: TENDÊNCIA E GAPS NOS ESTADOS DO DF E PLACEBOS



Notas: Esta figura mostra as tendências (painel superior) e *gaps* (painel inferior) para homicídios no DF e em seus respectivos placebos. O eixo horizontal mede os períodos, em trimestres, antes e depois da transferência de Marcola, indicados pela linha vermelha vertical. O eixo vertical mede o total de ocorrências para cada grupo.

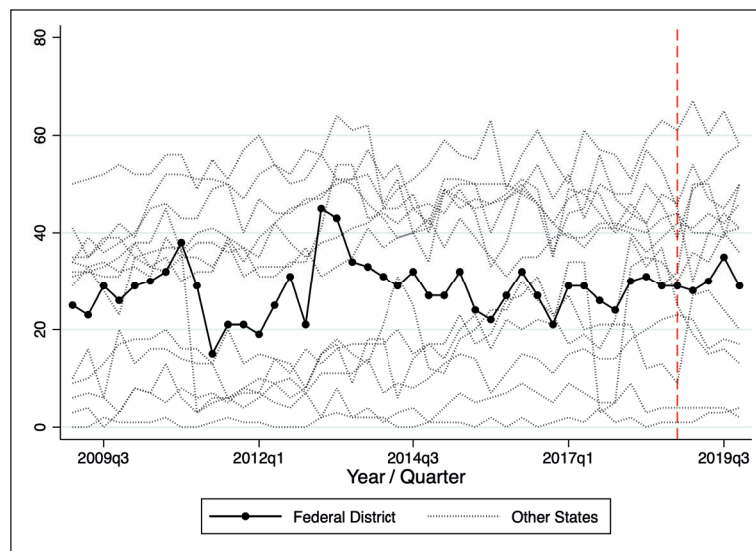
CRIMES VIOLENTOS

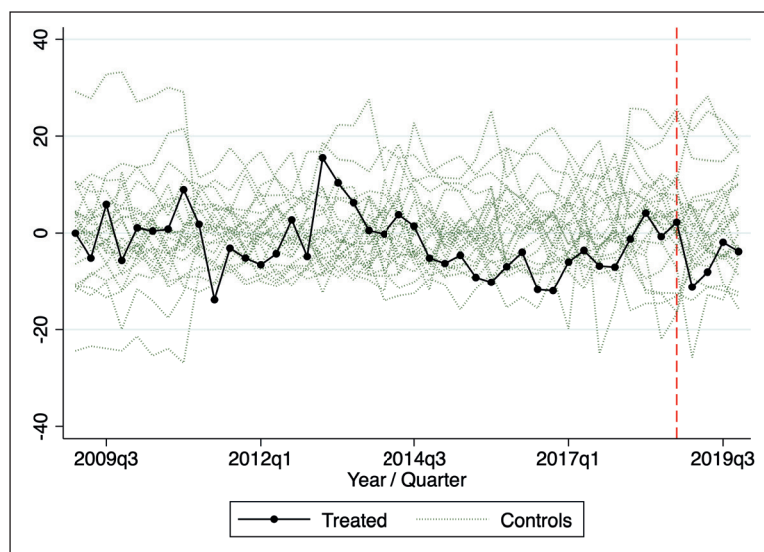
Nesta seção, exploramos inicialmente as mudanças potenciais em crimes violentos, usando dados de ocorrências criminais dos 27 tribunais estaduais do Brasil. Embora os crimes violentos frequentemente não es-

tenham relacionados às atividades das organizações criminosas, estes são potencialmente afetados pela presença de membros de grupos violentos em um determinado local. Construímos uma medida de crimes violentos com base em ocorrências criminais relacionadas a assaltos, seqüestros e crimes sexuais. De maneira similar ao já efetuado, agregamos essas categorias em um único *outcome* para melhorar a precisão estatística.

Os resultados são mostrados na Figura 7. Conforme pode ser verificado, ocorre um declínio nos crimes violentos no DF. O *p*-valor obtido a partir de testes de permutação sugere que esse declínio não é estatisticamente significativo. Novamente, esse padrão é inconsistente com a hipótese de que a transferência de Marcola aumentou as atividades gerais de criminalidade no DF.

FIGURA 7 – CASOS CRIMINAIS – CRIMES VIOLENTOS: TENDÊNCIA E GAPS NOS ESTADOS DO DF E PLACEBOS

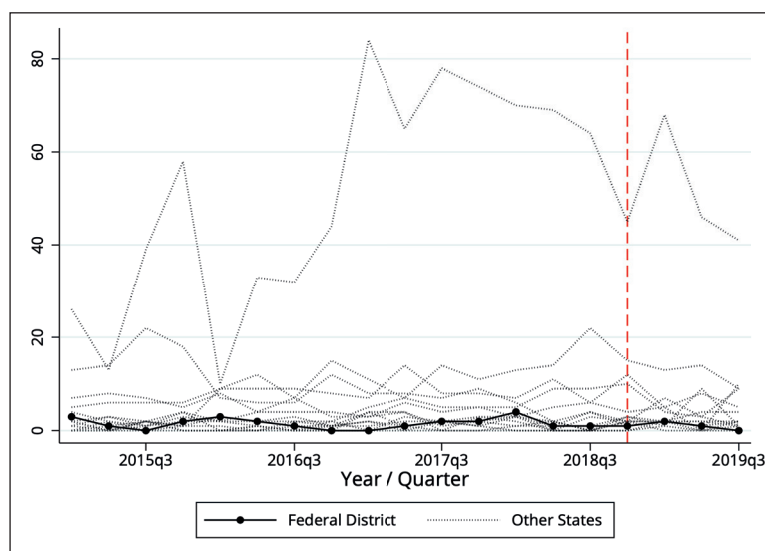


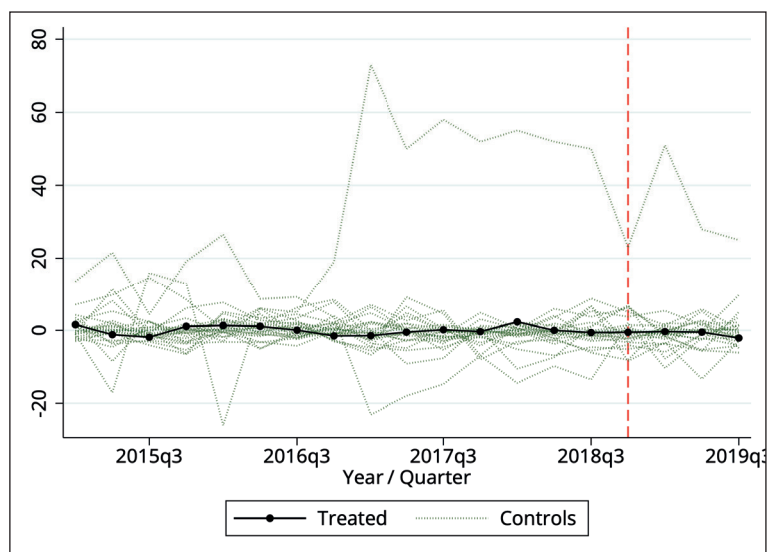


Notas: Esta figura mostra as tendências (painel superior) e *gaps* (painel inferior) para crimes violentos no DF e em seus respectivos placebos. O eixo horizontal mede os períodos, em trimestres, antes e depois da transferência de Marcola, indicados pela linha vermelha vertical. O eixo vertical mede o total de ocorrências para cada grupo.

Analisamos agora os crimes violentos disponíveis na base de dados da SINESPJC: lesões corporais e estupro. Os resultados são mostrados nas Figuras 8 e 9. Não observamos mudanças significativas nesses indicadores criminais. Esses *outcomes* evoluíram de maneira similar antes e depois do choque da transferência, tanto para o DF quanto para os demais estados. O mesmo ocorre quando comparamos a evolução da unidade de tratamento com o controle sintético.

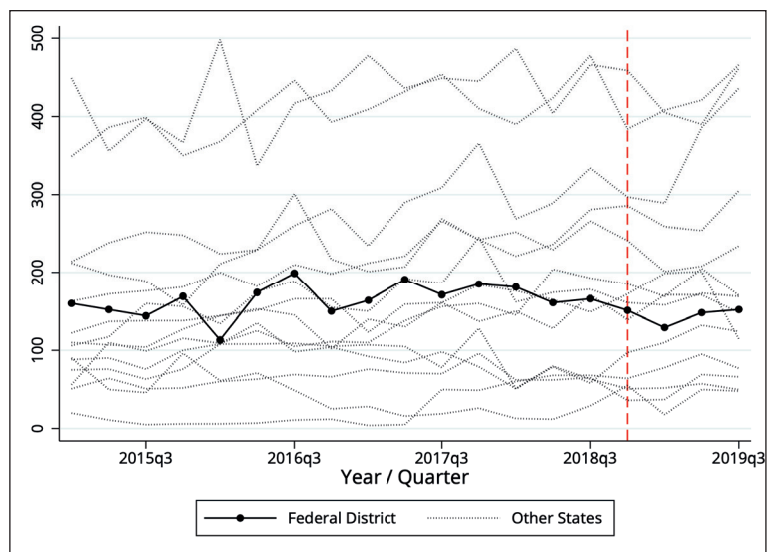
FIGURA 8 – CASOS CRIMINAIS – LESÃO CORPORAL: TENDÊNCIA E GAPS NOS ESTADOS DO DF E PLACEBOS

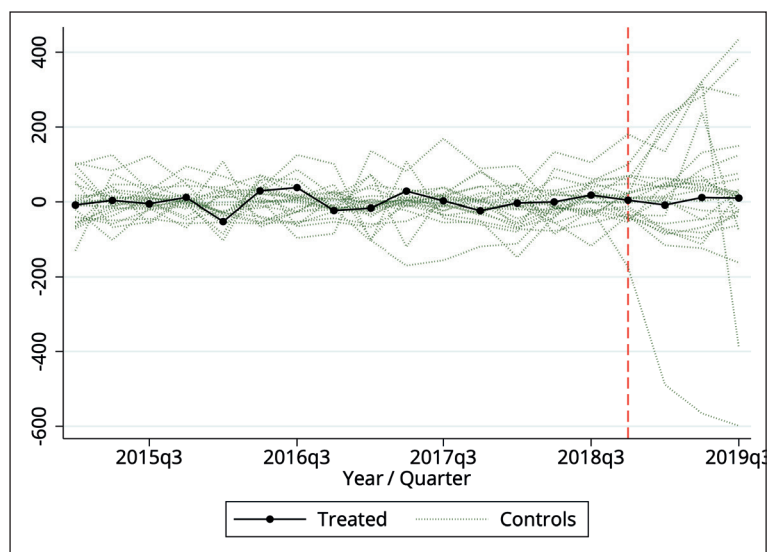




Notas. Esta figura mostra as tendências (painel superior) e *gaps* (painel inferior) para lesão corporal no DF e em seus respectivos placebos. O eixo horizontal mede os períodos, em trimestres, antes e depois da transferência de Marcola, indicados pela linha vermelha vertical. O eixo vertical mede o total de ocorrências para cada grupo.

FIGURA 9 – SINESP – ESTUPRO: TENDÊNCIA E GAPS NOS ESTADOS DO DF E PLACEBOS





Notas: Esta figura mostra as tendências (painel superior) e *gaps* (painel inferior) para estupro no DF e em seus respectivos placebos. O eixo horizontal mede os períodos, em trimestres, antes e depois da transferência de Marcola, indicados pela linha vermelha vertical. O eixo vertical mede o total de ocorrências para cada grupo.

ROBUSTEZ EXPLORANDO OUTROS *OUTCOMES*

No Apêndice exploramos outros *outcomes* criminais. Em particular, exploramos se os resultados diferem quando examinamos a posse de pequenas quantidades de drogas para consumo próprio, o comércio de mercadorias ilegais e a posse ilegal de armas (Figura A1). Consistente com os resultados principais, não encontramos evidências de um aumento desses *outcomes* no DF após a chegada de Marcola. Tendo em vista a grande base de dados e a diversidade de *outcomes*, tomamos esses resultados como fortes evidências contra a alegação de que a chegada de Marcola aumentou a atividade criminosa no DF.

Além disso, testamos a robustez dos resultados para a inclusão dos estados de São Paulo (SP) e Rondônia (RO). O modelo foi novamente estimado para todas as variáveis e os resultados apresentados na Tabela A1. Eles mais uma vez suportam a robustez da especificação principal. Finalmente, o modelo é reestimado tomando o DF e o estado de Goiás (GO) como grupo tratado, uma vez que a transferência poderia também impactar o estado de Goiás devido à proximidade geográfica. Esses resultados são apresentados na Tabela A2 e também suportam as conclusões baseadas no modelo principal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados empíricos apresentados indicam um impacto nulo da transferência de Marcola sobre a violência no Distrito Federal, não oferecendo nenhum suporte a tese de que tal evento causou um aumento da criminalidade no estado. Tal análise segue os melhores padrões metodológicos de inferência causal e é baseada em uma ampla gama de indicadores de criminalidade.

Duas observações são dignas de menção. Primeiro, em razão da disponibilidade dos dados, nossa análise foca em indicadores de criminalidade. Uma vez que não dispusemos de medidas de intensidade que dizem respeito a membros de gangues na região, não é possível investigar se a chegada de Marcola provocou aumento na presença de criminosos no DF. Por outro lado, nossos resultados sugerem que mesmo que a transferência tenha elevado o fluxo de membros de organizações criminosas na região, os efeitos desse aumento são nulos sobre todos os nossos indicadores de criminalidade (durante o período de análise).

Segundo, nossos resultados são baseados em apenas uma única transferência, ocorrida em março de 2019. Embora seja de extrema relevância focar nesse evento ímpar, realizar inferências sobre os impactos de transferências – de modo mais geral – requer um maior número de eventos. Uma amostra maior pode também ampliar o entendimento dos mecanismos atrelados a esses efeitos. Por exemplo, alguém poderia se perguntar: o que aconteceria com o crime local, depois da chegada de Marcola, se este tivesse sido transferido para uma prisão estadual, em vez de uma federal? Ademais, poder-se-ia investigar as consequências da criminalidade sobre a região anfitriã; como a intensidade dos efeitos da transferência varia de acordo com a importância do líder realocado e como isso afeta a violência dentro das prisões. Deixamos essas questões para futuras pesquisas.

DIOGO G. C. BRITTO

PH.D. EM LAW AND ECONOMICS, DEPARTAMENTO DE ECONOMIA,
UNIVERSITY OF BOLOGNA. ENDEREÇO: DEPARTMENT OF SOCIAL
AND POLITICAL SCIENCES, VIA ROENTGEN 1, ROOM 5B11320136,
MILÃO, ITÁLIA.

BLADIMIR CARRILLO BERMUDEZ

PH.D. EM ECONOMIA, UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA.
ENDEREÇO: DEPARTAMENTO DE ECONOMIA, UNIVERSIDADE
FEDERAL DE PERNAMBUCO, AV. PROF. MORAES REGO, 1235 – CIDADE
UNIVERSITÁRIA, RECIFE - PE, 50670-901.

CAÍQUE MELO

DOUTORANDO EM ECONOMIA, UNIVERSIDADE FEDERAL DE
PERNAMBUCO. ENDEREÇO: DEPARTAMENTO DE ECONOMIA,
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, AV. PROF. MORAES REGO,
1235 – CIDADE UNIVERSITÁRIA, RECIFE - PE, 50670-901.

BRENO RAMOS SAMPAIO

PH.D. EM ECONOMIA, UNIVERSITY OF ILLINOIS AT URBANA-
CHAMPAIGN. ENDEREÇO: DEPARTAMENTO DE ECONOMIA,
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, AV. PROF. MORAES REGO,
1235 – CIDADE UNIVERSITÁRIA, RECIFE - PE, 50670-901.

GUSTAVO RAMOS SAMPAIO

PH.D. EM ECONOMIA, UNIVERSITY OF ILLINOIS AT URBANA-
CHAMPAIGN. ENDEREÇO: DEPARTAMENTO DE ECONOMIA,
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, AV. PROF. MORAES REGO,
1235 – CIDADE UNIVERSITÁRIA, RECIFE - PE, 50670-901.

PAULO HENRIQUE VAZ

PH.D. EM ECONOMIA, UNIVERSITY OF ILLINOIS AT URBANA-
CHAMPAIGN. ENDEREÇO: DEPARTAMENTO DE ECONOMIA,
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, AV. PROF. MORAES REGO,
1235 – CIDADE UNIVERSITÁRIA, RECIFE - PE, 50670-901.

DO TRANSFERS OF GANG LEADERS INCREASE LOCAL CRIME? THE CASE OF MARCOLA

Abstract

Marcola, the leader of Brazil's biggest and most powerful organized crime group, the First Capital Command (PCC), was transferred to a high-security federal penitentiary in the Federal District (DF) in March 2019. The transfer aimed to sever the prisoner ties to other gang members on state prisons and on the outside. In this paper we investigate if local criminal activity responded to the arrival of the PCC leader. We use data from SINESPJC – Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal – for the period 2015-2020, and the population of criminal (and civil) cases filed in the first-degree courts of all 27 Brazilian state courts for the period 2009-2020. We study the evolution of cargo thefts, car thefts/robberies, economically motivated crimes (such as drug trafficking, and trade of illegal goods), homicides and other violent crimes (including assaults, kidnapping, and sex crimes). Our results do not support the claim that Marcolas transfer had a positive effect on crime in the Federal District (DF).

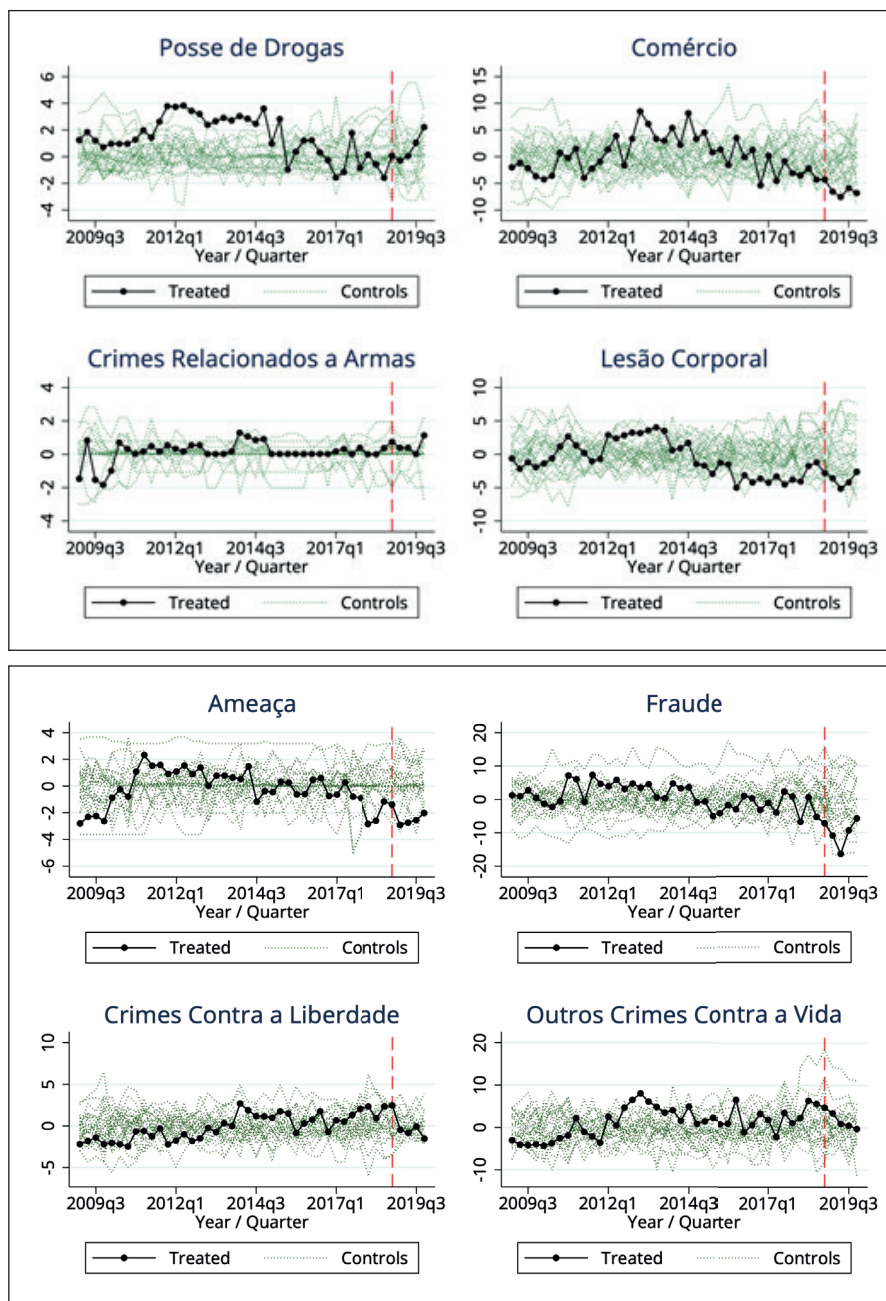
KEYWORDS: Crime. Federal District. Synthetic Control.

REFERÊNCIAS

- ABADIE, Alberto; DIAMOND, Alexis; HAINMUELLER, Jens. Synthetic control methods for comparative case studies: Estimating the effect of California's tobacco control program. **Journal of the American Statistical Association**, v. 105, n. 490, p. 493-505, June 2010.
- ABADIE, Alberto; DIAMOND, Alexis; HAINMUELLER, Jens. Comparative politics and the synthetic control method. **American Journal of Political Science**, v. 59, n. 2, p. 495-510, Apr. 2015.
- ABADIE, Alberto; GARDEAZABAL, Javier. The economic costs of conflict: A case study of the Basque Country. **American Economic Review**, v. 93, n. 1, p. 113-132, Mar. 2003.

APÊNDICE

FIGURA A1 – OUTROS OUTCOMES: DIFERENÇAS NOS ESTADOS DO DF E PLACEBOS



Nota: Esta figura mostra as tendências para outros *outcomes* para o DF e seus respectivos placebos. O eixo horizontal mede os períodos, em trimestres, antes e depois da transferência de Marcola, indicada pela linha vertical tracejada vermelha. O eixo vertical mede o número de ocorrências para cada grupo.

**TABELA A1 – ESTIMATIVAS, P-VALORES E P-VALORES PADRONIZADOS
INCLUINDO SP E RO**

OUTCOMES	LAG	ESTIMATIVAS	P-VALORES	P-VALORES PADRONIZADOS
DROGAS	β_1	-1.167	0.92	0.92
	β_2	-1.033	0.88	0.92
	β_3	2.252	0.58	0.75
	β_4	-3.705	0.38	0.58
ROUBO DE CARGAS	β_1	-1.874	0.48	0.39
	β_2	-1.070	0.95	0.87
	β_3	-1.468	0.67	0.72
ROUBO DE VEÍCULOS	β_1	-4.568	0.24	0.31
	β_2	-3.987	0.35	0.42
	β_3	-4.147	0.29	0.33
CRIMES ECONOMICAMENTE MOTIVADOS	β_1	11.079	0.54	0.75
	β_2	-7.413	0.88	0.92
	β_3	-7.924	0.83	0.96
	β_4	-7.663	0.83	0.92
VÍTIMAS	β_1	-2.634	0.69	0.74
	β_2	-2.759	0.65	0.76
	β_3	-2.884	0.61	0.72
HOMICÍDIOS	β_1	-2.531	0.46	0.75
	β_2	-5.044	0.29	0.67
	β_3	-3.978	0.38	0.71
	β_4	-4.778	0.25	0.92
CRIMES VIOLENTOS	β_1	-9.510	0.33	0.75
	β_2	-13.053	0.25	0.54
	β_3	-7.992	0.38	0.92
	β_4	-8.730	0.46	0.79
LESÃO CORPORAL	β_1	-1.891	0.58	0.71
	β_2	-2.776	0.46	0.67
	β_3	-4.701	0.21	0.50
	β_4	-2.191	0.67	0.83
ESTUPRO	β_1	-6.367	0.37	0.79
	β_2	-6.579	0.36	0.70
	β_3	-6.792	0.34	0.75

Nota: Esta tabela mostra os *p-valores* resultantes da estimação, incluindo os estados de SP e RO na amostra, ou seja, um vetor das proporções do efeito para os placebos que são pelo menos tão grandes quanto o efeito principal para cada período pós-tratamento.

TABELA A2 – ESTIMATIVAS, P-VALORES E P-VALORES PADRONIZADOS DEFININDO DF E GO COMO TRATAMENTO

OUTCOMES	LAG	ESTIMATIVAS	P-VALORES	P-VALORES PADRONIZADOS
DROGAS	β_1	1.916	0.50	1.00
	β_2	1.710	0.73	1.00
	β_3	2.989	0.77	0.58
	β_4	2.236	0.24	0.32
ROUBO DE CARGAS	β_1	-3.397	0.48	0.37
	β_2	-1.484	0.92	0.37
	β_3	-3.340	0.52	0.99
ROUBO DE VEÍCULOS	β_1	-3.726	0.72	0.39
	β_2	-3.340	0.51	0.21
	β_3	-2.394	0.39	0.69
CRIMES ECONOMICAMENTE MOTIVADOS	β_1	-1.634	0.95	0.69
	β_2	2.211	0.24	0.69
	β_3	1.893	0.49	0.70
	β_4	-1.037	0.25	0.26
VÍTIMAS	β_1	-1.295	0.96	0.34
	β_2	-1.763	0.69	0.96
	β_3	-2.724	0.01	0.21
HOMICÍDIOS	β_1	-2.576	0.76	0.01
	β_2	-2.484	0.08	0.69
	β_3	-2.576	0.13	0.96
	β_4	-2.253	0.04	0.72
CRIMES VIOLENTOS	β_1	-1.119	0.12	0.92
	β_2	-2.253	0.57	0.01
	β_3	-2.215	0.63	0.73
	β_4	-4.963	0.96	0.57
LESÃO CORPORAL	β_1	-5.253	0.50	0.90
	β_2	-4.885	0.74	0.29
	β_3	-1.989	0.50	0.29
	β_4	-1.158	0.58	0.57
ESTUPRO	β_1	-2.037	0.72	0.24
	β_2	-5.726	0.26	0.72
	β_3	-4.634	0.24	0.51

Nota: Esta tabela mostra os *p-valores* resultantes da estimação, considerando DF e GO tratamento, ou seja, um vetor das proporções do efeito para os placebos que são pelo menos tão grandes quanto o efeito principal para cada período pós-tratamento.

DAS PRISÕES ÀS PERIFERIAS: COEXISTÊNCIA DE REGIMES NORMATIVOS NA “ERA PCC”

GABRIEL DE SANTIS FELTRAN¹

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCAR)

Resumo

O artigo argumenta que a violência letal tem sido gerenciada de forma estrita nas periferias de São Paulo durante as últimas décadas. Rompendo com a tese que vê sua “banalização” nas favelas e bairros da periferia, e em contraste com o que ocorre em outras metrópoles brasileiras, apresento três situações etnográficas da ‘era do PCC’ na qual membros do “mundo do crime” interagem de maneira particular com a polícia e os advogados. A descrição verifica modos contemporâneos de gestão da violência, operando um repertório plural de práticas normativas que coexistem nas zonas periféricas de São Paulo, a saber: i) a justiça estatal; ii) a justiça dos tribunais do ‘crime’; iii) a justiça seletiva da polícia e iv) a justiça divina. A etnografia mostra como esse repertório divide diferentes formas de regulação da violência na cidade, que resultaram empiricamente nos diferentes regimes normativos que analisamos no artigo.

PALAVRAS-CHAVE: Mundo do crime. PCC. Regimes normativos. Homicídios.

INTRODUÇÃO

Ouvi meus passos no asfalto durante uns segundos, depois puxei assunto. Estava há quatro dias em Sapopemba, naquela temporada, acompanhando educadores do Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDECA) em visitas domiciliares a unidades de internação ou tratamento de adolescentes que cumprem medidas socio-educativas². Andávamos naquele dia pelo “Madalena”, bairro ocupado nos anos 1970 por loteamentos operários, que ainda hoje exhibe moradias quase sempre autoconstruídas, em boa parte em situação formal regular. O comércio do bairro é de tipo local, mas suficientemente diversificado para atender quaisquer necessidades cotidianas. Dez horas da manhã,

1 Uma versão em inglês deste texto foi publicada em Feltran (2010) e, em português, como capítulo do livro de AZAIS, Christian; KESSLER, Gabriel; TELLES, Vera da Silva (Org.). **Ilegalismos, cidade e política**. Belo Horizonte - MG: Fino Traço, 2012, v. 1, p. 100-125. A investigação que subsidia este artigo foi apoiada pelo CNPq, CAPES e FAPESP.

2 Entre outras atividades, o CEDECA acompanha adolescentes judicialmente encaminhados, depois de condenados por infrações à lei, para cumprimento de medidas de “Liberdade Assistida” e “Prestação de Serviços à Comunidade”, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente.

começo de janeiro, o sol aparecia pela primeira vez no dia e caminhávamos em frente a pequenas lojas.

Sidnei, o “educador social” a quem eu acompanhava, tirou seu casaco e o segurou com uma das mãos. Tirei também minha blusa de lã, mas amarrei-a na cintura. Asfalto molhado, névoa se dissipando, casas com grades dos dois lados da rua. Sapopemba é um dos 96 distritos de São Paulo, na zona Leste da cidade, com cerca de 300 mil habitantes; faz fronteira com a região industrial conhecida como o “ABC paulista”. Da rua em que estávamos não se podia ver as maiores favelas do distrito, no vale logo à nossa esquerda, muito adensadas desde os anos 1970. Ao passar pelo principal acesso a elas, entretanto, avistei dois meninos conversando na esquina, de pé, também carregando seus casacos na mão esquerda.

Roupas novas, tênis de marca, imediatamente caminharam em nossa direção. Jeito de andar característico, as técnicas do corpo. Abriam sorrisos largos à medida que se aproximavam. Então as mãos direitas nos cumprimentaram com estilo e seguiram-se as notícias: um amigo tinha sido preso, faltaram na audiência da LA (Liberdade Assistida): “desculpa aí, Sidnei, vacilo nosso... e aquelas partituras lá, pra cavaquinho?”. O samba é sábado, na Vila Prudente. Meu parceiro me conta que eles são seus alunos na oficina de música do CEDECA, parte do cumprimento da medida socioeducativa. Havia sido condenados a cumpri-la há dois meses; a polícia os havia pegado furtando cabos de cobre de uma construção. Eram meninos “de comunidade”, me dizia Sidnei, enquanto seguíamos o caminho; “entraram nessa só pela aventura”, não eram “do crime”. Na frente de mais uma loja pequena, que vendia roupas, ele brincou de longe com a adolescente do balcão; depois me contaria que o pai “abusava sexualmente” dela. O caso está “na justiça” – os advogados do CEDECA fizeram a denúncia formal do abuso, depois de ouvirem a adolescente e sua mãe.

Numa caminhada de duas quadras, portanto, deparamo-nos com dois casos de intervenção do regime normativo estatal, amparado na lei oficial, no arbítrio de conflitos que, evidentemente, são traduzidos como ilegalidades. Em ambos os casos houve a instituição de ações judiciais que geraram ou gerariam julgamentos, com vistas a implementar ações de reparação (a medida socioeducativa, no caso dos meninos; a possível prisão do pai, no caso da adolescente). Em ambas as situações, os advogados que prestam serviço ao CEDECA, por meio de um convênio com a Defensoria Pública, foram os mediadores privilegiados das tentativas de fazer justiça. A prisão está conectada com as ruas, assim com as ruas estão conectadas com as prisões (GODOI, 2015). É essa conexão, do lado das periferias, que está em questão nesse texto.

Deparei-me com inúmeros casos como os relatados acima, durante os anos em que fiz pesquisa de campo em Sapopemba, entre 2005 e 2019. Mas deparei-me, *também*, com diversas outras situações de conflito cotidiano que não tiveram nos regimes de justiça legal suas bases de resolução. Amparado nesta etnografia, neste caso em situações vividas entre 2005 e 2009, argumento neste artigo que, se o acesso à justiça oficial está presente nas periferias das cidades, ampliando o usufruto de direitos reconhecidamente pouco universais no Brasil, ele não é nem de longe suficiente e, por isso, tampouco é o único regime normativo de referência dos moradores daqueles territórios. Há ali outros regimes de gestão da ordem que coexistem com a lei oficial e suas formas de regulação, nem sempre competindo com ela. Ao tratar dessa normatividade aqui, e muito provisoriamente, nos termos de “regimes normativos” que coexistem, minha intenção é tão somente a de fazer notar que o “dever ser” em questão não apenas remete a princípios, valores ou códigos validados nos rituais cotidianos (nos quais, muitas vezes, são chamados mesmo de “regras” ou “leis”), mas também delinea suas instâncias concretas de reivindicação, seus operadores legítimos e os regimes práticos de debate, deliberação e execução das medidas de punição, regulação ou controle definidas por esses operadores.

As transformações profundas na dinâmica social das periferias da cidade, nas últimas décadas, propiciaram a notável expansão da validade do regime de discursos e práticas que tem como princípio ordenador a “lei do crime”. Preconiza-se, nele, uma conduta moral e uma performance usualmente conhecidas como “proceder”, frequentemente avaliada em reuniões performativas entre pares, inscritos ou não em atividades criminais, nas quais a discussão agonística e a deliberação de avaliações fazem jus ao modo como são nomeadas: “debates”. Por vezes, esses debates são absolutamente informais, e realizam-se entre envolvidos em pequenos conflitos diários em favelas e bairros populares. Noutras vezes, podem tomar mesmo a forma de um tribunal, muito sofisticado, que em alguns traços mimetiza o funcionamento da justiça estatal (MARQUES, 2007; BIONDI, 2010; HIRATA, 2009; FELTRAN, 2010a, 2011; TELLES & HIRATA, 2010). Uma primeira questão a notar aqui, portanto, é que esses “debates” expandiram-se e se tornaram instituições legítimas nas periferias de São Paulo nos anos 2000, ocupando espaços de mediação de conflitos e deliberação sobre o uso da violência. Ao mesmo tempo favoreceram a legitimação da “era PCC” nos territórios de periferia e também e se nutriram desta.

Seus modos de regular o conflito e a punição ocuparam progressivamente, ao menos até o término de minha pesquisa, um espaço cada vez mais legítimo na decisão acerca da validade ou não da disposição da violência – sobretudo letal – entre não apenas os que se julgam integrantes do “mundo do crime”, mas também de muitos habitantes “trabalhadores” dos territórios estudados. Lugar social anteriormente ocupado, é bom que se note, por práticas da “justiça popular” como os linchamentos e o pagamento de “justiceiros”, muito comuns e, por isso, muito estudadas em São Paulo nos anos 1980 e 1990. Com a legitimação dos “debates” e a mediação do *partido* em sua organização e deliberação, nos anos 2000, essas práticas tradicionais de justiça popular tenderam a zero nas periferias da cidade (FELTRAN, 2010b).

Exatamente no espaço *entre* esses dois regimes – as práticas da justiça legal e os “debates” do “crime” – encontram seu espaço de atuação sujeitos extremamente relevantes para a gestão da ordem e da violência nas periferias de São Paulo: *os policiais* da base da corporação. Não é possível compreender sua atuação sem verificar que seu *modus operandi* reconhece, a cada situação de conflito enfrentada, estas duas instâncias de justiça coexistentes nos territórios, e seus respectivos operadores. Assim, a primeira medida tomada por qualquer policial nas periferias, a cada ocorrência, deve ser a triagem que seleciona o estatuto dos sujeitos nela envolvidos. Trata-se de distinguir, em cada evento, se se está lidando com um “trabalhador” ou um “bandido” para, a partir daí, dispor de um *continuum* de práticas que vão do estritamente legal ao francamente ilegal. Todas essas práticas, entretanto, podem ser igualmente legitimadas, a depender do regime de justiça ao qual remeta (DAS, 2006; WHYTE, 2005).

É interessante ainda notar que, em cada um desses regimes, discursos e rituais localizam na justiça divina a *matriz* de toda sua validade. Tanto nas ações de justiça implementadas pelo “mundo do crime”, ou nas praticadas por policiais, reivindica-se a “lei de Deus”; a proliferação de igrejas e grupos religiosos pentecostais nas periferias urbanas (ALMEIDA, 2009) oferece inúmeras pistas analíticas para compreender a operação desse regime, que não poderia analisar aqui.

Limito-me, assim, a argumentar neste artigo que na coexistência dessas práticas é que a violência – compreendida como o uso da força ou a ameaça de fazê-lo –, e sobretudo a violência letal, tem sido gerida de modo estrito nas periferias de São Paulo. Trata-se aqui, portanto, de compreender essa gestão e verificar os modos contemporâneos como ela produz ordenamento social. Em ruptura com o argumento que vê desordem ou banalização da violência em favelas e periferias, e em contraste com os modos como

isso se dá em outras periferias brasileiras, apresento, a seguir, três situações etnográficas da “era PCC” (Primeiro Comando da Capital, principal facção criminosa paulista) que sugerem como tem sido administrada a violência nesses territórios. Argumento ainda que na base da operação desse repertório está a disputa política pela legitimidade de princípios, códigos e sujeitos capazes de “manter a ordem” nas periferias da cidade.

Nas três primeiras partes do texto apresento as situações etnográficas, nas quais agentes do Estado, policiais, advogados e alguns de meus interlocutores de pesquisa, neste caso jovens inscritos no “mundo do crime”, negociam a ordem dos territórios. Na descrição das situações se poderá verificar, para além dos modos como a pesquisa se realizou, as formas como convivem as racionalidades em questão, convivência conflituosa que condiciona as diferentes linhas de ação tomadas pelos sujeitos, em cada situação estudada. Nas notas finais do artigo sintetizo tanto as particularidades analíticas de cada regime estudado, quanto os modos como sua coexistência tem possibilitado a “ordem” contemporânea nas periferias de São Paulo – nas quais o homicídio foi radicalmente reduzido na última década.

Para que se tenha ideia da relevância da compreensão desse cenário, assinalo apenas que a média de homicídios na capital paulista, que vinha crescendo até atingir 35/100 mil no final dos anos 1990 (quando alguns distritos das periferias assinalavam mais de 100/100 mil), caiu progressivamente a partir de 2000, chegando a 7,8/100 mil em 2010. As taxas médias do distrito de Sapopemba, onde faço pesquisa, decresceram ainda mais fortemente, também de modo progressivo e regular, desde o início da década: foram 209 homicídios no distrito em 2000 (73,1/100 mil), 51 em 2003, 34 em 2007 e 26 em 2008, ano em que se atingiu a taxa de 8,78/100 mil (PRO-AIM/SEMPA, 2010). A coexistência desses regimes, sem sombra de dúvida, está na base da explicação sociológica – e etnográfica – desta queda em São Paulo e foi muito debatida na última década.

1. RICARDO

A caminhada com Sidnei prosseguiu. Na esquina da rua Primavera de Caiena, ainda no Madalena, fizemos outra parada. Dessa vez, para olhar a cidade: quase quarenta quilômetros de vista da mancha urbana: toda a zona leste e o centro, ao fundo o espigão da Paulista e, ainda atrás dele, a silhueta do pico do Jaraguá. Mais cem metros a pé e chegamos a

um portão de ferro. Não foi preciso tocar a campainha; vendo-nos, um menino pequeno correu, chamando a mãe para nos atender. Entramos, pedindo licença, nos desvencilhando do cachorro, perguntando por notícias do filho mais velho, Ricardo. Janete fez com que nos sentássemos, conhecia o Sidnei há muito tempo. Começaram a conversar sobre o rapaz. Poucas palavras ditas e percebi que lá vinha mais uma história pesada, outra. Acho que minha expressão demonstrou o cansaço – “esse trabalho seu não mexe com sua ‘mente psicológica?’” – ela me perguntou. “Muito”, pensei comigo; mas sorri e disse que não, e seguimos falando sobre amenidades: a imagem da santa na parede, ao lado de um relógio com o distintivo do Palmeiras, o emprego do marido numa fábrica de móveis (que ele perderia no mês seguinte), a toalhinha de crochê em cima da televisão.

Ricardo estava em casa, Sidnei comemorou – era difícil encontrá-lo por lá. O menino saiu do banho cinco minutos depois, enrolado numa toalha; vinha do fundo da casa e atravessou a sala em que estávamos, rumo ao quarto que divide com a irmã. Corpo muito magro, pele branca e ossos. Cumprimentou-nos com a cabeça, rápido, de passagem. Do sofá em que eu estava podia vê-lo lá dentro, se enxugando nu ao fundo do cômodo; no primeiro plano, as pernas da sua irmã adolescente calçavam, com esforço, uma bota ortopédica até a altura das coxas. Luz amarela fraca, sentia-me invadindo a intimidade da casa. A menina deixou o quarto de muletas em seguida, foi apoiada pela mãe rumo à cozinha. Aquele tipo de deficiência é doméstica, não se vê em público.

Foi, no entanto, a imagem do corpo do Ricardo se enxugando que me impactou; sua silhueta reviveu a imagem do menino morto que vi numa favela, há um ano. Também era um “noia” (usuário de *crack* em estado avançado de dependência), pensei comigo. “Pedra e farinha”, *crack* e cocaína. A face dos “noias” é típica, o rosto ganha os ângulos do crânio, olhos fundos, cabelos sem brilho, mandíbula evidente. A pele de Ricardo era pálida, sem cor, exceto pelo verde escuro do nome da mãe tatuado à mão no antebraço, e do lilás das feridas pequenas espalhadas pelas pernas e costas. Pediu um *shorts* azul para a mãe. “O azul? Tá lavando!”.

Voltou para o fundo da casa assobiando baixo, a toalha velha dava quase duas voltas nele. Retornou com um pente e, de novo no quarto, deixou a porta aberta outra vez – as visitas eram homens. Vestiu ali a bermuda preta. Veio finalmente se sentar num beliche ao nosso lado, sem camisa, chinelo de dedo. Cumprimentou-nos de novo, agora dando a mão e olhando nos olhos, com mais vagar, como deve ser. Sidnei me apresentou assim: “o Gabriel é gente nossa, Ricardo, de confiança”. Só

então vi os primeiros detalhes vivos do menino: corrente dourada no pescoço, franja espetada, penteada com cuidado, uma escova de dentes entre os dedos. E ele começou a falar, queria conversar. A imagem melhorou, mais e mais vida apareceu. Foi se compondo, para mim, uma pessoa em suas particularidades, desfazendo-se minha imagem estereotipada do “noia”, daquele corpo genérico do viciado. A fluência com que o menino se expressava me surpreendeu, na verdade: um léxico “mano” muito bem articulado, narrativa solta contando histórias muito pesadas, com fluência e humor. Em dez minutos estávamos – eu, Sidnei e sua mãe – dando gargalhadas com ele.

DOIS “ENQUADROS”

A primeira história que Ricardo contou foi a seguinte: fim de dezembro; ele estava ‘dando um pião’ (uma volta) pelo bairro, com um carro roubado. Parou para dar carona para a Joana (que eu já conhecia, e que visitaria em seguida), aquela alta, que ele nunca namorou, só “pegou”; Sidnei protestou pelo uso do verbo: “Ela não é um objeto!”. Ricardo então mudou a expressão: “Passei o cerol!”. E riram juntos, mais uma vez. O carro em que estavam foi abordado e ambos presos, os pais dele chamados à delegacia. Liberados em seguida, depois de rotineiramente agredidos, respondem a processo por assalto à mão armada (Ricardo disse que o carro era emprestado, outro colega o havia roubado, mas que não tinha como provar). Joana, que efetivamente só pegava carona para comprar fraldas para o filho, sentiu-se injustiçada.

O evento foi a segunda prisão de Ricardo, portanto ele já era um “reincidente”. Ao ouvir sobre a nova medida socioeducativa, dei-me conta de que Ricardo tinha só 17 anos, era ‘de menor’. Parece bem mais velho do que isso, especialmente quando está falando. Enquanto falava, aliás, eu pensava comigo que já tinha ouvido histórias como aquelas centenas de vezes. Ainda assim, elas continuam a me interessar, escutá-las é muito diferente de as compreender. Sidnei deu conselhos como alguém que reivindica autoridade sobre o menino, e eles foram endossados pela mãe – “você vê o quanto você emagreceu?; Vixe, tô só a capa, Sidnei... e olha que dei uma maneirada, tô suave esses dias...”.

A segunda história era da véspera da nossa visita, dia 6 de janeiro de 2009. Ricardo havia sido pego pela polícia novamente, a terceira vez em duas semanas – “tô visado pelos polícia”. Disse que estava “soltando

pipa” na esquina, onze horas da manhã, quando uma viatura parou, e um “negão” à paisana o “enquadrou”, anunciando “aqui é polícia”³. Puxando-o pela camisa, fez um monte de perguntas – idade, antecedentes criminais, documentos, amigos etc. Em seguida, o algemou e o levou “para baixo”, para dentro da favela, onde estavam “os moleques” (demais trabalhadores adolescentes da “boca” – ponto de venda de drogas – em que Ricardo trabalhava). Ricardo tentou resistir, num primeiro momento: “Tira a mão de mim!”, mas “para não rasgar a camisa de seda” que vestia, concedeu em descer. Todos os meninos foram “enquadrados” juntos, mas só os dois que “tinham passagem” entraram na viatura.

Ricardo foi colocado no porta-malas de uma perua Blazer junto de um colega, parceiro dele, “de maior”. Foram fotografados pelo telefone celular de um soldado, e Ricardo não gostou: retrucou que os “vizinhos” também já tinham fotografado a viatura. Que se eles (policiais) não liberassem a ele e ao parceiro, “nós também não libera a tua”.⁴ Que, se alguma coisa acontecesse a eles, seus “aliados” procurariam os soldados “até o fim”. “Dando um psicológico, né?”⁵ Segundo ele, os policiais continuaram rondando a região com os dois na viatura por quase uma hora. Em seguida, entraram em uma das Delegacias de Polícia da região e, no pátio, antes de desembarcá-los, perguntaram: “E aí, não vai ter *ideia*?”⁶ O acerto proposto inicialmente era de R\$ 50 mil, pela liberação dos dois. “Tão ficando loucos!”, me disse Ricardo. Negociaram, fizeram ligações para outros parceiros, o preço abaixou muito.

Tudo certo – os “irmãos” pagariam aos policiais o valor acertado pela liberação. Pelas regras usuais dessa dinâmica de negociação, Ricardo e o parceiro passavam a dever lealdade aos “irmãos”, que financiaram a soltura, e uma parte do pagamento. Ricardo não quis nos dizer quanto foi o valor pago; era um acordo só deles. Como é comum nesses casos, que Hirata (2010) chamou de “sequestro”, nenhum dos dois rapazes presos foi apresentado oficialmente à Polícia Civil. O “de menor” foi liberado “condicionalmente”, sozinho, para buscar o dinheiro do “acerto”. Deixar

3 O policial anunciou, realmente, o nome de sua corporação. Omito em todo o texto a identificação de policiais, corporações e Delegacias de Polícia, da mesma forma que utilizo nomes fictícios para os personagens e troco os nomes de ruas e favelas, preservando assim o anonimato dos interlocutores.

4 Optei por manter a forma como o plural é usualmente formulado entre os moradores de favela, em geral restringindo-se a concordância ao artigo, como nas frases: ‘os menino falou’; ‘os polícia está’.

5 Sobre a expressão “dar um psicológico” e seus sentidos em contexto – basicamente o de fazer pressão psicológica – ver a análise de Marques (2007).

6 “Ideia” é praticamente sinônimo de conversa, “trocar ideia” é conversar, “dar uma ideia” é dar um conselho ou falar com alguém, abrindo a possibilidade de diálogo. Nesse contexto, segundo Ricardo, o policial perguntava sobre a possibilidade de uma “conversa” sobre a situação dos dois, abrindo a possibilidade de acerto financeiro.

um parceiro detido e enviar o “de menor” para buscar o dinheiro é a garantia da negociação. Ricardo voltou para entregar o dinheiro no horário combinado, às quatro da tarde. Deixou o que conseguiu e um número de telefone daquele que pagaria uma segunda parcela, no dia seguinte. Os colegas foram liberados. Voltou para a “boca” “no veneno”, como ele me disse; foi direto encontrar uns amigos e fumar um “baseado” para “tirar a neurose”. Dez horas da noite já voltava para casa, dormiu cedo. “Ontem foi só isso, só”.

O “MENINO DO CRIME”

Depois das duas histórias, Ricardo dava sinais de que já era hora de encerrar a conversa. A casa tinha o pé-direito baixo, ele estava na parte de baixo de um beliche, e as risadas que dispararam, a certa altura, agora já tinham sido substituídas pelos conselhos – Sidnei fazia seu papel de “educador”, tentava firmar compromissos com Ricardo para fazer valer seu “atendimento”, sua intenção expressa de “tirá-lo do crime”. A partir daí, tudo fazia parecer que a gente não cabia mais na casa. Afinal, já eram mais de onze horas da manhã, a ‘molecada’ já devia estar chegando à esquina, Ricardo era esperado entre eles (‘trabalhava’ naquele ponto vendendo *crack*, duas vezes por semana).

O menino foi encerrando a conversa, com habilidade, e resolveu se vestir para sair. Disse que ia tentar fazer a matrícula na escola, tinha perdido o prazo na véspera. Ia nada, todos sabíamos. Levantou-se. Um braço e outro na camisa de manga curta, de brim branco, larga, com estampas e um furo enorme de cigarro nas costas. “Camisa de seda”. Desistiu dela em seguida – era a mesma do dia anterior, “podia atrair polícia de novo”. Optou então pela camiseta listrada na horizontal, branca e cinza, bem larga. Em seguida uma calça vermelha de moletom, por cima da bermuda. Depois meias de algodão branco e os tênis “de mola”. Por último uma outra corrente no pescoço, prateada, a “bombeta” (boné) e os óculos de sol. Paramentado, o corpo de “noia” se disfarçava bem – ser “noia” é perder o respeito dos pares; Ricardo sabe que, para manter seu status entre os amigos, era preciso parar com o crack. Era preciso disfarçar seu corpo adicto. Falou disso algumas vezes.

Vestido, o corpo de Ricardo seguia a estética típica dos meninos da periferia de São Paulo nos anos 2000; “estilo ladrão”, como um outro adolescente me disse, certa vez. Dei-me conta, enquanto o via se vestir,

que aqueles “noias” que reconhecemos como tais, nas ruas, estão em estágio ainda pior. A tatuagem no antebraço ganhava coerência no ‘visual’ – compunha o “estilo”. Quando Ricardo estava pronto para se integrar aos seus colegas, saímos da casa junto com ele. O cachorro ficou quieto dessa vez. No portão, a mãe gritou “juízo!” e Ricardo sorriu, ajeitando o boné, seguindo para a direita. Segui com Sidnei para a esquerda, íamos visitar outra família.

A partir dali, já carregava minha blusa dobrada na mão, o braço esticado, como os homens costumam fazer por ali. Encontrei Ricardo dois dias depois, em outra favela do bairro. Ele fez não me reconhecer, não queria conversar comigo na frente dos amigos. Foi preso novamente na semana seguinte, e dessa vez, sem “acerto”, ficou detido. Sorte, ainda não tinha completado 18 anos. Visitei a unidade de internação da Fundação Casa em que ele estava, e soube notícias dele nos meses seguintes. Em julho de 2009 tinha tido problemas de saúde, uma DST, dizia ter se convertido ao pentecostalismo – outros internos o chamavam de “pastor” – e tentava se curar do vício no *crack*.

2. INSCRIÇÃO NO “MUNDO DO CRIME”

Março de 2009. Depois de um dia intenso em duas unidades de internação para adolescentes, da Fundação Casa, voltei para Sapopemba e, cansado mas querendo conversar, resolvi visitar a família de Ivete, cujo percurso estudo há alguns anos. Procurei-a no posto de saúde em que ela trabalha, dentro da favela, mas ela já não estava. Fui até sua casa, mas só encontrei ali seu neto. Talvez estivesse na casa da sua filha mais velha, Ivonete. Andei até lá: “Ivonete!”, “Quem é?”, “Gabriel!”, “Gabriel da onde?” (já abrindo a cortina e sorrindo). “Tá ocupada?”, “Não, entra!”. “Não tá com cliente?” (ela trabalha como cabeleireira em casa). “Olha aí minha cliente!”. E me mostrou sua mãe, Ivete, na cadeira de cabeleireiro. Senti-me bem ao encontrá-las, sinto-me próximo da família, os anos de pesquisa criaram afeto entre nós. Começamos a pedir notícias, um do outro. Seus filhos estavam todos “na mesma vida” – Ivete tinha cinco filhos “no crime” e três “trabalhadores”⁷. A novidade, nessa visita, foi saber que Marcela, sua segunda filha, viciada em *crack* havia quase dez anos, estava presa de novo. “Foi por Deus, Gabriel... ela ia se acabar”.

7 Os filhos de Ivete (52 anos) e suas idades, em 2010, eram: Ivonete (34); Marcela (33); Anísio (30†); Raul (30); Neto (27); Alex e Lázaro (gêmeos, 26) e Fernando (21†).

Perguntei se Ivonete iria à Igreja naquele dia e ela disse que sim, e me convidou para acompanhá-la. Eu aceitei e, quando acertávamos os detalhes para essa ida – eu iria tomar banho e voltaria em seguida –, o neto de Ivete entrou correndo na casa, afobado: “Vó, vó, o Anísio foi preso! Os menino falou! Os polícia tá lá na porta da casa da senhora!”. Anísio era o filho mais velho de Ivete dentre os homens, tinha então 30 anos de idade.

FAMÍLIA DE BANDIDO

Ivete se levantou rapidamente, tirou as presilhas do cabelo em um só golpe, todos pegaram seus *documentos* e foram saindo da casa. “Vamos lá”, ela me disse. Perguntei se não teria problema acompanhá-los. Nenhum. Ivonete seguiu na frente com seu filho. Ivete e eu logo atrás e, correndo para alcançar-nos, apareceu Humberto, noivo de Ivonete; vendo-a preocupada, procurei consolá-la com palavras de apoio, enquanto andávamos. Mas notei que ela estava resignada: já sabia todas as providências a tomar, eram nove anos passados desde a primeira prisão de um de seus filhos, e elas foram inúmeras, desde então. Aos poucos Ivete acelerou o passo, tomou a frente do grupo, e se lembrou de que tinha esquecido o celular – eu disse que estava com o meu, se fosse preciso.

Andamos cada vez mais rápido; Ivete perguntou novamente se estávamos todos com os nossos documentos. Humberto não trazia os seus, recomendou-se que ele não chegasse perto dos policiais – parentes de “bandido” são sempre suspeitos (ver Misse, 2010). Viramos a esquina para chegar à casa de Ivete, e vimos que já não havia viatura estacionada na porta. Eu estava tenso. Os policiais estariam dentro da casa? A rua se movimentava de modo totalmente diferente de meia hora atrás, quando eu havia passado, procurando por Ivete. Os vizinhos tinham saído de suas casas para ver a polícia, para aguardar Ivete, para medir sua reação, para dar notícias dos modos como seus filhos interagiram com os policiais. Ivonete falou alto: “Êita, zé povo!” (nesse contexto, *fofoqueiros*) e passamos rápido por eles, todos⁸.

Entramos finalmente na casa de Ivete, o clima era de muita tensão. Não havia mais polícia, eram seus filhos os que debatiam o que havia acontecido. Fernando (o mais novo), Vilma (namorada dele) e Alex

8 Zaluar e Ribeiro (2009) refletem e teorizam especificamente sobre o paradoxo das estreitas relações de vizinhança em subúrbios com altas taxas de violência, no Rio de Janeiro.

(outro filho de Ivete) falavam alto entre si: “O Orelha tá caguetado! O carro tá caguetado!”; “Tá no tal DP”; “O advogado já tá lá, já”; e tentavam descobrir *quem* eram os policiais que haviam prendido Anísio. Pois apenas sabendo quem eles eram, saber-se-ia qual o jogo a jogar com eles. Alex, para Fernando: “Você deixou eles entrarem em casa sem mandato!”. Fernando: “E vou fazer o quê?”. Alex: “E você ainda falou que conhece o Orelha!”... Fernando, calado. Sentia-me absolutamente fora de meu lugar.

Todos me conheciam, entretanto, e me cumprimentaram com a cabeça aos poucos, enquanto conversavam, consentindo com a minha presença. Seguiram conversando entre eles, nervosos, mas com a cumplicidade de quem sentiu ter a família invadida. Ivete pediu para lhe explicarem com calma tudo o que tinha acontecido. Tudo, com calma. Os meninos passaram a repetir o que diziam antes, mais organizadamente. Ivete fez questão de me integrar à discussão, me trazendo com a mão para a roda em que conversava com os filhos. Fernando foi quem explicou melhor: eram três policiais civis num Gol prata, à paisana. Vieram atrás do Anísio e do Orelha, vizinho e parceiro dele nos assaltos respectivamente. Em seguida, havia chegado uma viatura da Polícia Militar, um Palio, para dar reforço à operação. Os policiais à paisana abordaram o carro de Anísio, em frente à casa de Ivete, na entrada da favela. Tinham vindo especialmente para prendê-los, era evidente. Por serem “bandidos” conhecidos, Anísio e Orelha já ouviram voz de prisão, imediatamente, e foram algemados. Os policiais entraram na casa em seguida, para “colher provas”. Até esse momento, tudo parecia estar dentro da ordem, o regime de justiça legal ordenava integralmente a ação da força policial.

OS POLICIAIS E OS FILHOS DE IVETE: MODOS DA INTERAÇÃO

Dentro da casa, os policiais disseram para Fernando qual era a acusação: “Esse carro está acusado de ser roubado, estar com as placas trocadas e ter participado de assaltos” – ‘saidinhas’ de banco (nome dado a assaltos a indivíduos que fizeram saques elevados em agências bancárias ou caixas eletrônicos). “Não estamos dizendo que é seu irmão o responsável pelos assaltos, ainda, mas estamos averiguando”, disse um dos policiais. Muita correção, até aqui. O investigador fez, então, dezenas de perguntas para o Fernando, o irmão mais novo e, certamente, o mais “boca aberta” entre eles. O rapaz, aos 20 anos, já foi internado uma vez e baleado duas outras, está “traumatizado de polícia”, como me disse

depois. Os policiais perguntaram sobre cada um dos seus irmãos, e um deles os reconheceu: eram os mesmos *investigadores* que, uma semana antes, tinham ido ao bar do Alex apreender suas máquinas caça-níquel.

Percebia-se então, nitidamente, que a família toda estava sob investigação; ao mesmo tempo, sabia-se, a partir dali, como agir. Fernando respondeu a todas as perguntas, como de praxe, tentando não se comprometer. Mas não soube dizer aos policiais qual era a profissão de Anísio. Todos explodiram em uníssono quando ele contou essa parte: “Instalador de som!!!”, a resposta pronta, combinada... Fernando não teve a presença de espírito para se lembrar dela, quando precisou. O rapaz ainda contou que, depois que pararam de fazer-lhe perguntas, ele permaneceu ao lado do irmão e seu parceiro quando estes eram reconduzidos à viatura. Já fora da casa, o policial teria mudado o tom e lhe dito, então, de modo que todo mundo ouvisse: “Filha da puta do caralho, tá pagando pau pra vagabundo? Vai pagar pau? Nesse lugar só dá bandidinho! Se quiser, eu já falo com o Comando pra eles resolverem teu problema!”.

Fernando não entendeu: “Eu não tinha feito nada e eles disseram que eles iam chamar o PCC, o partido, que eles conhecem os caras”⁹. Os sentidos dessa interação também me passariam despercebidos, como para Fernando, se não tivesse sido alertado por Ivete e Alex a respeito do que se tratava. A referência explícita que os policiais fizeram ao PCC demonstrava que, nesse momento, já não estava em jogo apenas o regime legal de ordenamento, mas uma referência de mudança de chave: nos modos de ação usuais dos policiais da base da corporação, eles haviam feito a triagem e identificado uma família “de bandidos”. Sendo assim, acionavam um repertório de ações próprio das interações com o “mundo do crime”.

Abandonaram aí a correção legal e passaram a agir segundo outros códigos. A referência ao PCC explicitava essa passagem e demonstrava que os policiais sabiam bem que naquele território a facção regulava condutas. Como Fernando não demonstrava agir como alguém que compreendesse o recado, “foi repreendido pelos policiais segundo critérios próprios ao ‘crime’, que os integrantes do PCC local valorizariam”. Além disso, ao dizer alto e para que a vizinhança ouvisse que “conhece os caras do Comando”, o policial afirmava subliminarmente que estava inscrito no circuito de relações de reciprocidade entre polícia e a facção.

9 O rapaz usou essas três categorias: primeiro “Comando”, que seria como os policiais teriam dito, depois “PCC” e em seguida “partido”. Não teria sido utilizada pelos policiais a expressão também recorrente “irmãos”, que se refere aos membros batizados do PCC que fazem o ordenamento da justiça nas favelas da região.

Simultaneamente, protegia-se de qualquer represália e abria a possibilidade de mais um “acerto” financeiro entre as partes. Tudo demasiado cifrado para mim, e para Fernando, mas inteiramente compreensível para Ivete e alguns de seus filhos, experientes nessas interações.

Os sentidos do diálogo se tornaram ainda mais evidentes quando os policiais perguntaram “quem era o advogado” de Anísio e Orelha, os meninos detidos na operação. Sabiam que ambos pagavam, junto a mais dois rapazes “do crime”, os custos mensais de um advogado particular que os defendesse nos processos criminais de que são réus, e prestasse assistência jurídica em situações emergenciais como aquela. O próprio Anísio havia os informado de que seu irmão havia telefonado para seu advogado imediatamente, que ele já estaria sabendo da prisão dos dois e os esperava na delegacia. Mais um sinal de que tratavam com “bandidos profissionais”. Saber *quem* era o advogado era central, igualmente, para o policial saber se poderia mobilizar junto a ele o regime legal oficial ou se, ao contrário, acionaria o regime de acertos financeiros ilegais para liberação de presos, segundo códigos recorrentes e conhecidos do “mundo do crime” local.

Ouvindo a pergunta e compreendendo o que se passava, Alex, inseguro em tomar uma posição, fingiu não entender – não queria oferecer aos policiais a possibilidade de saber com quem eles iriam lidar quando o advogado os encontrasse. Tentou virar as costas ao policial sem responder, fez não ouvir. Mas foi forçado a retornar: “seu cu de burro do caralho, filha da puta! Tá virando as costas pra mim?”. Alex recuou, em sinal de respeito à autoridade policial: “Não senhor, eu respondi a sua pergunta, senhor, é um advogado de Santo André, não sei o nome dele não... e se o senhor está me chamando de cu de burro é porque eu sou mesmo, senhor, sou mesmo”. E aí sim, dispersou-se, nervoso, chorando de raiva.

No diálogo entre os filhos de Ivete e os policiais, assim, já se configurava a possibilidade de mobilizarem-se regimes extra-legais de ordenamento da situação e, especialmente, a possibilidade de um acerto financeiro para evitar a prisão dos rapazes. Estabelece-se, ao mesmo tempo, uma administração estrita da violência na relação entre policiais e “crime”. Não há agressão física, não há troca de tiros, não há enfrentamento aberto. Há um conflito contido no plano da interação discursiva, cifrada, que encaminha acerto financeiro entre as partes ou, no fracasso dessa tentativa, a aplicação da lei que prevê a prisão dos assaltantes. As portas das viaturas foram finalmente fechadas, os carros arrancaram e os

rapazes, presos, encaminhados para uma das várias delegacias de polícia civil da zona leste da cidade.

TRAJETOS DE IDA E VOLTA

A família reunida decidiu ir à delegacia acompanhar Anísio, verificar como ele estava sendo tratado. Há quatro carros na casa: três deles roubados e um, o do Neto, comprado a prestações. “Vamos no do Neto!”. O caminho era conhecido da família, alguns dos filhos de Ivete já tinham passado por essa Delegacia. Ivete me perguntou se eu iria, deixei-a escolher se seria adequado. Como eu era o único “habilitado” formalmente para dirigir, entrei no carro e fui conduzindo. Além de mim e Ivete, Fernando e Vilma (o filho do casal, ainda bebê de colo). Eles no banco de trás, Fernando narrando cada detalhe da cena com os policiais, Vilma quietinha, com o bebê nos braços.

Chovia, e eu me vi guiando rumo à delegacia, por ruas movimentadas e já muito escuras, entre muitos faróis e pouca visibilidade. Os caminhos me eram inteiramente desconhecidos. O Palio tinha uma direção muito dura e que se mexia muito, involuntariamente, mesmo quando andávamos em linha reta. Não tinha nada de combustível, paramos para abastecer, eu me dispus a pagar. Para virar a direção era preciso fazer muita força, o carro inteiro estralava. Comentei sobre isso, e Fernando replicou: “É, ainda não está muito bom, não”. Eu conhecia a história daquele carro: tinha sofrido uma batida muito forte havia um ano, o conserto fora realizado em um desmanche, próximo dali. Chegamos. Mas havíamos errado o nome da delegacia, era um nome semelhante ao daquela que deveríamos ter ido. Constatamos o engano só quando descemos do carro. A confusão nos atrasou em vinte minutos. Quando chegamos à Delegacia correta, percebemos que o contratempo fora decisivo.

Ivete se encaminhou sozinha ao balcão de atendimento, ficamos a dez metros dela, na porta de entrada. Perguntou pelo filho, e ouviu do atendente que não havia Anísio nenhum ali. Ela entendeu o recado na hora; eu ouvi o rapaz falar de longe e também entendi o que se passava. Mas Fernando não, mais uma vez. Aproximou-se do balcão dizendo: “Ué, mas a gente ligou para o advogado e ele disse que meu irmão já tinha chegado aqui, com ele...”. Ivete olhou feio para o filho, colocou a mão na cabeça, impaciente. O policial do balcão imediatamente se alterou, e passou a falar alto: “Eu estou dizendo para você – e para quem

mais quisesse ouvir – que não tem Anísio nenhum aqui! Tem um Jonas, que foi preso, alguém aí é parente dele?”.

Ivete se desculpou pela pergunta do filho, agradeceu a informação e saiu. Todos voltamos ao pátio, rumo ao carro, em silêncio. Ivete pediu meu celular emprestado para ligar de novo para o advogado – e ele confirmou que havia acabado de deixar Anísio em casa. Alívio geral da família; senti-me também aliviado. Em seguida veio a vontade de saber exatamente o que havia ocorrido. Pedi que Ivete me confirmasse se tinha havido *acerto, pagamento*, ela consentiu com a cabeça. Fernando ainda achava que não – “Meu irmão é ruim de dar dinheiro para polícia, hein? Acho que não teve acerto não, foi o advogado que soltou mesmo”. Mas tudo tinha sido tão rápido que não teria dado tempo de lavrar um Boletim de Ocorrência, elaborar toda a papelada dos advogados solicitando a liberação etc. O advogado jamais o teria liberado em tão pouco tempo, por via do regime oficial. Ainda mais porque Anísio, aos 30 anos, já havia passado cinco anos preso, em duas temporadas; detido outra vez, e naquelas circunstâncias – havia flagrante – seu caso não seria simples. Horas depois, de volta à favela e conversando com Anísio na casa de Ivete, enquanto ele assistia ao Jornal Nacional, vim a saber do valor pago pela liberdade: 16 mil reais (segundo ele, 15 mil aos policiais, o restante ao advogado).

3. DEBATES DO CRIME: OUTRA ORDEM

Agosto de 2009. Visitei Ivete novamente, numa sexta-feira à tarde, no posto de saúde em que ela trabalha. Dessa vez a encontrei por lá, ela me abraçou e pediu para que eu me sentasse. Perguntou se eu sabia do que tinha acontecido. Eu não sabia. Contou-me então que Lázaro, outro de seus filhos, tinha sido “espirrado” havia três semanas da favela em que moram. “Ele fez o que ladrão nenhum pode fazer: caguetou (delatou)”. Depois de me narrar o ocorrido, chorou copiosamente. Disse que tinha medo de jamais voltar a vê-lo.

Lázaro era gerente de uma “biqueira” (pequeno ponto de venda de drogas) na região, tinha 26 anos. Estava no “crime” desde os 15, já tinha sido preso três vezes. Foragido da justiça oficial há um ano e meio, andava com documentos falsos (do irmão gêmeo), e vendia *crack*, maconha e cocaína. Tinha um carro bom e estava ganhando bem. Informou-me meses antes que gastara 30 mil reais em um ano, pagos a policiais,

que garantiam que seu ponto de drogas permanecesse funcionando. Era protegido também por um dos principais traficantes locais, embora tivesse pouca popularidade entre os rapazes de sua idade, na favela. Dizia-se por ali, recentemente, que ele tinha sido batizado como “irmão” (filian-do-se ao PCC) há pouco tempo, o que nunca consegui confirmar entre seus familiares.

Ivete me conta que em maio Lázaro havia sido detido e, para não voltar à cadeia, fez outro tipo de acerto com os policiais. Aceitou o convite para se tornar *informante* dos investigadores e, há alguns meses, estaria delatando os modos de funcionamento do tráfico e de outras esferas do “crime” de Sapopemba para policiais de delegacias especializadas. O esquema secreto, no entanto, foi descoberto no mês de julho de 2009. E, como se sabe, em situações de conflito como essas o “crime” organiza suas reuniões de discussão e deliberação – os “debates” de que falávamos – para ouvir os envolvidos, seus defensores e acusadores, julgar seus argumentos e punir exemplarmente os culpados.

O curso das ações do “debate” que decidiu pela expulsão de Lázaro da favela em que viveu boa parte da sua vida é muito instrutivo da operação desse regime. O principal traficante daquele território, José, que conhecia Ivete há 14 anos, desde que a família havia chegado à favela, recebeu a denúncia e chamou Lázaro imediatamente para uma conversa, séria. Participaram do “debate” apenas José e um de seus subordinados, que ouvira de um dos policiais a denúncia de que Lázaro era seu informante. José perguntou diretamente a Lázaro se ele integrava algum esquema de “caguetagem” da polícia, o que ele negou veementemente (é Ivete quem me conta isso). A acusação era gravíssima, mas não havia provas. Lázaro era conhecido desde criança e, embora o desvio merecesse até a morte, José respeitava demais Ivete para ordenar a morte de um de seus filhos, sem que se tivesse certeza do que havia. José intercedeu diretamente no caso, por isso, pedindo para Anísio levar Lázaro até a rodoviária imediatamente, para que tomasse um ônibus para bem longe e “desaparecesse”, rápido. Era uma “chance de vida” a Lázaro, ofertada antes de a notícia chegar aos ouvidos de “irmãos” (do PCC), que seguramente seriam ainda mais rígidos.

Em meia hora Anísio saiu com Lázaro, como lhe foi recomendado. Mas ainda no caminho do terminal rodoviário, seu telefone tocou. A informação de que Lázaro era “caguet” já teria chegado aos “irmãos” e eles já tinham acionado seu poder de ingerência sobre a decisão de José (um traficante respeitado pelo PCC, mas que não é um de seus membros batizados). Está cada vez mais claro para mim que os “irmãos”

controlam apenas uma parte dos mercados ilícitos efetivamente existentes no distrito, embora sejam a instância de deliberação normativa final sobre a *totalidade* o ordenamento do “mundo do crime” local. Ou seja, um rapaz pode roubar um carro de modo independente, e não entregá-lo a ninguém do PCC, mas sua *conduta* frente a outros integrantes “do crime” e à polícia está orientada pelo regime normativo do “Comando”. Em Sapopemba, por isso, estão orientados por essa “lei”, além de todos os indivíduos inscritos “no crime”, todos os moradores de favela (independentemente de serem ou não participantes de atividades criminalizadas).

Os “irmãos” que telefonaram a Anísio solicitaram que Lázaro retornasse para um segundo “debate”, agora na presença deles. Anísio trouxe o irmão de volta, jamais tomaria outra atitude. Lázaro foi, então, submetido a outra discussão, dessa vez muito mais pesada. Parte dos “irmãos” queriam executá-lo sumariamente – o “proceder” considera “correr com polícia” e “caguetar” pecados capitais, dignos da pena de morte. No entanto, uma parte dos que integravam o debate não estavam seguros da decisão, e só se executa alguém quando há consenso. Talvez por respeitarem José, traficante antigo e muito “considerado” na região, ou para evitar o mal-estar de “atravessar” uma decisão tomada por ele, o “debate” deliberou por ratificar sua decisão de “espirrar” Lázaro para sempre da favela, mas com vida. Ele nunca mais poderia pisar em Sapopemba.

Antes de voltar à rodoviária, entretanto, Lázaro foi espancado a ponto de ter alguns ossos quebrados, espancamento que contou com a participação compulsória do irmão. Anísio o levou arrastado para casa e, uma hora depois, novamente o conduziu ao terminal de ônibus, de onde o irmão rumou para uma capital do Nordeste. Nunca mais voltou. Ivete chorou muito, enquanto me contava essa história. Pareceu inclusive perder a consciência em alguns momentos. Contou-me ainda que, no dia seguinte, foi até José e depois aos “irmãos”, para *agradecer* por terem deixado seu filho com vida. Não a via assim, tão sofrida, há anos.

Voltei para casa e, no dia seguinte, a situação de Ivete ficaria ainda muito pior. Anísio, aos 30 anos, foi assassinado. Sábado, 22 de agosto de 2009. Imaginei imediatamente que ele poderia ter sido executado por ter sido considerado conivente com a “caguetagem” de Lázaro, seu irmão. Minha versão, entretanto, foi negada por todos: ele e Orelha estavam em uma nova ação criminal em um banco e, quando disparavam em fuga, numa moto, foram alvejados por policiais. Orelha, que pilotava, morreu do tiro nas costas, Anísio na queda; estavam a mais de 100 km/h. Detalhes da história me foram confirmados por seus irmãos. Retornei à Sapopemba uma semana depois, Ivete estava acamada, vinha sendo

acompanhada diariamente por “colegas” da favela que também já perderam seus filhos assassinados. Afastou-se do emprego e toma medicação psiquiátrica controlada, novamente. Uma amiga da família me contou assim a história: “O Anísio morreu. Assassinado. A Ivete está muito triste. Logo ele que estava pagando a reforma da casa dela, era o que mais ajudava a mãe...”.

COEXISTÊNCIA DE REGIMES NORMATIVOS E A GESTÃO DA VIOLÊNCIA

Argumentei que, quando enfrentam situações consideradas injustas no seu dia a dia, moradores das periferias de São Paulo podem recorrer a diferentes instâncias de autoridade, em busca de justiça. A escolha da instância a acionar depende do tipo de problema enfrentado. Se um homem tem um emprego e durante anos não recebeu as horas-extras a que tinha direito, recorrerá à justiça do trabalho. Se uma mãe não recebe a pensão alimentícia do ex-marido, acionará a justiça civil. Se ela teve um filho preso injustamente, ou se ele sofreu violência policial na favela em que vive, tentará recorrer à imprensa e, se não der certo, a entidades de defesa de direitos. No limite, restará sempre o recurso à justiça divina. Mas se alguém da família foi roubado, agredido, coagido ou morto (e os agentes da ação criminosa não foram policiais), será feita uma queixa a uma autoridade local do “mundo do crime”. Caso seja preciso, e por intermédio de “irmãos” (membros batizados do Primeiro Comando da Capital – PCC), será organizado um “debate” para arbitrar a contenda e executar medidas que *façam justiça*.

Assim, na perspectiva de meus interlocutores de pesquisa, e especialmente entre aqueles que moram nas favelas de Sapopemba, reconhece-se como legítimas diferentes *leis* (códigos normativos de conduta), com as quais se dialoga nas ações cotidianas. Reconhece-se ainda, por isso mesmo, diferentes regimes normativos legítimos, que delineiam diferentes instâncias de justiça e operadores específicos delas, que atuam concretamente nos cotidianos:

- i) a *justiça legal* estatal, operada no poder judiciário por intermédio de advogados, agentes e funcionários do Estado, que tem como base a Constituição Federal;
- ii) a *justiça do “mundo do crime”*, operada nos “debates” promovidos por facções criminosas, em especial o Primeiro Comando da

Capital (PCC), amparada num código de conduta conhecido como “lei do crime” ou “proceder”;

Os policiais de base da corporação atuam, seletivamente, mediando essa coexistência. As igrejas oferecem conteúdos transcendentais para cada uma dessas formas de justiça, seus desvios, suas justificativas. A imprensa também atua, numa série de situações, como instância à qual efetivamente se recorre no caso de injustiças sofridas; entretanto, ela é percebida sobretudo como ator de mediação que permitiria ampliar a probabilidade de acesso ao direito formal, pela maior publicização da demanda que pode promover. As situações etnográficas descritas acima me parecem permitir caracterizar, diferenciando-os por contraste, ao menos os polos mais contrastantes desses regimes normativos que *coexistem* nos territórios que estudo. Delinear cada um desses regimes analiticamente – embora evidentemente eles apareçam inteiramente embebidos um do outro nas situações apresentadas – tem a única intenção de experimentar uma reflexão menos normativa das dinâmicas da criminalidade violenta e da gestão da ordem nas periferias de São Paulo. Até para favorecer as análises comparativas.

É preciso notar que, embora estes regimes se diferenciem, a referência à lei oficial do Estado não é insignificante em nenhum momento. A maioria e os antecedentes criminais, por exemplo, modificam todo o curso de interações cotidianas e formas de ação criminal: basta notar o contraste entre as situações vivenciadas por Ricardo, aos 17 anos, e Anísio, aos 30, quando foram abordados por policiais. A ação do policial de base envolvido na interação – por referência ao que deve ser uma operação bem sucedida – varia tanto com relação à referência legal oficial (que enquadra distintamente o interlocutor direto da operação) quanto aos modos da operação da justiça. Se o policial percebe que um rapaz de 16 anos que trabalha no tráfico não ficaria detido mesmo se fosse preso (por ser primário, por falta de provas etc.), é comum que ele nem seja levado à delegacia, e que a punição à sua conduta seja feita pela agressão ou extorsão ainda no momento da operação.

Os cenários possíveis de desenvolvimento dessas interações, baseados sempre nas matrizes valorativas e categoriais que informam as ações cotidianas, se multiplicam. A lei oficial punirá os desvios caso o indivíduo seja levado a uma delegacia, dali a um tribunal; antes disso, entretanto, podem ser acionadas *outras* instâncias autorizadas tanto a recomendar códigos de conduta quanto a punir os desvios a eles. Ricardo e Anísio conseguiram escapar da prisão pagando por sua liberdade, nas situações estudadas; Anísio tinha muito mais a perder no caso de uma

prisão, ficaria anos recluso caso ela se efetivasse; por isso pagou muito mais caro do que Ricardo. Lázaro foi julgado por outra “lei”, entretanto, e a punição que recebeu tem uma validade que extrapola em muito a legitimidade da lei oficial – foi “espirrado” da favela para sempre, e sabe que não poderá voltar jamais.

Como o regime legal não é o único que atua nas periferias da cidade, é preciso que se diga que a polícia também não é a única a patrulhar o comportamento dos moradores de seus bairros: o “mundo do crime”, os advogados, as associações locais e as igrejas também o fazem, de modo muito capilar. Entre esses atores, entretanto, apenas o “crime” teve a capacidade, nas últimas décadas, de implementar um regime de valores, discursos e práticas capazes tanto de oferecer parâmetros de comportamento quanto de estabelecer operadores de fiscalização e instâncias – legítimas, porque legitimadas entre os pares, e a cada vez que se atualiza ritualmente nos “debates” – para julgar e punir os desvios e os desviantes. O caso do julgamento e da punição de Lázaro é exemplar das diversas esferas da vida em que esse ordenamento opera, e do tipo de lei que ele estabelece. Nela, é importante lembrar, evita-se ao máximo o homicídio dos pares (não se trata de valorizar a vida, universalmente, mas a “nossa” vida; de todo modo, quando se delibera pela morte de alguém, busca-se interromper a cadeia de vinganças privadas que qualquer homicídio pode gerar (FELTRAN, 2010b; 2011).

Em suma, se a “justiça legal” reivindica-se democrática e universalista em seus conteúdos, um morador de favela sabe que sua aplicação é, de fato, desigual e seletiva. Ricardo, Anísio, Lázaro, tanto quanto os policiais e advogados que interagem com eles, sabem que não é assim que os problemas se resolvem. Abre-se espaço, entre eles, suas famílias e seus vizinhos, para a legitimação da “justiça do crime” como, efetivamente, alternativa à primeira. Essa não nega ter conteúdos de exceção, embora se reivindique mais “justa” que a primeira, por se aplicar igualitariamente, “para todos” os que a demandarem. O conjunto de práticas de policiais nas periferias de São Paulo manifesta a hibridização dos regimes em análise e, nos cotidianos de sua operação, institucionaliza a seletividade de facto da justiça estatal. Em suma, a “justiça” procedimental da “lei do crime” expande sua legitimação nas periferias da cidade na medida exata em que a legislação oficial demonstra-se seletiva frente às periferias – o que os modos da ação policial de base não cessam de confirmar.

Quando Ricardo foi abordado por policiais desconhecidos, na história que nos contou, foram duas as perguntas iniciais dirigidas a ele: “quantos anos você tem?” e, em seguida, “você tem passagem?”. As per-

guntas, de praxe nas abordagens policiais com jovens nas periferias, servem evidentemente para situar o estatuto dos indivíduos frente aos critérios de maioridade e de inscrição prévia no “mundo do crime” que, junto da corporalidade (conjunto de sinais diacríticos de indivíduos e grupos, somados aos modos de se vestir, falar etc.), vão oferecer os parâmetros para a sequência da ação policial frente ao “suspeito”. Depois dessa primeira identificação, são solicitados os documentos de identificação do abordado, que possibilitam checar as informações fornecidas e, a depender do caso, permitem “puxar sua ficha” de antecedentes criminais. Ora, se esses critérios são relevantes para os policiais – e os casos estudados acima são claros a esse respeito –, é porque eles discriminam, no regime normativo policial, os diferentes estatutos que indivíduos como aqueles podem ocupar.

“Trabalhadores” ou “bandidos”, numa miríade de variações de posições de *status* internas às categorias. Definido *em ato* o estatuto do indivíduo ou grupo abordado, destina-se a ele um tipo de ação específica: um “trabalhador” normalmente é tratado com respeito, revistado sem muita vontade e liberado em seguida, sem problemas; um “bandido” será mantido na interação por mais tempo; há casos em que seus objetos pessoais são roubados, há outros em que ele será coagido a delatar colegas do “crime” e, mais frequentemente, ele deverá pagar para não ser preso. Em todos os casos, o enquadramento da ação depende da performance dos diferentes sujeitos em questão – indivíduos “do crime” e seus pares, policiais e seus pares, advogados e operadores da lei, religiosos, etc. – e da disposição das partes para produzir acordos. Foi assim nas interações dos policiais com Ricardo, com Anísio e com Lázaro, nas situações apresentadas.

A discricionariedade do policial de rua permite que sua ação pendule entre o legal e o ilegal a depender do quadro de ações que a situação possibilita e, sobretudo, de *quem* é o indivíduo ou grupo alvo da ação das forças da ordem. É essa discricionariedade que, conforme estudou Veena Das (2006), manteria a capacidade reguladora do Estado em contextos de ilegalidade muito presentes, e mesmo de violência extrema. Pois a cada interação com o “crime”, ainda que agindo circunstancialmente sob princípios não legais, é prerrogativa do agente estatal decidir em que regime normativo – a lei oficial? a “lei do crime”? – ele pode enquadrar o indivíduo ou grupo abordado. A definição do agente, sempre contextual, não permitiria ao indivíduo abordado definir as regras do jogo, o que lhe situaria em posição de menor poder na interação. Essa plasticidade na definição das situações é que se torna o *modus operandi* policial nas periferias da cidade e que, por isso, produz nelas uma ordem específica.

Nos anos 1940 já se podia ler que “a principal função do departamento de polícia não é fazer cumprir a lei, mas regular as atividades ilegais” (WHYTE, 2005, p. 154). A assertiva prenunciava a tese da “gestão diferencial dos ilegalismos” mais tarde desenvolvida por Michel Foucault (2001, p. 227), reapropriada vivamente no debate brasileiro contemporâneo (MARQUES, 2010; HIRATA, 2010; TELLES, 2011).

Se essa dinâmica da interação entre lei e ilegalismos nas margens do social não é uma criação do PCC, as práticas de regulação da violência que ela sugere são novas em São Paulo. Em 2000, um jovem de favela era pressionado a matar alguém que lhe devesse dinheiro (ainda que fosse uma dívida de 5 reais), para manter sua honra e *status* no “crime”. Uma atitude dessas é impensável nas periferias de São Paulo em 2010. Noutra esfera, os preços pagos pelo “crime” para ter seus negócios funcionando sofreram inflação significativa. As situações analisadas aqui são claras a esse respeito: nunca houve tamanha concentração de capital entre seus agentes, nem tamanha estabilidade nos modos de lidar com a lei e os ilegalismos como na “era PCC”. Nunca estes modos ilegais de gerenciar a ordem e a violência geraram tantos benefícios tanto para governos, quanto para moradores das periferias. A regulação da violência letal (obtida pela hegemonia política da facção) nos territórios urbanos em foco é central para a compreensão dessa concentração e desse ordenamento. A “biqueira” de Lázaro – de baixo movimento – pagou 30 mil reais, só em 2009, para se manter em funcionamento; Anísio e Orelha pagaram 16 mil reais a policiais e advogados pela sua liberdade, em um único acerto. Ricardo não revelou o valor pago, mas a negociação para soltá-lo junto a seu parceiro adulto partiu de nada menos de 50 mil reais.

Desde que se começou a falar no PCC em Sapopemba, um pouco antes de eu iniciar minha pesquisa ali, tanto os homicídios quanto a violência policial iniciaram tendência de queda significativa, na mesma medida em que se expandiram os “acertos” financeiros entre “crime” e policiais. Em 2020 são menos de 10% do que foram, há vinte anos atrás. Os recursos para esses acertos, conforme me tem sido informado, são “emprestados” pelos “irmãos” e reembolsados pelos beneficiados em parcelas. Se há possibilidade de “acerto” entre as partes, reduz-se a necessidade de enfrentamento armado entre policiais e “mundo do crime”. Portanto, gerencia-se a lei, a punição e a disposição da violência em outros termos – e essa gestão vira negócio (MISSE, 2006).

Nas favelas em que faço pesquisa, ao contrário do que se imagina, os negócios do “crime” são inúmeros – com ênfase no roubo de carros, assaltos especializados e tráfico de drogas –, mas o controle armado dos

territórios inexistente. Quem vê *Cidade de Deus* ou *Tropa de Elite* sabe muito pouco sobre os modos do conflito ensejados pelo “crime” nas periferias de São Paulo. Varejistas da droga trabalham, em Sapopemba, desarmados há alguns anos. O PCC emergiu no distrito em 2001, mas tem hegemonia na regulação da violência desde o final de 2003. Desde então, as ações violentas do “crime” restringem-se àquelas voltadas ao seu negócio (assaltos, roubos, sequestros etc.) e à punição de desvios ao “proceder” deliberada nos “debates”. As primeiras são realizadas invariavelmente fora dos territórios pesquisados. Na última, evita-se ao máximo “violência desnecessária” e o homicídio é regulado estritamente. Esse fenômeno explica ainda porque caem tanto as taxas agregadas de homicídio, sobretudo nas periferias, enquanto são mantidas ou crescem as taxas de latrocínios e demais crimes violentos. O enfrentamento violento se restringe aos eventos criminais (como o assalto que terminou com a morte de Anísio e Orelha) ou a episódios como os de maio de 2006 (ADORNO & SALLA, 2007; FELTRAN, 2011), pouco desejáveis para todas as partes, mas necessários para o estabelecimento dos parâmetros estruturais de ajuste entre elas (que incluem, inclusive, a tabela de valores a serem pagos nos acertos entre as partes).

A dinâmica territorial de ordem e da disposição da violência nas periferias de São Paulo, gerenciada estritamente nesses processos, está, portanto, muito longe de ser “banalizada” ou caótica. Como as situações demonstram, ela tem sido administrada com rigor na interação entre diferentes sujeitos, e o resultado disso tem sido muito menor utilização da força armada do que em diversas outras capitais brasileiras (embora o PCC evidentemente disponha de armamento muito pesado para suas ações criminais, e também esteja presente em outras capitais). O estudo desses regimes normativos, ainda experimental, me parece ser uma porta de entrada privilegiada para se descrever analiticamente as fronteiras da tensão social contemporânea, e dos modos como eles produzem gestão da ordem social. Embora vistas aqui desde a periferia, a construção dessas fronteiras sugere repercussões bastante mais amplas – a explorar – para os cenários urbano e político no Brasil contemporâneo.

GABRIEL DE SANTIS FELTRAN

ETNÓGRAFO URBANO. PROFESSOR DO DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA E COORDENADOR DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCAR). PESQUISADOR DO NÚCLEO DE ETNOGRAFIAS URBANAS DO CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO (CEBRAP). DOUTOR EM CIÊNCIAS SOCIAIS PELA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP).

FROM PRISONS TO PERIPHERIES: COEXISTENCE OF NORMATIVE SCHEMES IN THE “ERA PCC”

Abstract

The article argues that lethal violence is strictly managed on the outskirts of São Paulo. Breaking with the thesis that sees its “banalisation” in favelas and neighborhoods of the periphery, and in contrast with that which occurs in other Brazilian metropolises, I present three ethnographic situations of the ‘PCC era’ in which members of the “crime world” interact in a particular way with the police and lawyers. The description verifies contemporary modes of violence management by the operation of a pluralist repertoire of normative practices that *coexist* in the poor zones of São Paulo, namely: i) state justice; ii) the court room justice of ‘crime’; iii) the selective justice of the police and iv) the divine justice. My ethnography shows how this repertoire divide different projects of regulating violence in the city, which empirically gave birth to the different normative regimes we analyse in this book.

KEYWORDS: Criminal world. PCC. Normative regimes. Homicides.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. **Estudos Avançados**: Dossiê Crime Organizado, São Paulo, n. 61, 2007.
- BIONDI, Karina. “**Junto e Misturado**”: uma etnografia do PCC. São Paulo: Terceiro Nome/Fapesp, 2010.
- DAS, Veena. The Signature of the State: The Paradox of Illegibility. In: **Life and Words**: Violence and the Descent into the Ordinary. California University Press, 2006.
- FELTRAN, Gabriel de Santis. **Fronteiras de tensão**: política e violência nas periferias de São Paulo. São Paulo: Editora da Unesp; CEM, 2011.
- _____. Periferias, direito e diferença: notas de uma etnografia urbana. **Revista de Antropologia**, v. 53, n. 2, 2010b.
- _____. Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo. **Caderno CRH**, Salvador: UFBA, v. 23, n. 58, abr. 2010a.

- _____. Trabalhadores de bandidos: categorias de nomeação, significados políticos. **Revista Temáticas**, Campinas: Unicamp, a. 30, v. 15, 2008b.
- _____. Travailleurs et bandits dans la même famille. In: CABANES, R.; GEORGES, I. (org.). **São Paulo: la ville d'en bas**. Paris: L'Harmattan, 2009a. (Chapitre 21).
- _____. Debats dans le “monde du crime”. In: CABANES, R.; GEORGES, I. (org.). **São Paulo: la ville d'en bas**. Paris: L'Harmattan, 2009b. (Chapitre 11).
- _____. A fronteira do direito: política e violência nas periferias de São Paulo. In: DAGNINO, E; TATAGIBA, L. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos Editora da Unochapecó, 2007.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. 24. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- HIRATA, Daniel Veloso. **Sobreviver na adversidade**: entre o mercado e a vida. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- _____. Comunicação oral [no] **Seminário Crime, Violência e Cidade**. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2009. (Mimeo.).
- MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (org.). **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais**. São Paulo: Senac, 2005.
- MARQUES, Adalton José. “Liderança”, “proceder” e “igualdade”: uma etnografia das relações políticas no Primeiro Comando da Capital. **Etnográfica (Lisboa)**, v. 14, n. 2, p. 311-335, 2010.
- _____. “Dar um psicológico”: estratégias de produção de verdade no tribunal do crime. In: REUNIÃO DE ANTROPOLOGIA DO MERCOSUL, 7., 2007, Porto Alegre. CD-ROM VII Reunião de Antropologia do Mercosul.
- MACHADO DA SILVA, L. A. Criminalidade violenta: por uma nova perspectiva de análise. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 13, p. 115-124, 1999.
- MISSE, Michel. 2010. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 79, p. 15-38, 2010.

- _____. **Crime e violência no Brasil contemporâneo:** estudos de sociologia do crime e da violência urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- NUNES, Camila Dias. Práticas punitivas na prisão: institucionalização do legal e legalização do arbitrário. *In: REUNIÃO ANUAL DA ANPOCS*, 32., 2008, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu, 2008.
- PRO-AIM. **Mortalidade no município de São Paulo.** Prefeitura Municipal de São Paulo/SEMPA. Disponível em: http://www.nossasaopaulo.org.br/observatorio/analises_distritos.php?. Acesso em: 20 set. 2010.
- TELLES, Vera da Silva; CABANES, Robert (org.). **Nas tramas da cidade:** trajetórias urbanas e seus territórios. São Paulo: Associação Editorial Humanitas/IRD, 2006.
- _____. Ilegalismos urbanos e a cidade. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, n. 84, v. 28, n. 2, jul. 2009.
- _____. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal.** São Paulo: Argvmentvm/USP, 2011.
- WHYTE, Willian Foote. 2005. A estrutura social do gangsterismo. *In: Sociedade de esquina:* a estrutura social de uma área urbana pobre e degradada. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.
- ZALUAR, Alba; RIBEIRO, Ana Paula Alves. 2009. Teoria da eficácia coletiva e violência: o paradoxo do subúrbio carioca. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, n. 84, jan.2009.
- _____. **A máquina e a revolta.** São Paulo: Brasiliense, 1985.

ANÁLISE DE RISCOS E A DOUTRINA NACIONAL DE INTELIGÊNCIA PENITENCIÁRIA

BRUNO CÉSAR GOMES DA ROCHA

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL – BRASIL

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo propor um modelo específico de Análise de Riscos como importante ferramenta de assessoramento para o Departamento Penitenciário Nacional a partir da sua inclusão na Doutrina Nacional de Inteligência Penitenciária. Para tanto, será apresentado um breve histórico sobre o aumento da violência nos estabelecimentos penitenciários, a Lei de Execução Penal, o Sistema Penitenciário Federal, a gestão de riscos e seus *frameworks* mais conhecidos, com ênfase na adoção na Norma ISO 31000:2018 como ponto de partida. A partir daí, será abordada a evolução dos conceitos e características relacionados aos riscos, demonstrando a convergência existente entre o Ciclo da Produção de Conhecimento de Inteligência Penitenciária e o Ciclo de Análise de Riscos de Inteligência Penitenciária proposto. Acredita-se que a adoção sistemática das técnicas de Análise de Riscos no bojo da Doutrina Nacional de Inteligência Penitenciária permitirá elevar a qualidade e a eficiência da tomada de decisão dos gestores dos sistemas prisionais na tentativa de antecipar, neutralizar ou mitigar os efeitos da ocorrência de eventos de natureza crítica em estabelecimentos penitenciários.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão de Riscos. Análise de Riscos. Inteligência. Inteligência Penitenciária. Produção do Conhecimento. Doutrina Nacional de Inteligência Penitenciária. Norma ISO 31000:2018.

INTRODUÇÃO

A formulação de políticas públicas de segurança pública no Brasil (criminal e penitenciária) não poucas vezes se caracteriza pela ausência de processos de planejamento de longo prazo, que estabeleçam objetivos estratégicos que precedam, delimitem e orientem a ação estatal (JUSTEN; FROTA, 2017).

O aumento exponencial do número de encarceramentos nos últimos 30 anos, gerou elevados índices de superlotação prisional que, somado às péssimas condições de saúde e higiene e às dificuldades administrativas dos estados na aplicação dos recursos destinados à execução dos serviços penais, impossibilitou a adequada promoção da ressocialização, o que favoreceu o aparecimento de Organizações Criminosas (Orcrim) no interior das penitenciárias brasileiras (MELO, 2018).

Diante do cenário generalizado de superlotação, proliferação de doenças e desrespeito à dignidade da pessoa humana as organizações criminosas passaram a operar dentro e fora dos presídios¹, o que culminou com a maior onda de atentados coordenados contra as forças de segurança pública jamais vista até então, que teve no estado de São Paulo o seu epicentro².

Apesar de estarem previstos no artigo 72, §1º³, da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal) e no artigo 3º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei de Crimes Hediondos), os estabelecimentos penais federais somente foram implementados no ano de 2006, no auge da crise do sistema prisional brasileiro, por meio da reestruturação do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), com a criação da Diretoria do Sistema Penitenciário Federal (Dispf).

O Sistema Penitenciário Federal do Departamento Penitenciário Nacional (SPF/Depen) foi apresentado como uma alternativa ao sistema carcerário ordinário, propondo um novo tipo de gestão prisional de segurança máxima, com normas mais rigorosas, focado no isolamento dos líderes organizações criminosas e dos presos mais perigosos do país.

De acordo com o § 1º do artigo 72 da Lei de Execução Penal (LEP), são atribuições do Departamento Penitenciário Nacional:

Art. 72. [...]

§ 1º Incumbem também ao Departamento a coordenação e supervisão dos estabelecimentos penais e de internamento federais. (BRASIL, 1984).

No que tange, especificamente, ao Sistema Penitenciário Federal o §3º do artigo 52 da LEP prevê o seguinte:

Art. 52 [...]

§ 3º Existindo indícios de que o preso exerce liderança em organização criminosa, associação criminosa ou milícia privada, ou que tenha atuação criminosa em 2 (dois) ou mais Estados da Federação, o regime disciplinar diferenciado será obrigatoriamente cumprido em **estabelecimento prisional federal** [...] (BRASIL, 1984, grifos nossos).

Apesar de impactar diretamente na desestruturação e na desarticulação das organizações criminosas ao submeter suas lideranças a

1 PAIXÃO, J. M.; SILVA, JÚNIOR, W. N. **Cartilha das Corregedorias Judiciais das Penitenciárias Federais**. Brasília: Conselho de Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2013.

2 Disponível em: <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/ataques-de-faccoes-criminosas-em-sao-paulo/maior-onda-de-ataques-da-historia-de-sao-paulo/>. Acesso em: 29 jun. 2020.

3 Alteração inserida pela Lei 13.769/2018.

um regime mais rígido de cumprimento de pena, a criação do Sistema Penitenciário Federal, por si só, não conseguiu eliminar os conflitos e atentados que ainda ocorrem nos sistemas prisionais.

Nas palavras de Melo (2018) e Torres (2017), os estabelecimentos prisionais são conhecidos como verdadeiras “universidades do crime”, tornando-se um campo fértil para a atuação das Orcrimis que, além de se insurgir contra os órgãos de segurança pública, também visam à manutenção das suas atividades delitivas, o que tem causado uma série de massacres nos últimos anos.

Como resultado disso, observa-se o aumento considerável na ocorrência de eventos críticos de natureza violenta como motins, rebeliões, tentativas de resgate e assassinatos (de presos e servidores), todos resultantes de conflitos entre as organizações criminosas que operam dentro dos estabelecimentos penais (MELO, 2018; TORRES, 2017) e são amplamente noticiados conforme o Quadro 1.

Infelizmente, na maior parte das vezes, esses eventos adversos ocorrem sem que possam ser antecipados de maneira adequada pelos tomadores de decisão, haja vista a ausência de métodos preventivos eficazes:

QUADRO 1

Seis diretores de presídios foram assassinados no Rio nos últimos oito anos (UOL, 2008).

Rebelião em RO termina com a morte de um agente e de três detentos (Folha de S. Paulo, 2006).

Diretor penitenciário é assassinado a facadas (JCNET, 2012).

Agentes revelam medo após morte de chefe do CDP: ‘Nas mãos dos presos’ (G1, 2014).

Agente penitenciário morre após ser baleado em casa na Zona Oeste de Natal (Tribuna do Norte, 2017).

Um dia após a rebelião em presídio, dois agentes penitenciários são mortos a tiros em Goiás (UOL, 2018).

Explosivos e artilharia antiaérea para libertar um ladrão de banco na Paraíba (El País, 2018).

Mesmo sendo considerado um sistema penal mais rigoroso e mais bem estruturado que os demais, o próprio Sistema Penitenciário Federal (SPF) já foi vítima das organizações criminosas que, nos anos de 2016 e 2017, executaram três servidores federais de execução penal e, atualmente, indicam a possibilidade de novos atentados contra o SPF, conforme Quadro 2:

QUADRO 2

PCC matou 3 agentes para intimidar e desestabilizar servidores de presídios federais (UOL, 2017).

PCC planejava onda de atentados e torturas contra agentes públicos (Estadão, 2018).

PCC oferece R\$ 200 milhões por “resgate” de Marcola de prisão federal, diz inteligência da polícia (Acesse Política, 2020).

Levando-se em consideração a gravidade dos problemas enfrentados pelos gestores do SPF/Depen, é primordial que se faça dotar as instituições das técnicas de gestão de riscos que levem em consideração não somente o contexto interno, mas variáveis externas à organização, geralmente não controláveis pelos dirigentes, que promovam a gestão dos riscos inerentes à dinâmica específica dos estabelecimentos prisionais.

Neste sentido, o presente trabalho busca demonstrar os benefícios da adoção, por meio da Atividade de Inteligência Penitenciária, das técnicas de Análise de Riscos (AR), aptas a identificar, analisar e avaliar as principais ameaças e vulnerabilidades dos estabelecimentos penitenciários federais e estaduais, criando protocolos específicos que permitam proteger seus ativos e, ao mesmo tempo, previnam a ocorrência de eventos não desejados, diminuindo sua probabilidade de ocorrência e/ou impacto.

A EVOLUÇÃO DO CONCEITO ANALÍTICO DE RISCO

Impossível tratar de risco sem antes remontar, mesmo que brevemente, às formas como vem sendo estudado ao longo da história. De acordo com Queirós, Vaz e Palma (2007), diz-se que a noção de risco, frequentemente associada a perigo, instabilidade e vulnerabilidade, é transversal aos mais diversos setores da sociedade. Por esse motivo a referida noção é alvo de amplas investigações no campo do conhecimento das ciências naturais, por meio de estudos orientados para as causas e a antecipação dos fenômenos aos quais são associados.

Para Rebelo (2001), a noção de risco é uma noção pré-científica, haja vista que começou a ser discutida antes mesmo de se falar em ciência conforme é conhecida atualmente. Apesar de existirem diferentes versões sobre a origem do conceito de risco, muitos autores o relacionam à pré-modernidade (Idade Média) ao tratar dos perigos associados às grandes navegações. Nesta fase, o conceito de risco aparece de forma tímida, comumente ligado aos fatores naturais com os quais a participação humana teria mínima ou nenhuma relação.

Com a chegada da modernidade, os avanços trazidos pelas explorações científicas e pelo pensamento racional, alternaram algumas concepções relacionadas ao risco, porque o mundo social e o natural seguem leis que podem ser quantificadas e, desta forma, previstas (LUPTON, 1999).

Nas palavras de Andrade (2017), o risco está presente em todos os lugares e no contexto de todas as organizações, do setor público ou do privado. Haja vista essa transversalidade, distintas definições são aceitas para descrevê-lo, a depender do contexto definido, como processos, segurança das instalações, meio ambiente, social, operacional, estratégico, entre outros.

Do ponto de vista mercantil, afirmava-se que os riscos se originavam da incerteza que o futuro trazia o ambiente no qual se davam os negócios, devendo ser verificadas a possibilidade de ocorrência de um evento em contraposição a seu impacto (ALBUQUERQUE; COUTO; OLIVA, 2019).

De acordo com Ortwin Renn (2008), o termo risco passou a ganhar popularidade a partir da metade do século passado quando políticos, militares, organizações civis, especialistas de instituições públicas e privadas entenderam a necessidade de sistematizar os problemas a ele relacionados. A partir desse momento, a comunidade internacional de pesquisa de risco estabeleceu sua própria sociedade profissional – a *Society of Risk Analysis* (SRA) – no ano de 1981 (RENN, 2008).

Definindo o risco como a consequência associada a uma atividade futura, Terje Aven *et al.* (2015), assevera que sua análise se divide em duas tarefas, sendo a primeira voltada para a avaliação e o gerenciamento do risco relacionado a atividades específicas e a segunda, voltada para a realização de pesquisas de desenvolvimento de risco genéricas, relacionada a conceitos, teorias, *frameworks*, abordagens, princípios, métodos e modelos para entender, avaliar, caracterizar, comunicar e governar o risco (AVEN, 2016).

Conforme se percebe, todos esses conceitos variam em função da escolha de metodologias, da complexidade das medidas de risco e das atividades operacional e social da perspectiva de risco. Entretanto, o entendimento de que risco é a incerteza dos resultados está universalmente pacificado.

GESTÃO DE RISCOS E ANÁLISE DE RISCOS

Enquanto a Gestão de Riscos (GR) trata do conjunto de atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere ao risco (NBR ISO 31000:2018), a Análise de Riscos (AR) cuida do processo organizado e sistematizado por meio de uma metodologia específica, tendo

como objetivo final a valoração ou a definição do grau do risco, ou seja, procura entender o efeito da incerteza em um determinado contexto.

A partir da observação desses conceitos é possível notar que a Análise de Riscos se trata de uma ferramenta que está contida em um processo mais abrangente, qual seja, o Gerenciamento de Riscos. Portanto, extrai-se das palavras de Andrade (2017) que a AR é o processo por meio do qual se entende a natureza do risco e a consequente determinação de seu nível, que servirá de base para a Gestão de Riscos.

Para Heinz-Peter Berg (2010) a gestão de riscos é uma atividade que integra o reconhecimento de riscos, a sua avaliação, o desenvolvimento de estratégias para gerenciá-los e a sua mitigação por meio de recursos gerenciais que podem ser aplicados em toda a organização, independentemente das suas áreas e níveis. Na visão do autor, para elaborar uma análise de riscos é possível utilizar critérios qualitativos, semiquantitativos e quantitativos, desde que sejam observadas as características do risco, o objetivo da análise e as especificidades dos dados disponíveis (BERG, 2010).

De maneira geral, há inúmeros trabalhos e aplicações relacionados ao risco. Em 1992 o *Committee of Sponsoring Organizations* (COSO) ou Comitê das Organizações Patrocinadoras, da Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros, publicou o trabalho “Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada (COSO ERM)”, com foco no gerenciamento de riscos corporativos. O COSO ERM (1992) visa formular estratégias para identificar os eventos potencialmente capazes de afetar a organização, administrando os riscos de modo a mantê-los compatíveis com o cumprimento dos seus objetivos.

No ano de 2001, o Tesouro Britânico produziu o “*Management of Risk – A Strategic Overview*”, que rapidamente se tornou conhecido como *Orange Book*. Essa publicação forneceu uma introdução conceitual básica como um recurso para o desenvolvimento e implementação de processos de gerenciamento de riscos em organizações governamentais, na qual o risco pode ser entendido pela composição do cenário, das consequências e das probabilidades (UNITED KINGDOM, 2004).

No Brasil, o modelo de Gestão de Riscos mais conhecido é a Norma ISO 31000, que foi traduzida e adaptada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) no ano de 2009. A ISO 31000:2009 é uma norma de gestão de riscos criada pela *International Organization for Standardization* (Organização Internacional para Padronização), que congrega agremiações de padronização e normalização de 162 países, com sede em Genebra, na Suíça.

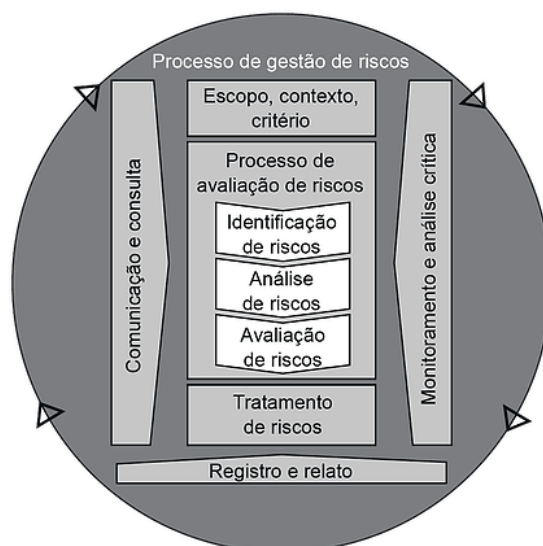
Revisada e atualizada pelo *Technical Committee Risk Management* (ISO/TC 262) no ano de 2018, a agora denominada ISO 31000 (2018) e a ISO/IEC 31010 (2009) estabelecem conceitos, princípios e orientações genéricas sobre gestão de riscos por meio de um *framework* universalmente reconhecido por tornar possível o gerenciamento de processos de diversos tipos de riscos de qualquer organização de qualquer segmento, independentemente do tamanho. As normas descrevem o processo sistemático de identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos, por meio de recomendações balizadas por princípios que precisam ser atendidos para tornar a gestão de riscos eficaz (ISO 31000:2018).

FRAMEWORK DE REFERÊNCIA

Embora a prática do gerenciamento de riscos tenha sido desenvolvida ao longo do tempo e em muitos setores, para atender a diversas necessidades, a adoção de processos consistentes em uma estrutura abrangente ajuda a garantir que o risco seja gerenciado de forma eficaz, eficiente e coerente em toda a organização (ANDRADE, 2017).

A Norma ISO 31000 (2018) sugere como processo consistente de gestão de riscos o seguinte *framework*:

FIGURA 1 – FRAMEWORK DE GESTÃO DE RISCOS



Fonte: ISO 31000:2018

Percebe-se da Figura 1 que o modelo de gestão de riscos previsto na Norma ISO 31000 (2018) tem uma estrutura contínua, aplicada sequencialmente, sendo composta por cinco fases, além dos processos de Comunicação e Consulta e de Monitoramento e Análise Crítica, que são constantes:

- a) Escopo, contexto e critério;
- b) Identificação de Riscos;
- c) Análise de Riscos;
- d) Avaliação de Riscos; e
- e) Tratamento de Riscos.

Entretanto, a Análise de Riscos é uma ferramenta sequencial autônoma, contida no Gerenciamento de Riscos. Pode-se dizer que a AR, em sentido estrito, corresponde tão somente à porção nuclear do modelo mencionado. Neste sentido, do ponto de vista da Análise de Riscos, pode-se perceber que o framework ISO 31000 (2018) acusa somente três fases: Identificação de Riscos, Análise de Riscos e Avaliação de Riscos (Figura 1).

Assim, levando em consideração que a abordagem generalista descrita nas normas ISO 31000 (2018) e ISO 31010 (2009) fornecem princípios e diretrizes básicas para o gerenciamento de riscos por meio de um modelo sistemático, transparente e confiável, que atende qualquer escopo ou contexto, reforça-se a possibilidade de se estabelecer um *framework* de Análise de Riscos que observe os preceitos da Doutrina Nacional de Inteligência Penitenciária (Dnipen).

DOCTRINA NACIONAL DE INTELIGÊNCIA PENITENCIÁRIA E A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO

Uma das missões institucionais do Departamento Penitenciário Nacional é a promoção de políticas públicas para a melhoria do sistema prisional. Entre elas se apresenta a elaboração e a adoção de princípios norteadores da atuação dos órgãos de administração penitenciária para a realização das atividades de Inteligência, aplicadas ao sistema prisional (BRASIL, 2020).

Partindo dessas premissas e, levando em consideração o aumento da sofisticação, da organização e da ousadia das facções criminosas no

planejamento e execução de ataques contra as instituições de Segurança Pública e da Sociedade, foi editada a Portaria nº 125, de 6 de maio de 2013, que instituiu a Doutrina Nacional de Inteligência Penitenciária (Dnipen), como instrumento orientador da atuação dos órgãos de inteligência prisional da União e das unidades federativas.

Redigida no formato de manual de instrução, a Dnipen indica as diretrizes, métodos e modelos que servem de sustentação para o exercício das atividades de inteligência no âmbito dos estabelecimentos prisionais. Atualizada pela última vez por meio da Portaria do Ministro nº 99 de 6 de março de 2020, a Doutrina Nacional de Inteligência Penitenciária não faz qualquer menção ao emprego da Análise de Riscos como um tipo próprio de conhecimento, mesmo tendo ela particularidades e especificidades que a qualifiquem para tanto.

Em sentido amplo, a produção de conhecimento de atividade de inteligência diz respeito ao tratamento dos dados obtidos (disponíveis ou não), transformados em conhecimentos avaliados, significativos, úteis, oportunos e seguros, realizado pelo profissional de inteligência, observada metodologia própria e específica.

De acordo com a Dnipen, a atividade de Inteligência Penitenciária (Ipen) é definida como:

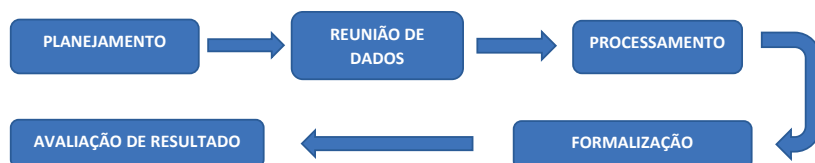
[...] o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais na esfera dos sistemas penitenciários, basicamente orientadas para produção e salvaguarda de conhecimentos necessários para subsidiar os tomadores de decisão, para o planejamento e execução de políticas e das ações para prever, prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos (BRASIL, 2020).

Centrada na produção e na salvaguarda de conhecimentos utilizados no assessoramento da tomada de decisão no âmbito dos sistemas e instituições penitenciárias, a atividade de inteligência penitenciária faz uso de metodologia própria, por meio da adoção de procedimentos específicos e de técnicas voltadas para a produção do conhecimento, ficando excluídas a prática de ações meramente intuitivas ou sem orientação racional.

Portanto, a produção de conhecimento de inteligência penitenciária é definida como uma sequência ordenada de atividades, segundo a qual dados são obtidos e conhecimentos são produzidos, filtrados, protegidos e formalizados em documentos de inteligência direcionados ao tomador de decisão.

Trata-se de um processo contínuo e sequencial, que pode ser desenvolvido de forma simultânea ou alternada, cujo resultado pode gerar novos conhecimentos ou demanda. Em síntese, a metodologia da produção do conhecimento de inteligência penitenciária observa as seguintes etapas:

FIGURA 2 - CICLO DA PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO



Fonte: Adaptado Dnipen (BRASIL, 2020)

O resultado do processo descrito na Figura 2 são os conhecimentos de inteligência. Estes são definidos e classificados pela Dnipen em quatro tipos:

- a) **Informe:** é o conhecimento resultante de juízo(s) formulado(s), que expressa o estado de certeza, opinião ou de dúvida ante a verdade, sobre fato ou situação passada e/ou presente. Resulta da avaliação de situação ou fato passado ou presente quanto à idoneidade de sua fonte e à veracidade de seu conteúdo.
- b) **Informação:** É o conhecimento resultante de raciocínio(s) e que expressa a certeza do analista ante a verdade, sobre fato ou situação passados e/ou presentes. A informação vai além da simples narração de fatos ou situações, contemplando a interpretação deles.
- c) **Apreciação:** É o conhecimento resultante de raciocínio(s), que expressa o estado de opinião do analista ante a verdade sobre fato ou situação passados e/ou presentes. A Apreciação admite ainda a realização de projeções que resultem exclusivamente dos desdobramentos ou consequências dos fatos analisados mediante uso de técnicas prospectivas.
- d) **Estimativa:** É o conhecimento resultante de raciocínio elaborado que expressa o estado de opinião sobre a evolução futura de fato ou situação. A produção requer o domínio completo das técnicas e métodos utilizados para a elaboração e acompanhamento de cenários prospectivos (BRASIL, 2020).

Partindo da premissa de que a Análise de Riscos (AR) trata da produção de conhecimentos organizados e processados, por meio de metodologia específica, a partir da qual são sugeridas ao tomador de decisão as ações e medidas de prevenção ou correção das possíveis falhas detectadas em determinado contexto, acredita-se que a AR deva ser entendida como um novo tipo de conhecimento a ser somado àqueles elencados pela doutrina (ANDRADE, 2017).

Nessa esteira, insta mencionar o que a própria Dnpen define como sendo algumas das principais finalidades de Inteligência Penitenciária a missão de “Proporcionar diagnósticos e prognósticos sobre a evolução de situações de interesse do Sistema Penitenciário, assessorando os usuários no processo decisório; [...]” (BRASIL, 2020)

Por fim, verifica-se que há precedente similar ao ora pretendido, quando se analisa o teor da Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (Dnisp), que conceitua a Análise de Riscos como:

[...] o conjunto de procedimentos que identificam, quantificam e analisam ameaças e vulnerabilidades aos ativos da Segurança Pública e da defesa social, elaborada com a finalidade de apontar alternativas para mitigar e controlar os riscos. (BRASIL, 2016)

Embora a Dnisp faça menção à Análise de Riscos como técnica assessória, acredita-se que também deva ser entendida como um novo tipo de conhecimento.

CICLO DE ANÁLISE DE RISCOS DE INTELIGÊNCIA PENITENCIÁRIA

Estabelecer o início do processo de Análise de Riscos é lembrar, antes de tudo que, conforme estabelecido no *framework* da ISO 31000:2018 (Fig. 1), a AR se trata de uma ferramenta autônoma, portanto, central de um processo maior que é a Gestão de Riscos. Ademais, conforme asseverado por Andrade (2017) a referida norma constitui uma abordagem genérica que pode ser adaptada a qualquer tipo de organização, de acordo com as suas necessidades específicas.

Saliente-se que o Ciclo da Análise de Riscos ora proposto para a Dnpen, não compreende a etapa “Tratamento de Risco”, ou os aspectos de “Comunicação e Consulta” ou de “Monitoramento e Análise Crítica”. A primeira porque a finalidade da atividade de Inteligência é produzir o conhecimento, de maneira estruturada e sistemática, com o objetivo de assessorar o tomador de decisão que definirá se, como e quando a

executará. Os dois últimos porque são constantes que permeiam todo o processo de Gestão de Riscos, tema esse que foge ao objeto da presente análise.

Partindo dessas premissas e visando a atender as características e práticas que caracterizam a atividade de Ipen, pode-se dizer que o Ciclo de Análise de Riscos de Inteligência Penitenciária deverá ser dividido em cinco fases: *Delimitação do Objeto de Análise*, *Identificação de Riscos*, *Estimativa de Riscos*, *Avaliação de Riscos* e *Encaminhamento*.

1ª FASE - DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ANÁLISE

Assim como ocorre na fase de “planejamento” do Ciclo de Produção do Conhecimento de Inteligência Penitenciária, a *Delimitação do Objeto de Análise* deve ser considerada a primeira etapa do Ciclo de Análise de Riscos, uma vez que faz o diagnóstico inicial do contexto que se pretende analisar.

Ao delimitar o escopo que deverá ser analisado, passa-se ao emprego de técnicas que permitem identificar elementos essenciais descritos pelos conceitos de ativos, ameaças e vulnerabilidades (ISO/IEC 31010:2009):

Ativos: são os elementos valiosos para a organização sejam tangíveis, como os aspectos físicos, pessoal, materiais, projetos, planos, políticas, estratégias, documentos, ou intangíveis, como imagem, reputação, marca, símbolo, patente, propriedade intelectual, governabilidade, sensação de segurança cuja integridade pode ser afetada pelo risco.

Ameaças: ações naturais ou humanas, intencionais ou acidentais, que coloquem em risco os ativos a serem protegidos.

Vulnerabilidades: características de áreas, instalações e indivíduos, que sejam ativas e possam facilitar a concretização da ameaça.

Para que essa verificação seja possível, é necessário realizar o mapeamento detalhado dos ambientes externo e interno do “objeto” de análise, o que proporcionará uma ainda melhor delimitação.

O ambiente externo pode ser considerado como a relação que uma unidade ou sistema penitenciário tem com a comunidade, a localidade, a legislação, a estrutura econômica e política na qual está inserido e que pode impactar a consecução de seus objetivos institucionais. Portanto, a elaboração desses objetivos deverá considerar aspectos como localização

geográfica, criminalidade, ambiente cultural, social, político, legal, regulatório, financeiro, tecnológico, econômico, natural e competitivo, sejam eles internacionais, nacionais, regionais ou locais (ANDRADE, 2017).

O ambiente interno, por sua vez, é o contexto no qual a organização busca atingir seus objetivos alinhados com a sua missão, cultura, processos, estrutura e estratégia. É considerado contexto interno tudo aquilo que se encontra dentro da organização e que pode influenciar a maneira pela qual se gerenciam os riscos. Entre outros elementos, extraem-se, desta análise, as vulnerabilidades a que está sujeita a organização.

O processo de identificação dos elementos anteriormente mencionados pode ser feito de maneira simples pelo analista de inteligência penitenciária, por meio do emprego de algumas ferramentas previstas na ISO/IEC 31010 (2009), como:

Brainstorming: Envolver, estimular e incentivar o livre fluxo de conversação entre um grupo de pessoas “conhecedoras” para identificar os modos de falha potenciais e os perigos e riscos associados, a área estudada e os critérios para decisões e/ou opções para tratamento.

Checklist: Uma lista ampla, detalhada e previamente determinada e padronizada de perigos, riscos ou falhas de controle que foram desenvolvidas como resultado de um processo de uma avaliação de riscos anteriores ou como um resultado de falhas passadas.

Entrevista Estruturada: Em uma entrevista estruturada, os entrevistados são solicitados individualmente a responder a um conjunto de questões elaboradas que constam de uma “folha de indicações” que incentiva o entrevistador a ver uma situação a partir de uma perspectiva diferente e, assim, identificar os riscos e os bens a serem protegidos.

No final dessa etapa, após o mapeamento dos elementos, espera-se o estabelecimento do contexto inicial por meio de um diagnóstico. Neste momento é indicada a implementação da chamada Matriz SWOT (Fig. 3: *strengths, weaknesses, opportunities, threats*), cuja finalidade é recolher dados importantes dessa análise que caracterizam os ambientes externos e internos, ao identificar, de forma resumida, os pontos fortes e fracos, as oportunidades e ameaças.

FIGURA 3 – MATRIZ SWOT



Fonte: Elaborado e adaptado pelo autor.

De acordo com Andrade (2017), a referida ferramenta direciona e disciplina o reconhecimento das ameaças e vulnerabilidades a fim de facilitar a futura identificação do risco. Ameaças sempre dizem respeito a situações externas às instituições que podem causar danos ou gerar crises. Por essa razão, geralmente são variáveis não controláveis que, em certos casos, podem ser controladas ou mesmo neutralizadas por meio de ações específicas.

As vulnerabilidades, por sua vez, são as características do ativo que podem facilitar a concretização da ameaça. Trata-se da suscetibilidade de um ativo em sofrer um ataque, a fraqueza do bem crítico a ser protegido. Ocorrem sempre em situações internas da organização e devem compor, resumidamente, o campo “Pontos Fracos”, da matriz SWOT. Considerando que a vulnerabilidade é a percepção que se faz diante da ameaça, dos pontos fracos que compõem o contexto interno da organização, trata-se de uma variável com alta possibilidade de mitigação por parte da instituição (ANDRADE, 2017).

Dessa forma, para a Delimitação do Objeto de Análise, é importante que o diagnóstico esteja embasado na avaliação e compreensão do ambiente interno e externo da organização, pois é por meio dessa análise que se torna possível a identificação do risco. A matriz SWOT, de forma simples e resumida, permite a percepção dos fatores de influência e suas respectivas ameaças e vulnerabilidades, extraídas desse diagnóstico e servindo de base para a Identificação do Risco.

2ª FASE - IDENTIFICAÇÃO DO RISCO

Após a Delimitação do Objeto de Análise por meio de um diagnóstico descritivo (Apreciação), a Identificação do Risco se apresenta como

a próxima etapa de análise. Primeiramente, entretanto, faz-se necessário considerar a diferença existente entre os termos “risco” e “problema”.

Enquanto o risco, em regra, é a incerteza sobre um evento futuro, identificá-lo é uma oportunidade de evitar um problema, prevenindo a sua ocorrência. O problema pode ser definido como algo concreto, que está ocorrendo e que precisa ser tratado emergencialmente. Dessa forma, o risco não é, em si mesmo, um fato, mas a interpretação do fato, sempre atinente ao futuro e, normalmente, algo negativo. A rigor, pode-se dizer que o maior objetivo da Análise de Riscos é impedir que o *risco* se torne um problema.

Ressalte-se que os riscos decorrem das ameaças e vulnerabilidades elencadas quando da elaboração da matriz SWOT. Somente haverá risco se houver uma fonte que o enseje, isto é, as ameaças devem ser analisadas conforme tenham potencial para originar o risco. As vulnerabilidades dos ativos, por sua vez, também são fundamentais nesse processo, pois, ao analisar quais ameaças são mais capazes de violar o ativo de um órgão, pode-se verificar quais são as vulnerabilidades que precisam ser corrigidas.

O passo seguinte é o reconhecimento e a descrição dos riscos por meio da planilha 5W2H adaptada, que é uma ferramenta administrativa que registra de maneira organizada e planejada como serão efetuadas as ações, a partir dos seguintes elementos: Quem, Quando, Onde, Porque e a Consequência. Uma vez identificados e bem delimitados, os riscos estão preparados para serem submetidos a um processo de mensuração ou valoração (ANDRADE, 2017).

3ª FASE - ESTIMATIVA DOS RISCOS: *PROBABILIDADE X IMPACTO*

Trata-se da etapa do Ciclo de Análise de Riscos que fornece um processo estruturado para identificar como os objetivos de inteligência penitenciária podem ser afetados, levando em conta dois importantes parâmetros: a aferição da probabilidade da ocorrência do risco e, em ocorrendo, qual o impacto (consequência) que ele geraria no ativo que está sendo analisado.

O estado de certeza sobre o risco fica caracterizado quando projetado um estado futuro, existe a probabilidade de ele se materializar. Dessa forma, uma vez identificados, os riscos devem ser estudados e decompostos de maneira a determinar o grau de sua relevância. Para tanto,

combinam-se a probabilidade da sua ocorrência e o seu impacto, considerando suas consequências, sejam elas tangíveis ou intangíveis.

PROBABILIDADE

De acordo com a Norma ISO 31000 (2018), o termo probabilidade se refere à chance de algo acontecer, não importando se pode ser definida, medida ou determinada, objetiva ou subjetivamente, qualitativa ou quantitativamente, ou se descrita utilizando-se termos gerais ou matemáticos.

Para a mensuração da probabilidade, deve-se elaborar uma tabela com a identificação do grau de probabilidade do risco e seu respectivo valor, escalonada em quantos patamares a equipe de análise de riscos entender razoável. No presente estudo, opta-se pela divisão em cinco níveis:

FIGURA 4 – TABELA DE VALORAÇÃO DE PROBABILIDADE

GRAU	VALOR
EXTREMAMENTE PROVÁVEL	5
PROVÁVEL	4
OCASIONAL	3
IMPROVÁVEL	2
RARO	1

Fonte: Elaborado e adaptado pelo autor a partir da NBR ISO 31000.

Uma vez definida a tabela de probabilidades, torna-se fundamental compreender o tipo de análise a ser desenvolvida (qualitativa, quantitativa ou semiquantitativa), uma vez que será a partir dessa escolha que o analista de risco criará os parâmetros para cada uma das probabilidades, desde que haja dados que permitam que os eventos sejam mensurados.

Para que seja possível categorizar o grau de ocorrência de um determinado evento (probabilidade) em extremamente provável, provável, ocasional, improvável ou raro, deverão ser levados em consideração os conhecimentos produzidos anteriormente, bem como as opiniões dos especialistas. O detalhamento de cada um dos graus de ocorrência é importante para a *Estimativa dos Riscos*, já que, por meio dele, os especialistas conseguirão atribuir o respectivo valor, de acordo com a análise que se pretende realizar.

Do ponto de vista da doutrina de análise de riscos apresentada por meio da NBR ISO 31000 (2018), a probabilidade é a correlação de três elementos: ativo, ameaça e vulnerabilidade. Assim, pode-se dizer que reduzir a vulnerabilidade da instituição em relação à probabilidade de ocorrência de um determinado evento indesejado, necessariamente diminuirá o grau do risco analisado.

Para o levantamento das opiniões dos especialistas, sugere-se o emprego do método Mini Delphi, que consiste em combinar os apontamentos de cada um daqueles que possam contribuir com a estimativa de identificação na avaliação do risco, a partir da média dos pesos atribuídos a eles, separadamente.

A metodologia Delphi se baseia no trabalho em grupo que busca a convergência de opiniões de pessoas de notório saber com o intuito de minimizar os problemas típicos de organizações. Consiste em interrogar individualmente, por meio de sucessivos questionários, esse determinado grupo de pessoas (especialistas), dando-lhes oportunidades para que revejam suas opiniões, após conhecerem as dos demais integrantes do grupo (MARCIAL; GRUMBACH, 2013).

Para Marcial e Grumbach (2013), a estruturação do conhecimento, por meio da experiência e da criatividade dos especialistas, é melhor do que a opinião de um só indivíduo, ou mesmo de alguns indivíduos desprovidos de uma ampla variedade de conhecimentos especializados. A eficácia da metodologia leva em consideração até mesmo o erro desses especialistas. Mesmo que um deles esteja errado quanto à incerteza do futuro, a média das opiniões de vários especialistas se aproxima de uma valoração mais próxima da verdadeira.

Levando-se em consideração a dinâmica das atividades de Inteligência Penitenciária, aconselha-se a utilização do Método Mini Delphi, uma vez que, mantendo as principais características do método Delphi, o trabalho pode ser realizado com grande agilidade em uma única sessão. Uma vez mensurada a probabilidade do risco, parte-se para a estimativa do impacto de ocorrência do evento adverso.

IMPACTO

De acordo com Andrade (2017), diz-se que o impacto é a gravidade dos danos potenciais de uma ação hostil, sob a ótica da quantificação da consequência negativa presumível. O impacto pode ser mensurado

com base em diversos parâmetros, como a confiabilidade da imagem do sistema prisional, a sensação de segurança trazida pela unidade penal, a repercussão na mídia, no número estimado de perdas em recursos humanos, material e do público envolvido, dentre outros.

A análise do impacto permite associar um valor às consequências, normalmente negativas, decorrente de um risco que venha a se concretizar. Para tanto, assim como na probabilidade, é fundamental levar em conta a opinião dos especialistas, análise de cenários, além de outras técnicas elencadas na norma ISO 31010 (2009), conforme se observa no exemplo abaixo:

FIGURA 5 – TABELA DE VALORAÇÃO DE IMPACTO

GRAU	VALOR
CATASTRÓFICO	5
CRÍTICO	4
MODERADO	3
LEVE	2
INSIGNIFICANTE	1

Fonte: Elaborado e adaptado pelo autor a partir da ISO 31000.

Recomenda-se que a categorização dos graus de impacto também seja descrita em detalhes, na medida que, por meio dela, os especialistas conseguirão atribuir o respectivo peso (valor), de acordo com a sua possibilidade/capacidade de análise diante do contexto.

Importante destacar que, no âmbito das unidades penais, tanto na avaliação da probabilidade quanto na do impacto, deve-se convocar pessoas que efetivamente trabalham com o tema. Neste sentido, pode-se listar como especialistas aptos a contribuir com a respectiva valoração: diretores de unidades, chefes de segurança, chefes de serviço, juízes, promotores, analistas de inteligência, dentre outros atores dos sistemas prisionais. A identificação dos valores pelos especialistas traz confiabilidade na avaliação, na medida que são eles os verdadeiros conhecedores do assunto e seus detalhes.

Assim como ocorreu no caso da probabilidade, sugere-se o emprego do método Mini Delphi, para o levantamento e combinação das opiniões dos especialistas que possam influenciar a estimativa e identificação dos riscos.

Compiladas as avaliações individuais, tira-se uma média dos pesos atribuídos pelos especialistas a cada impacto, calculada através da

soma dos valores referenciados na tabela, dividido pelo número de pessoas envolvidas na estimativa. A média deste conjunto definirá qual será o impacto do risco analisado.

Ressalte-se que, também como ocorreu no caso da probabilidade, dependendo do caso concreto, é possível reduzir o impacto, isolando a ameaça, ou aceitá-lo, criando planos de contingência como forma de mitigar a sua ocorrência (ANDRADE, 2017).

4ª FASE - AVALIAÇÃO DOS RISCOS

A presente etapa consiste em relacionar os níveis de probabilidade e impacto estimados anteriormente de acordo com o contexto estabelecido. A partir dessa combinação, torna-se possível mensurar a real significância de cada risco.

Conforme visto anteriormente, as “grandezas” escolhidas (probabilidade e impacto) foram estabelecidas em 5 faixas que contêm seus respectivos, grau e valor. Enquanto a probabilidade se refere à chance de algo vir a acontecer, o impacto se traduz por meio do valor atribuído à repercussão de uma ocorrência. Em ambas as situações, a estimativa será aferida ao se estabelecer uma, entre as 5 faixas de níveis e seu peso correspondente.

O produto dos pesos atribuídos pelos especialistas para probabilidade e impacto permite avaliar o grau de risco, através da inserção dos dados em uma matriz de dupla entrada. Portanto, por meio da integração dessas duas variáveis, obtém-se a correta avaliação do grau de risco, conforme o exemplo da Figura 6:

FIGURA 6 – MATRIZ DE RISCOS E LEGENDA

CATASTRÓFICO	GRAU DE IMPACTO	MÉDIO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO	MUITO ALTO
CRÍTICO		BAIXO	MÉDIO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO
MODERADO		BAIXO	BAIXO	MÉDIO	MÉDIO	ALTO
LEVE		MUITO BAIXO	BAIXO	BAIXO	MÉDIO	MÉDIO
INSIGNIFICANTE		MUITO BAIXO	MUITO BAIXO	BAIXO	BAIXO	MÉDIO
		GRAU DE PROBABILIDADE				
		RARA	IMPROVÁVEL	OCASIONAL	PROVÁVEL	EXTREMAMENTE PROVÁVEL

LEGENDA:

PROBABILIDADE	PESO	IMPACTO	PESO	RISCO
EXTREMAMENTE PROVÁVEL (81 – 100%)	5	CATASTRÓFICO	5	MUITO ALTO
PROVÁVEL (61 – 80%)	4	CRÍTICO	4	ALTO
OCASIONAL (41 – 60%)	3	MODERADO	3	MÉDIO
IMPROVÁVEL (21 – 40%)	2	LEVE	2	BAIXO
RARA (0 – 20%)	1	INSIGNIFICANTE	1	MUITO BAIXO

Fonte: Elaborado e adaptado pelo autor.

Por meio Matriz de Risco é possível demonstrar através da equação Probabilidade x Impacto, a real significância de cada risco e, consequentemente, das prioridades que precisam ser observadas pelos tomadores de decisão.

Superada a fase de *Avaliação dos Riscos*, passa-se à etapa que se decidiu denominar de *Encaminhamento*.

5ª FASE - ENCAMINHAMENTO

Assim como os tipos de conhecimento tradicionalmente produzidos pela atividade de Inteligência Penitenciária (Informe, Informação, Apreciação e Estimativa) que são reduzidos a termo através de relatórios específicos, o produto do Ciclo de Análise de Riscos precisa ser devidamente formalizado para, na sequência, ser encaminhado para o seu destinatário, qual seja, o tomador de decisão. Em ambos os casos, há uma sequência metodológica, com fases determinadas e delimitadas.

Importante ressaltar, contudo, um dos pontos que difere o Ciclo de Produção do Conhecimento do Ciclo de Análise de Riscos. Enquanto no resultado da atividade de IPEN é contraindicado que se sugiram ações ou prioridades, a fim de se decidir o que deve ser feito. No Relatório de Análise de Riscos é importante selecionar e apontar as opções pertinentes, caso seja possível alterar a *probabilidade* de ocorrência, o efeito do seu *impacto* ou a ambos, no campo destinado às sugestões de tratamento de riscos.

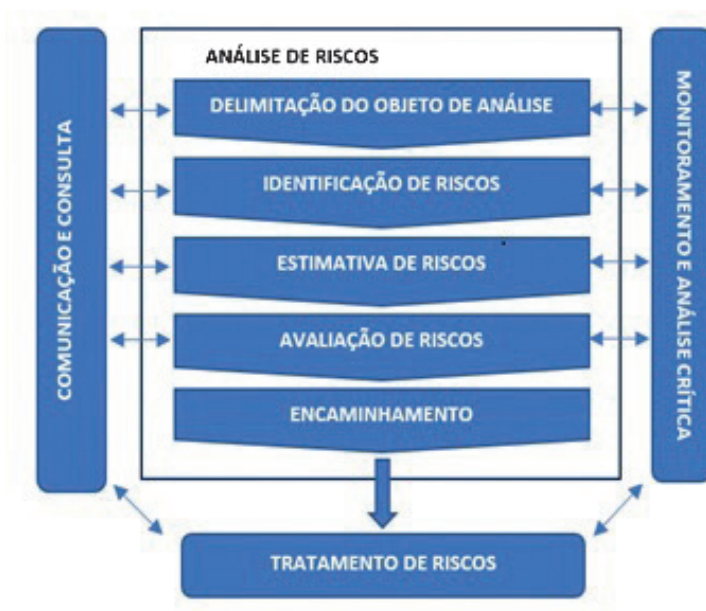
Entretanto, como assevera Andrade (2017) ao considerar que a elaboração do relatório é concebida por profissionais de Inteligência, cuja finalidade é produzir conhecimento para o assessoramento, não lhe compete, então, executar ações de tratamento, mas apenas sugerir, indicar. A tarefa de execução permanece destinada à uma etapa posterior:

“Tratamento de Riscos” que, como visto anteriormente, está contida na Gestão de Riscos e não na Análise de Riscos.

Assim, uma vez identificadas as opções de tratamento, os dados e as informações devem ser consolidados em um relatório de Análise de Riscos (RAR) no qual constará o diagnóstico, os riscos identificados, sua estimativa e a avaliação com o seu respectivo campo de tratamento (ANDRADE, 2017).

Concluído o Ciclo de Análise de Riscos de Inteligência Penitenciária em comento, sugere-se a adoção desse novo tipo de conhecimento no bojo do Manual da Doutrina Nacional de Inteligência Penitenciária (BRASIL, 2020), a partir do modelo apresentado a seguir:

FIGURA 7 – FRAMEWORK GESTÃO DE RISCOS DEPEN



Fonte: Elaborado e adaptado pelo autor

O valor de uma análise de riscos encaminhada de forma sistematizada aos tomadores de decisão não está no levantamento de uma determinada linha de ação, mas na capacidade de se distinguir entre diversas opções em um contexto mais amplo.

Assim, tem-se que a inclusão do *framework* proposto na Figura 7, além de observar as particularidades dos sistemas prisionais, reforça a importância da cultura da análise de riscos nos órgãos envolvidos na execução penal, por meio da realização da atividade de Inteligência Penitenciária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme asseverado por Andrade (2019), a análise de riscos trata-se de um processo metodológico organizado e sistematizado, cujo objetivo é mensurar o efeito da incerteza em um determinado objetivo. Partindo dessa premissa, a análise de riscos pode ser estudada por meio de técnicas qualitativas, quantitativas ou mistas, a depender da quantidade de dados e informações disponíveis, principalmente quando se considera a similaridade das etapas dos *frameworks*.

Ao revisar a Doutrina Nacional de Inteligência Penitenciária, verifica-se um elevado potencial na sua aplicabilidade nos sistemas penais. Entretanto, ao buscar estudos relacionados especificamente à aplicação da análise de riscos com foco na segurança de estabelecimentos prisionais, pouquíssima menção foi encontrada e nenhum modelo foi, ao menos até o presente momento, elaborado.

Corroborar com a referida afirmação o que está previsto no item 65 do Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2017), no qual, após os estados Federados e o Distrito Federal terem sido instados a se manifestar quanto à existência de algum tipo de plano de gerenciamento de riscos de rebeliões pelos seus respectivos Tribunais de Contas, apenas cinco responderam positivamente: DF, MG, PA, PI e RS.

Essa grave ausência é mais um indicativo de que a formulação de políticas de segurança pública na área prisional é comumente caracterizada pela ausência de planejamento de longo prazo, pautando-se pela atuação reativa, ao invés de preventiva. Nas palavras de Silva (2020), se existe um mal que aflige a sociedade brasileira, e que precisa ser solucionado com urgência, é o da ausência de vontade política de questionar um modelo de justiça criminal antiquado, defasado e devastador da condição humana do delinquente.

Apesar de não ter tido o objetivo de esgotar todas as nuances que envolvem a Análise de Riscos, haja vista que detalhes mais profundos, como motricidade, dependência, gravidade, urgência de resolução e tendências do risco, por exemplo, foram propositalmente suprimidos, este trabalho se propõe a apresentar um modelo próprio de Análise de Riscos como importante ferramenta de assessoramento para o Departamento Penitenciário Nacional a partir da sua inclusão na Doutrina Nacional de Inteligência Penitenciária.

Dessa forma, a iniciativa deste trabalho vem no sentido de demonstrar a convergência existente entre o Ciclo da Produção de

Conhecimento de Inteligência Penitenciária e o Ciclo de Análise de Riscos de Inteligência Penitenciária proposto, de maneira a elevar a qualidade e eficiência da tomada de decisão dos gestores dos sistemas prisionais, na tentativa de antecipar, neutralizar ou mitigar os efeitos da ocorrência de eventos de natureza crítica em estabelecimentos penitenciários.

A adoção das práticas analíticas e sistemáticas fornecidas pela AR, além de atender os princípios estabelecidos na Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), trata-se de elemento fundamental para a consolidação das diretrizes constantes no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (BRASIL, 2018) e do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (BRASIL, 2019), além de estar alinhada às finalidades propostas pela Doutrina Nacional de Inteligência Penitenciária (BRASIL, 2020).

BRUNO CÉSAR GOMES DA ROCHA

GRADUADO EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL EM OURO PRETO/MG, ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO PÚBLICO PELO CENTRO UNIVERSITÁRIO NEWTON PAIVA, ESPECIALIZAÇÃO EM CIÊNCIAS PENAIS PELA UNIVERSIDADE ANHANGUERA-UNIDERP, MESTRANDO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA.

ATUA NA DIRETORIA DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL DO DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. INTERESSA-SE POR INTELIGÊNCIA, GESTÃO DE RISCOS E GERENCIAMENTO DE CRISES.

E-MAIL: BRUNO.ROCHA@MJ.GOV.BR

RISK ANALYSIS AND NATIONAL DOCTRINE OF PENITENTIARY INTELLIGENCE

Abstract

This paper aims to propose a specific model of Risk Analysis as an important advisory tool for the National Penitentiary Department from its inclusion in the National Doctrine of Penitentiary Intelligence. To this end, a brief history will be presented on the increase in violence in penitentiary establishments, the Penal Execution Law, the Federal Penitentiary System, risk management and its most well-known frameworks, with emphasis on the adoption of ISO 31000: 2018 as a point of departure. From there, the evolution of concepts and characteristics related to risks will be addressed, demonstrating the existing convergence between the Penitentiary Intelligence Knowledge Production Cycle and the proposed Penitentiary Intelligence Risk Analysis Cycle. It is believed that the systematic adoption of Risk Analysis techniques within the scope of the National Doctrine of Penitentiary Intelligence will increase the quality and efficiency of decision-making by prison system managers in an attempt to anticipate, neutralize or mitigate the effects of the occurrence of events of a critical nature in penitentiary establishments.

KEYWORDS: Risk management. Risk analysis. Intelligence. Penitentiary Intelligence. Knowledge Production. National Doctrine of Penitentiary Intelligence. ISO 31000:2018.

REFERÊNCIAS

- AGENTE penitenciário morre após ser baleado em casa na Zona Oeste de Natal. **Tribuna do Norte**, 10 out. 2017. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/agente-penitencia-rio-morre-apa-s-ser-baleado-em-casa-na-zona-oeste-de-natal/394402>. Acesso em: 21 jun. 2020.
- AGENTES revelam medo após morte de chefe do CDP: “Nas mãos dos presos”. **G1, Santos e Região**, 22 ago. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2014/08/agentes-revelam-medo-apos-morte-de-chefe-de-cdp-nas-maos-dos-presos.html>. Acesso em: 21 jun. 2020.
- ALBUQUERQUE, C. E. P., ANDRADE, F. S. Análise de riscos com ênfase na segurança portuária: o processo de avaliação de riscos da CONPORTOS e o ISPS Code. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 99-124, jan./jun. 2019.
- ALBUQUERQUE, M.; COUTO, M. H. G.; OLIVA, F. L. **Identificação e análise dos riscos corporativos associados ao ambiente de valor do negócio de cacau da Cargill**. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 17, nº 1, jan./mar., 2019.
- ANDRADE, F. S. Análise de riscos e a atividade de inteligência. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v. 8, n. 2, p. 91-116, 2017.
- ANDRADE, F. S. **Análise de riscos estratégicos**: proposição de uma metodologia com foco nos valores organizacionais a partir do contexto da segurança pública. 2019. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.
- AVEN, T. Risk assessment and risk management: Review of recent advances on their foundation. **European Journal of Operational Research**, v. 253, p. 1-13, 2016.
- AVEN, T. et al. SRA Glossary. Committee on Foundations of Risk Analysis. **Society of Risk Analysis**, London, 2015.

- BERG, H. P. Risk management: procedures, methods and experiences. **Reliability: Theory & Applications**, v. 2, n. 17, 2010.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Doutrina Nacional de Inteligência Penitenciária**. 2 ed. Brasília, DF: Depen, 2020.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília, DF: Depen, 2019. Disponível em: http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnppc/plano_nacional-1. Acesso em: 10 maio 2020.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública**. 4. ed. Brasília, DF: Senasp, 2016.
- BRASIL. Ministério Extraordinário de Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social**. Brasília, DF: Senasp, 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1546269936.75>. Acesso em: 10 maio 2020.
- BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF, julho, 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 13 jul. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990**. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Brasília, DF, julho, 1990. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8072-25-julho-1990-372192-normaatuizada-pl.html>. Acesso em: 13 jul. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 13.769, de 19 de dezembro de 2018**. Alterações legislativas. Brasília, DF, dezembro, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13769.html. Acesso em: 13 jul. 2020.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria**: Grupo I – Classe V – Plenário. Processo TC 003.673/2017-0. Ata 49/2017. Brasília, DF, 29 nov. 2017.
- COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION – COSO. **Gerenciamento de riscos corporativos**: estrutura integrada, 1992.

- DIRETOR penitenciário é assassinado a facadas. **JCNET.com.br**, Bauru e região, 7 out. 2012. Disponível em: <https://www.jcnet.com.br/noticias/regional/2012/10/357201-diretor-penitenciario-e-assassinado-a-facadas.html>. Acesso em: 21 jun. 2020.
- EXPLOSIVOS e artilharia antiaérea para libertar um ladrão de banco na Paraíba. **El País**, 10 set. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/10/politica/1536604743_026484.html. Acesso em: 21 jun. 2020.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARTIZATION, **Risk management – Risk assessment techniques**. ISO/IEC 31010:2009. Geneva, 2009.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARTIZATION. **Risk management - Principles and guidelines**. ISO 31000:2018. Geneva, 2018.
- JUSTEN, A. F.; FROTA, M. B. Planejamento e políticas públicas: apontamentos sobre as limitações em países em desenvolvimento. In: SIMPÓSIO IBEROAMERICANO EM COMÉRCIO INTERNACIONAL, DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO REGIONAL, 8., 2017. **Anais**, v. 2. [...]. Cerro Largo, RS: RedCidir, 2017. Disponível em: <https://www.uffs.edu.br/campi/cerro-largo/repositorio-ccl/anais-viii-simposio-iberoamericano-de-cooperacao-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-regional/planejamento-e-politicas-publicas-apontamentos-sobre-as-limitacoes-em-paises-em-desenvolvimento>. Acesso em: 14 ago. 2020.
- LUPTON, D. **Risk**. London: Routledge, 1999.
- MARCIAL, E. C.; GRUMBACH, R. J. S. **Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.
- MELO, F. A. L. **O dispositivo penitenciário no Brasil: disputas e acomodações na emergência da gestão prisional**. 2018. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2018.
- PCC MATOU 3 agentes para intimidar e desestabilizar servidores de presídios federais. **UOL**, 29 jun. 2017. Seção Cotidiano. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/06/29/pcc-matou-3-agentes-para-intimidar-e-desestabilizar-servidores-de-presidios-federais.htm>. Acesso em: 21 jun. 2020.

- PCC OFERECE R\$ 200 milhões por “resgate” de Marcola de prisão federal, diz inteligência da polícia. **Acesse Política**, Justiça, 26 jan. 2020. Disponível em: <https://www.acessepolitica.com.br/facciao-oferece-r-200-milhoes-por-resgate-de-marcola-de-prisao-federal-diz-inteligencia-da-policia/>. Acesso em: 21 jun. 2020.
- PCC planejava onda de atentados e torturas contra agentes públicos. **Estadão**, Blog Fausto Macedo, 11 out. 2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/pcc-planejava-onda-de-atentados-e-torturas-contra-agentes-publicos/>. Acesso em: 21 de jun. 2020.
- QUEIRÓS, M., VAZ, T., PALMA, P. Uma reflexão a propósito do risco. In: CONGRESSO DA GEOGRAFIA PORTUGUESA, 6., 2007. Lisboa: Associação Portuguesa de Geógrafos, 2007.
- REBELIÃO em RO termina com a morte de um agente e de três detentos. **Folha de S. Paulo**, Cotidiano, 25 jan. 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2501200616.htm>. Acesso em: 21 jun. 2020.
- REBELO, F. **Riscos naturais e acção antrópica**. Coimbra: Imprensa da Universidade, 2001.
- RENN, O. **Risk Governance: coping with uncertainty in a complex world**. London: Routledge, 2008.
- SEIS DIRETORES de presídios foram assassinados no Rio nos últimos oito anos. **BOL Notícias**, UOL, 16 out. 2008. Disponível em: <https://noticias.bol.uol.com.br/brasil/2008/10/16/ult4733u23559.jhtm>. Acesso em: 21 jun. 2020.
- SILVA, L. G. Análise histórica do sistema penitenciário: subsídios para a busca de alternativas à humanização do sistema prisional. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 24 nov. 2012. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/32634/analise-historica-do-sistema-penitenciario-subsidios-para-a-busca-de-alternativas-a-humanizacao-do-sistema-prisional>. Acesso em: 29 jun. 2020.
- SOCIETY FOR RISK ANALYSIS. **Foundations of risk analysis, developed**. [Discussion Paper]. 2015.
- TORRES, E. N. S. **A gênese da remição de pena pelo estudo: o dispositivo jurídico-político e a garantia do direito à educação aos privados de liberdade no Brasil**. 290 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Campinas, 2017.

UM DIA APÓS A REBELIÃO em presídio, dois agentes penitenciários são mortos a tiros em Goiás. **UOL**, Cotidiano, 2 jan. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/01/02/um-dia-apos-a-rebeliao-em-presidio-dois-agentes-penitenciarios-sao-mortos-a-tiros-em-goias.htm>. Acesso em: 21 jun. 2020.

UNITED KINGDOM. **The Orange Book**: management of risk – principles and concepts. London: HM Treasury, 2004.

SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL: O REGIME PRISIONAL DE LÍDERES DE ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

WALTER NUNES

JUIZ TITULAR DA SEGUNDA VARA FEDERAL DA SEÇÃO
JUDICIÁRIA DO RIO GRANDE DO NORTE.

Resumo

O Sistema Penitenciário Federal brasileiro foi criado em 2006, tendo como norte o funcionamento das *supermax* americanas. Sem embargo desse aspecto, a Lei nº 11.671, de 2008, que disciplina esse microssistema de execução penal, foi elaborada de afogadilho, sem estudo mais denso sobre o tema, de modo que não se apresenta como referencial adequado para equacionar questões fundamentais para que os presídios federais se prestem a cumprir a missão institucional que lhes foi confiada. A par disso, por se tratar de um instituto novo, é praticamente inexistente doutrina a respeito, sendo formada a compreensão quanto aos temas por meio de uma *doutrina judicial* tão rarefeita quanto a lei de regência. Com suporte no exame crítico do referencial normativo e o estudo empírico do funcionamento do sistema, são realçadas a razão de ser da criação dos presídios, sua finalidade e as características para, daí, concluir com a demonstração de que o regime de cumprimento de prisão em presídio federal é de segurança máxima com isolamento e monitoramento, o que o diferencia do que é previsto na Lei de Execução Penal para os presídios estaduais. No final, são destacados os aspectos fundamentais do sistema penitenciário federal e o aprimoramento normativo com a edição da Lei nº 13.964, de 2019.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema Penitenciário Federal. Finalidade e características. Regime fechado com isolamento e monitoramento.

1. INTRODUÇÃO

É sabido que o nosso sistema penitenciário estadual é simplesmente caótico. As imagens nuas e cruas exibidas pelas redes de televisão e mídias sociais, notadamente quando noticiam rebeliões, impactam e assustam a sociedade¹. A impressão é de que os estabelecimentos carcerários são meros depósitos de presos; de que os presídios são masmorras

1 Cf. Cenas da rebelião no Presídio de Alcaçuz, em Parnamirim/RN (Disponível em: http://www.youtube.com/watch?v=v1_Lb1KrVbw. Acesso em: 29 dez. 2019).

medievais, com presos amontoados, aos quais não são assegurados sequer os direitos mínimos inerentes à condição humana².

Os sérios problemas de má gestão carcerária são elevados à potência máxima devido à impressionante superlotação carcerária. Independentemente da discussão sobre se no Brasil se prende muito ou pouco, uma verdade é inconteste: a população carcerária em nosso meio cresceu de forma exponencial. Em consonância com dados do Infopen divulgados no ano de 2017, em 1990, a população carcerária nacional era de 90 mil presos; em 2000, saltou para 232 mil; em 2010, chegou a 496 mil e, em 2016, alcançou 726,712 mil, com pequeno decréscimo em 2017, 726,354 (ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019). É um crescimento extraordinário³.

O aumento do aprisionamento não se tem refletido na diminuição da criminalidade. De acordo com o Atlas da Violência publicado em 2019, no ano de 2017, houve nada mais nada menos do que 65.602 homicídios no Brasil⁴, o que representa a taxa de 31,6 mortes para cada cem mil habitantes, a maior taxa histórica de letalidade violenta no País (ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019). A segunda maior taxa da América do Sul (UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime 2019).

Os dados acima revelam que os presídios estaduais não têm cumprido três funções basilares que justificam a sua própria razão de ser: (i) reduzir os crimes; (ii) impedir que a pessoa encarcerada continue a praticar ilícitos e (iii) promover a ressocialização do interno.

A despeito de não cumprir as finalidades acima pinçadas, a falta de melhor gerenciamento dos presídios tem permitido que o ambiente carcerário seja comandado pelos próprios presos; que de dentro dos presídios sejam determinadas as mais variadas e torpes ações criminosas (DIAS, 2013).

Não é raro os meios de comunicação, em reportagens sobre delitos graves, noticiarem que o comando para a ação criminosa partiu

2 A crise do sistema penitenciário não é privilégio do Brasil. Ela é inerente à prisão em si. Sobre essa questão, cf. Funes (1935) e Playfair e Singleton (1969).

3 Evolução de 2.212% de 2000 a 2017, com uma taxa de encarceramento de 349,8 presos por 100 mil habitantes. No *ranking* mundial da população carcerária, o Brasil ocupa o 3º lugar em números absolutos, e o 20º, em números relativos.

4 O conceito de homicídio adotado foi o estabelecido pelo Protocolo de Bogotá, o que exclui as mortes acidentais, as tentativas e os homicídios culposos, mas considera as mortes praticadas por agentes públicos no exercício do dever legal e todo e qualquer crime que tem como evento a morte, independentemente da tipificação, a exemplo do latrocínio.

de dentro de estabelecimentos carcerários. É frequente a veiculação de notícias de interceptações telefônicas nas quais os presos são flagrados falando de dentro de presídios estaduais, enviando *salves* para que sejam praticados crimes. Na linguagem carcerária, *salves* são as ordens emanadas das organizações criminosas, as mais diversas que se possa imaginar. Invariavelmente, porém, os *salves* consistem em determinações ou orientações para a prática de crimes.

O mais trágico desse cenário é a constatação de que essa maneira inadequada de administração dos presídios estaduais se tornou campo fértil para a criação das facções criminosas. As maiores e mais temidas facções criminosas existentes no país foram criadas no interior das penitenciárias brasileiras e é daí que elas são gerenciadas (AMORIM, 2006). Ou seja, as facções criminosas, no Brasil, foram arquitetadas nas dependências das próprias penitenciárias, de onde funcionam e são estabelecidas as suas relações de poder (BRUNO; DIAS, 2018).

A situação atingiu ponto tão crítico que, diante da desenvoltura com que alguns presos comandam as ações criminosas das pessoas a eles relacionadas, muitos dizem que os presídios brasileiros se tornaram verdadeiros *escritórios oficiais* (“*home office*”) das facções, ambiente no qual as ações dos grupos criminosos são gestadas e comandadas.

Os presídios federais foram concebidos precipuamente para solucionar essa problemática e abrigar os presos líderes de organizações criminosas que, mesmo recolhidos a presídios estaduais de segurança máxima, continuam, de dentro das cadeias, no comando da prática de crimes⁵. A ideia é de que também sirvam de exemplo de gestão prisional e induzam o aperfeiçoamento do sistema estadual.

Constituem experiência nova em nosso meio, com início de funcionamento em junho de 2006. O que se sabe é que foram construídos à imagem e semelhança das *supermax* americanas; todavia, praticamente não existe doutrina nacional sobre o sistema penitenciário federal, muito menos a respeito das questões fundamentais que permeiam a sua compreensão. Tem-se apenas uma espécie de *doutrina judicial*, arquitetada mercê das decisões proferidas pelos juízes corregedores dessas unidades prisionais e algumas decisões dos tribunais, especialmente do Superior Tribunal de Justiça, mercê do conflito de competência plasmado nos arts. 9º e 10, § 5º, da Lei nº 11.671, de 2008.

5 A LEP diz que a inclusão deve ser de *condenados* (art. 86, § 1º), enquanto a Lei nº 11.671, de 2008, qualquer preso, ao usar a expressão *aqueles* (art. 3º, *caput*). Em ambas as leis, a justificativa da medida pode ser em razão do *interesse* da segurança pública ou do próprio preso. Portanto, pode ser determinado, na decisão que decreta a prisão, que o recolhimento do preso seja feito diretamente em presídio federal.

No desiderato de sedimentar e sistematizar as compreensões sobre esse microssistema de execução penal, o Conselho da Justiça Federal, em parceria com o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), desde 2010, anualmente, promove *workshops*⁶ sobre os temas candentes que permeiam essa área de atuação, estabelecendo consensos por meio de debates plurais, sintetizados mediante a edição de *Enunciados e Recomendações*⁷, o que evoluiu para a criação do Fórum Permanente do Sistema Penitenciário Federal, ambiente institucional com mais espaço para os estudos e discussões entre os juízes corregedores acerca dos temas inerentes aos presídios federais, com formulação de sugestões para o seu aprimoramento. O Fórum fez mais: elaborou o Plano de Gestão das Varas Criminais com Competência sobre as Penitenciárias Federais (SILVA JÚNIOR; PEREIRA JÚNIOR; CRUZ, LOBÃO; SAMPAIO, 2013), contendo o planejamento estratégico nessa área de atuação. Editou, ainda, o Manual Prático de Rotinas das Varas Criminais com Competência sobre as Penitenciárias Federais (SILVA JÚNIOR, 2013), que é um resumo prático do conteúdo do Plano de Gestão e serve de ferramenta para auxiliar o trabalho dos servidores e dos próprios magistrados. De outra banda, no intuito de conferir maior visibilidade aos presídios federais e, por outro lado, desmistificar o imaginário da sociedade de que eles são ambientes hostis e nos quais as pessoas não têm os direitos fundamentais respeitados, o Fórum Permanente cuidou da feitura também de uma cartilha, com 20 perguntas e respostas simples, diretas e informativas (SILVA JÚNIOR; PAIXÃO, 2013).

De toda maneira, passou da hora de termos uma produção acadêmica consistente sobre os meandros do sistema penitenciário federal. O presente texto é uma provocação nesse sentido. Este estudo se propõe a ofertar um panorama geral do Sistema Penitenciário Federal, delineando seus contornos jurídicos essenciais, com foco em questões doutrinárias e práticas que surgem no dia a dia da atividade jurisdicional nesse microssistema de justiça. A intenção é suscitar a reflexão sobre os temas mais importantes que envolvem os presídios federais e que estão sendo debatidos no ambiente jurisdicional. O tom do texto é crítico, provocativo e explicativo, instigando o leitor a pensar sobre os acertos e desacertos do Sistema Penitenciário Federal e, quanto às boas experiências ou práticas,

6 O conteúdo dos Anais dos *Workshops* do Sistema Penitenciário Federal em estão acessíveis em <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/sistema-penitenciario-federal>.

7 Atualmente, há 53 Enunciados e 23 Recomendações (Disponível em: <file:///C:/Users/walterjr.JFRN/Downloads/Quadro%20Atual%20-%20Enunciados%20SPF%20-%20VIII%20Workshop%20-%20PORTAL.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2019).

aquilo que pode, e deve, ser implementado também no âmbito dos presídios estaduais.

2. CRIAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL E REFERENCIAL NORMATIVO

A Lei nº 7.210, de 1984, em sua redação originária, previu a criação pela União de presídio federal para recolher, mediante ordem judicial, os *condenados a pena superior a 15 anos*, tendo como fundamento o interesse da segurança pública ou do próprio condenado (art. 89, § 1º). A União, porém, recalcitou em cumprir essa missão.

No ano de 2001, ocorreu uma série de rebeliões em presídios estaduais, comandadas por uma organização criminosa, tendo a violência ultrapassado os muros dos cárceres, atingido as ruas e apavorado a população. O inusitado – e pior – é o que foi escancarado à população pelos meios de comunicação: o Rio de Janeiro revelou que não tinha condições de manter em seu sistema prisional determinado preso, enquanto nenhum outro estado queria assumir esse *ônus*⁸.

De qualquer sorte, antes de iniciar a construção dos presídios federais, promoveu-se a alteração do § 1º do art. 86 da Lei de Execução Penal⁹. A mudança normativa, conquanto tenha mantido a exigência de que se tratasse de preso condenado, suprimiu a necessidade de que a pena aplicada fosse superior a 15 anos.

A Lei nº 10.792, de 2003, trouxe ainda uma alteração significativa: retirou a exigência de prévia decisão judicial para determinar a inclusão do preso em presídio federal, o que deixou margem à interpretação de que a inclusão em presídio federal seria mediante mero ato administrativo.

A leitura atenta do art. 86, § 1º, da Lei de Execução Penal (redação dada pela Lei nº 10.792, de 2003), permite o destaque das seguintes diretrizes quanto à criação dos presídios federais: (a) deveriam ser criados em *local distante da condenação*; (b) seriam destinados para *recolher*

8 A **Folha de S. Paulo**, em 15 de julho de 2005, publicou matéria intitulada “Presídio para Beira-Mar ainda está em obras”, referindo-se à construção da primeira unidade do sistema penitenciário federal e à circunstância de nenhum estado da federação querer abrigá-lo em um de seus presídios (Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/#1507200501.htm>. Acesso em: 29 dez. 2019).

9 Art. 86, § 1º, da Lei nº 7.210, de 1984, com a redação dada pela Lei nº 10.792, de 2003: “A União poderá construir estabelecimento penal em local distante da condenação para recolher os condenados, quando a medida se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio condenado”.

condenados; (c) a transferência de presídio estadual para o federal poderia ocorrer no *interesse da segurança pública ou do próprio condenado*.

Esse regramento geral estampado na LEP deixou abertas duas questões: a retirada da expressão *mediante decisão judicial*, que constava da redação anterior do § 1º do art. 86 da Lei de Execução Penal, suscitou a dúvida se a transferência seria uma mera *medida administrativa*, ou não. Por outro lado, a expressão *condenados*, empregada no dispositivo, não explicitou se a referência era apenas àqueles com sentença transitada em julgado.

Estando o primeiro presídio federal, construído em Catanduvas/PR, com inauguração prevista para junho de 2006, essas duas questões foram ressaltadas e ficou evidente quão lacunoso era o referencial normativo existente. Acertadamente, chegou-se à conclusão de que a inclusão ou a transferência de preso para presídio federal tinha natureza de incidente à execução penal, de modo que, nos termos do art. 194 da Lei nº 7.210, de 1984, o procedimento necessariamente teria de ser *judicial*, desenvolvendo-se perante o *juízo da execução* (CASTILHO, 1998). Mas qual juízo da execução? O federal ou o estadual? Como seria o procedimento, uma vez que ele não está efetivamente previsto na Lei de Execução Penal? A inclusão ou a transferência seria definitiva ou temporária?

Como se vê, era mais do que necessária uma lei específica para disciplinar essas e outras questões inerentes ao sistema penitenciário federal. Mas, o que fazer? O presídio iria ser inaugurado, e não existia lei. Após tratativas com o Ministério da Justiça, o Conselho da Justiça Federal editou a Resolução nº 502, de 9 de maio de 2006¹⁰. Houve alguma resistência no Conselho da Justiça Federal (CJF) para editar o ato normativo, em razão do entendimento de que a matéria deveria ser disciplinada por lei, nos sentidos material e formal. Todavia, um consenso foi estabelecido: o pior era não ter referencial normativo nenhum quanto ao procedimento¹¹.

10 A aprovação da resolução teve como suporte o Processo Administrativo nº 2006160020, julgado na sessão de 27 de abril de 2006. (Disponível em: http://www.conjur.com.br/2006-mai-10/leia_resolucao_cjf_novos_presidios. Acesso em: 29 dez. 2019.)

11 Essa circunstância é surreal. No *VII Workshop sobre o Sistema Penitenciário Federal*, o coordenador da Justiça Federal à época, o ex-ministro do STJ Gilson Dipp, revelou que, somente após a primeira unidade prisional federal ficar pronta, percebeu-se a ausência de lei para disciplinar a inclusão dos presos no sistema federal (Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/sistema-pneiteciario-federal/vii-workshop-sobre-osistema-penitenciario-federal-2013-comemoracao-dos-10-anos-de-implementacao-do-sistema-penitenciario-federal-1@@download/arquivo>. Acesso em: 29 dez. 2019.)

Ponderou-se, ainda, que seria uma regulamentação provisória, precária e pontual, com vigência de apenas um ano, só para dar tempo ao Executivo de encaminhar projeto de lei regulamentando o sistema penitenciário federal.

A Resolução nº 502, de 2006, dentro desse propósito, se ocupou apenas de questões indispensáveis referentes ao procedimento de inclusão, para que o presídio federal em Catanduvas, a ser inaugurado em junho de 2006, pudesse funcionar com base em algum referencial normativo. Assim, a Resolução em referência, ademais de relacionar os documentos imprescindíveis para subsidiar o requerimento, realçou que a inclusão em presídio federal: a) seria de presos condenados ou provisórios (art. 2º, *caput*); b) teria como legitimados para o requerimento a autoridade administrativa, o Ministério Público e o próprio preso; c) obedeceria ao contraditório e teria a participação do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), este desempenhando a missão de indicar o estabelecimento federal adequado para receber o preso; d) seria em caráter excepcional, por período determinado de no máximo 360 dias, podendo, excepcionalmente, ser renovada a permanência; e) dependeria sempre de decisão prévia e fundamentada do juízo federal competente, provocada pelo juízo responsável pela execução penal na origem (art. 3º, *caput*); f) caso o juiz federal indeferisse a inclusão, o juízo estadual poderia suscitar conflito de competência – o mesmo se aplicando em caso de pedido de renovação – (art. 4º, *caput*, e art. 5º, § 5º). O procedimento seria desenvolvido em duas etapas, a primeira no juízo de origem – do requerimento à manifestação do Depen –, enquanto a segunda perante o juiz federal responsável pela jurisdição no presídio federal.

Nada obstante o ajuste para que o Executivo providenciasse o envio de projeto de lei disciplinando a matéria, esgotou-se o prazo de validade da Resolução nº 502, de 2006, sem que tivesse sido criada sequer a comissão para discutir os temas. Em mais uma sessão com várias ponderações sobre a inadequação do tratamento do assunto por meio de resolução, o CJF resistiu, mas, no final, aceitou renovar o disciplinamento de forma precária por mais um ano – e deixou claro que seria a última vez.

Em vez de prorrogar a validade da Resolução nº 502, de 2006, o CJF preferiu editar a Resolução nº 557, de 8 de maio de 2007, porém reproduziu todo o conteúdo da primeira. Exceto em relação a um ponto: previu a possibilidade da *inclusão emergencial* de preso, em casos de urgência, ficando o contraditório diferido, sem condicionar esse ingresso cautelar à prévia decisão do juízo federal. A inclusão emergencial, ao que

parece, seria um ato meramente administrativo, submetido ao crivo do Judiciário só após o cumprimento da medida.

Cerca de seis meses antes do término do novo prazo, o Conselho da Justiça Federal comunicou ao Executivo que não haveria renovação da Resolução nº 557, de 2007. Assim, finalmente, foi editada a Lei nº 11.671, de 8 de maio de 2008¹². No entanto, para todos os efeitos, a lei em foco não passou de cópia da Resolução nº 557, de 2007.

Para se ter uma ideia de quão verdadeira se mostra essa assertiva, basta prestar a atenção na circunstância de que a Resolução nº 557, de 2007, tinha nove artigos, enquanto a Lei nº 11.671, de 2008, apenas doze. Ou seja, apenas três artigos a mais, nenhum deles trazendo qualquer novidade ou contendo maior relevância¹³.

Aliás, um olhar mais atento dos textos em referência mostra que houve uma, e apenas uma, alteração importante. No § 6º do art. 5º da Lei nº 11.671, de 2008, o legislador esclareceu que, mesmo na inclusão emergencial, conquanto dispensável o prévio contraditório, era imprescindível o *juiz federal autorizar* – leia-se, *decidir*.

Esse bosquejo histórico revela que a Lei nº 11.671, de 2008, foi feita com o sentimento de urgência, sem maior reflexão, ademais de, à época, não haver nenhuma experiência ou conhecimento mais denso sobre as singularidades do recolhimento e cumprimento de pena definitiva ou prisão provisória em presídio federal de segurança máxima.

Tais aspectos demonstram a necessidade de alteração e aperfeiçoamento da lei em referência, pois, em linhas gerais, o legislador não tratou de promover a *construção normativa* do sistema penitenciário federal. Cuidou só de disciplinar a forma de inclusão do preso em presídio federal e o tempo máximo de sua permanência, deixando de contemplar as muitas peculiaridades da execução penal nos presídios federais.

Em verdade, foram construídas as unidades prisionais e criada a estrutura burocrática, mas não houve a *construção normativa* do sistema penitenciário federal. Em outras palavras, pode-se dizer que o arcabouço jurídico dos presídios federais só existe mercê da interpretação feita pelos atores que operam nessa arena, não havendo disciplina legal a respeito de várias questões importantes, simplesmente por ausência da construção normativa do sistema penitenciário em si.

12 A lei só foi editada quase dois anos após o início do funcionamento das unidades de Catanduvas/PR (6/2006) e de Campo Grande (12/2006).

13 Os conteúdos acrescentados pela Lei nº 11.671, de 2008, foram apenas os que constam nos seus arts. 1º, 6º e 8º, os quais não têm nenhuma relevância maior.

3. FINALIDADE, CARACTERÍSTICAS E LOCALIZAÇÃO ESTRATÉGICA DOS PRESÍDIOS FEDERAIS

As penitenciárias federais foram inspiradas no modelo arquitetônico, gerencial e estratégico das *supermax* do sistema americano (THIGPEN; HUNTER; FRANKLIN, 1999)¹⁴. Não há uma definição precisa do que seja uma *supermax*, em solo americano. Em razão desse aspecto, em 1997, a *NIC Prison Division and Information Center* iniciou uma pesquisa sobre como funcionavam as *Supermarx* e, diante das respostas apresentadas, arrematou a seguinte definição:

Uma instalação autônoma, ou uma unidade distinta dentro de um estabelecimento carcerário, que fornece para a direção o seguro controle sobre internos considerados oficialmente violentos ou com comportamento transgressivo mesmo estando recolhidos à prisão. Tais presos representam uma ameaça à segurança e são determinados para ficarem em presídios de alta segurança para que o seu comportamento seja controlado por meio da separação, restrição de movimentação e limitação de acesso aos agentes penitenciários e a outros internos¹⁵ (THIGPEN; HUNTER; FRANKLIN, 1999, 27 [kindle]. Tradução livre).

Como se vê, a ideia desse tipo de sistema é isolar os presos violentos e controlar o comportamento transgressor, o que, de certa forma, até então, em nosso meio, se fazia com a mera destinação de áreas nos próprios estabelecimentos existentes¹⁶ ou com a construção de presídios estaduais de segurança máxima.

Diante de nossa realidade, percebe-se claramente que os presídios federais foram concebidos notadamente no escopo de recolher os presos que, mesmo encarcerados em estabelecimentos penais estaduais de segu-

14 A famosa prisão de Alcatraz, edificada em 1937 – o presídio foi fechado em 1936 –, pode ser considerada como espécie de *Supermax* (THIGPEN; HUNTER; FRANKLIN, 1999, 174 [kindle]), muito embora, para todos efeitos, seja dito que esse sistema só foi criado nos EUA a partir dos anos 1980.

15 “A freestanding facility, or a distinct unit within a freestanding facility, that provides for the management and secure control of inmates who have been officially designated as exhibiting violent or seriously disruptive behavior while incarcerated. Such inmates have been determined to be a threat to safety and security in traditional high-security facilities and their behavior can be controlled only by separation, restricted movement, and limited access to staff and other inmates.”

16 No livro *Supermax Prisons: overview and general considerations*, Thigpen, Hunter e Franklin esclarecem que, em verdade, sempre existiram, dentro das prisões, “... locais destinados para separar presos mais perigosos, que colocavam representavam risco para a administração do presídio ou de outros presos – geralmente denominados segregação, segregação punitiva, segregação disciplinar ou algum outro nome que o diferencia da habitação geral da população” (“... separate housing units – generally called segregation, punitive segregation, disciplinary segregation, or some other name that differentiates the unit from general population housing”) (1999, 59 [kindle]).

rança máxima, ainda assim, continuam praticando ilícitos, liderando ou atuando com poder de liderança nas mais perigosas e temidas organizações criminosas¹⁷.

Facções criminosas que, por mais paradoxal que seja, foram criadas dentro dos presídios estaduais e fazem destes os seus escritórios oficiais¹⁸. Isso porque o ambiente carcerário estadual se transformou no *locus* indispensável para o estabelecimento e o desenvolvimento das relações de poder dessas organizações criminosas. É pertinente asseverar com ênfase que, sem o descontrole dos presídios estaduais, esses grupos não teriam sido criados, ou, ainda que criados, não teriam o poder que ostentam.

Conclui-se, assim, que os presídios federais foram criados com dupla finalidade: (i) isolar as principais lideranças das organizações criminosas e, dessa forma, desatar os nós que sustentam a sua voz de comando; (ii) não permitir que os presos do sistema penitenciário federal criem facções, fortaleçam as existentes ou utilizem o presídio federal como *home office*, tal qual fazem com os estabelecimentos estaduais.

Não se destinam ao cumprimento da pena. A inclusão em presídio federal é medida excepcional e temporária, com a previsão, na redação originária da Lei nº 11.671, de 2008, de 360 dias como prazo máximo de permanência, podendo ser prorrogada por igual período, quantas vezes for necessário. A Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, alterou o prazo para três anos.

Assim, a inclusão em presídio federal é uma *exceção* e como tal há de ser tratada. Essa circunstância está muito clara no *caput* do art. 10 da Lei nº 11.671, de 2008, ao preceituar que “A inclusão do preso em estabelecimento penal de segurança máxima será excepcional...”

Se a inclusão em si é uma exceção, a renovação do prazo de permanência é a *exceção da exceção*, o que fica evidenciado quando se observa a dicção normativa do § 1º do dispositivo em foco. Se assim era antes, agora fica mais patente ainda, uma vez que o prazo de permanência foi aumentado de 360 dias para 3 anos, assim como o lapso temporal da renovação.

17 Asseveram Christino e Tognolli (2017, 632[kindle]) que, até o início do ano 2001, o estado de São Paulo negou a existência da facção criminosa denominada Primeiro Comando da Capital – PCC.

18 No livro **Guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**, Bruno Paes e Camila Dias (2018, 79 [kindle]) revelam que, a partir dos anos 1990, tendo como grande aliado a tecnologia do telefone celular, “... as prisões se tornaram um espaço de articulação dos profissionais do tráfico, a partir de uma rede que nunca esteve tão interconectada”.

Por outro lado, para cumprir o comando contido na primeira parte do art. 86, § 1º, da LEP – construir estabelecimento penal em local distante da condenação –, a ideia inicial era de que fossem criados cinco presídios federais, observando a forma de organização da Justiça Federal¹⁹. No entanto, não houve consenso quanto ao local da sede da unidade prisional referente à 2ª Região, de modo que, de início, foram construídos só quatro presídios federais, enquanto o quinto e último estabelecimento entrou em funcionamento apenas 12 anos após o primeiro.

Os presídios federais têm sedes nas regiões Sul (Catanduvas-PR, inaugurado em 23/6/2006), Centro-Oeste (Campo Grande-MS, em 21/12/2006, e Brasília-DF, em 16/10/2018), Norte (Porto Velho-RO, em 19/6/2009) e Nordeste (Mossoró-RN, em 3/7/2009), o que permite a adoção da estratégia de promover a inclusão do preso em regiões diferentes e distantes do local em que ele exerce sua liderança em facção, no escopo de dificultar ainda mais seu contato com os *sócios* da empreitada criminosa. O único senão é que os presídios federais em Catanduvas, Campo Grande/MS e Porto Velho/RO estão situados ou próximos a regiões de fronteira com países que produzem e exportam para o Brasil as substâncias entorpecentes comercializadas internamente e enviadas para o estrangeiro – atividade ilícita controlada pelas maiores organizações criminosas que atuam no país. No mínimo, não houve critério técnico na escolha desses lugares.

Seja como for, para enfraquecer e dificultar a criação de vínculos nas cidades em que estão sediadas as penitenciárias federais, os internos passam por constantes transferências entre as unidades do sistema. Isso denota que os presídios federais não se confundem com os presídios de segurança máxima estaduais e ostentam a posição de uma espécie de última instância do sistema penitenciário nacional.

A razão de ser das unidades federais é a de custodiar presos que persistem na criminalidade mesmo se e quando recolhidos em presídios estaduais de segurança máxima, ou seja, para os quais o cumprimento da pena no regime fechado alvitado pela Lei de Execução Penal não é suficiente, sendo necessário que fiquem mantidos em *isolamento* e em *monitoramento*, no desiderato de coibir que ele permaneça exercendo a sua liderança e praticando crimes. Todavia, registre-se, os direitos básicos previstos nas Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos, as chamadas *Regras de Mandela*, são observadas.

19 Nos EUA, embora a expansão das *Supermax* seja recente, em 1991 já existiam em mais de 30 estados (THIGPEN; HUNTER; FRANKLIN, 1999, 59 [kindle]), enquanto em 2006, 44 estados possuíam pelo menos uma unidade prisional assim classificada (HURLEY, s.d., p. 2).

No desiderato de que o cumprimento da pena ou prisão em presídio federal seja processado sob a forma de *isolamento* e *monitoramento*, todas as unidades obedecem a um mesmo projeto arquitetônico, com 208 celas individuais de 6m², sendo vedado por lei que essa capacidade seja excedida (art. 11, *caput*, da Lei nº 11.671, de 2008)²⁰. Os presos permanecem isolados em suas respectivas celas individuais durante 22 horas do dia²¹, com direito a duas horas de banho de sol, na companhia de no máximo mais doze internos. A lotação é de 250 policiais penais²², além dos servidores da área de saúde e de reabilitação²³. Todos os estabelecimentos contam com 250 câmaras, com monitoramento 24 horas, salvo no interior das celas. Esse monitoramento é feito internamente em cada uma das unidades e duplicado com o acompanhamento em Brasília, na sede do Departamento Penitenciário Federal (Depen). Os procedimentos levados a efeito pelos policiais penais obedecem a rígidos protocolos.

Devido a essas regras e outras mais, desde a inauguração em junho de 2006, não há registro de (1) superlotação carcerária; (2) rebeliões, fugas ou apreensão de armas de fogo com os presos; (3) mortes, agressões ou ataques sexuais; (4) uso ou apreensão de telefones celulares com os presos.

Costuma-se asseverar que o Sistema Penitenciário Federal é a parte do Brasil que deu ou dá certo. É a demonstração inequívoca de que é possível dar uma virada copérnica na inaceitável imagem que se tem do sistema penitenciário em si. Revela, ainda, que o Estado é capaz, sim, de assumir a responsabilidade da custódia dos presos e ser eficiente na prestação dessa atividade essencial para efetivar os direitos fundamentais nas suas perspectivas subjetiva e objetiva.

Todavia, percebeu-se que o sistema era falho, pois as regras estabelecidas não evitavam que *salves* fossem emitidos por presos recolhidos a presídios federais. Assim, o sistema era ineficiente quanto a sua missão de isolar ou evitar que o preso em presídio federal se comunicasse com os seus liderados ou integrantes da organização criminosa da qual ele é membro, porquanto permitido que ele tivesse visita íntima ou contato

20 No § 1º do referido artigo, há a recomendação de que o número de presos seja mantido aquém do limite de vagas, para que seja possível atender casos emergenciais.

21 Nas *supermax*, em regra o isolamento em cela individual é durante as 23 horas do dia (THIGPEN; HUNTER; FRANKLIN, 1999, 103 [kindle]).

22 Essa é a atual nomenclatura dos então denominados agentes penitenciários, alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019.

23 Lembrar que um presídio funciona durante as 24 horas de todos os dias e que os servidores têm jornada de trabalho, férias e licenças.

físico, sem a gravação de áudio, com parentes, amigos, ou filhos, durante as visitas sociais, o mesmo ocorrendo nas visitas dos advogados.

Diante dessa constatação, a Portaria nº 718, de 2017, do Ministério da Justiça, vedou a visita íntima em presídio federal, como medida para evitar os salves. Na sequência, a Portaria nº 157, de 2019, restringiu a visita social ao parlatório ou por videoconferência, salvo em relação ao interno que, no período de 360 dias, viesse a apresentar ótimo comportamento carcerário, o que lhe conferiria o direito a receber, uma vez por mês, cônjuge, companheira, parentes e amigos, no pátio de visitação, ou então para o preso com perfil de réu colaborador ou delator ou cuja inclusão não estivesse fundamentada nos incisos I a IV e VI do art. 3º do Decreto nº 6.877, de 2009. Nessa linha, a recente Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019²⁴, incluiu o inciso III no art. 3º da Lei nº 11.671, de 2008, que veda as visitas íntima e social, com contato físico, em relação aos presos incluídos no interesse da segurança pública, independentemente do tempo de permanência no sistema federal.

4. PERFIL DOS PRESOS PARA INCLUSÃO EM PRESÍDIO FEDERAL

A Lei nº 11.671, de 2008, que foi editada para disciplinar o novo microsistema de execução penal, não definiu o perfil do preso a ser incluído ou transferido para o sistema penitenciário federal. Diz apenas que os presídios federais são próprios para recolher os presos quando a medida de inclusão “... se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio preso, condenado ou provisório” (art. 3º). Nessa parte, a norma em referência derogou o § 1º do art. 86 da Lei de Execução Penal, no ponto em que essa ressaltava ser passível de inclusão apenas o preso condenado.

Por conseguinte, diante da previsão normativa do art. 3º da Lei nº 11.671, de 2008, tanto pode ser incluído o preso definitivo quanto o provisório, mesmo aquele recolhido ao cárcere mercê de prisão preventiva decretada, sem que existente, ainda, sentença condenatória passível de recurso. De toda sorte, o entendimento é de que se mostra incompatível o pedido de inclusão com base em prisão temporária, em razão da exiguidade do prazo. O deslocamento do preso para um presídio federal envolve logística e alto custo (escolta, diárias, passagens aéreas, transporte terrestre entre os aeroportos e os presídios), não sendo razoável que toda

²⁴ A Lei nº 13.964, de 2019, nesse ponto, foi sugerida pelo chamado Pacote Anticrime.

essa operação seja montada para a transferência de preso por tão pouco tempo, sem embargo de essa exiguidade de lapso temporal ser insuficiente para eliminar ou diminuir o poder de liderança de um preso.

Seja como for, entre outras coisas, a Lei nº 11.671, de 2008, pecou por não ter definido o *perfil* do preso a ser incluído em presídio federal. Coube ao Decreto nº 6.877, de 2009, a pretexto de regulamentar a Lei nº 11.671, de 2008, desenhar esse perfil, ao estabelecer no art. 3º que, para a inclusão ou transferência, o preso deve possuir uma das seguintes características: I. desempenhar função de liderança ou participar ou ter participado de forma relevante em organização criminosa; II. praticar crime que coloque em risco a sua integridade física no ambiente prisional de origem; III. estar submetido ao Regime Disciplinar Diferenciado – RDD; IV. pertencer a associação ou organização criminosa, com envolvimento na prática reiterada de crimes com violência ou grave ameaça; V. ser réu colaborador ou delator premiado, desde que essa condição represente risco à sua integridade física no ambiente prisional de origem; VI. estar envolvido em incidentes de fuga, de violência ou de grave indisciplina no sistema prisional de origem, em que aja com poder de liderança.

A Lei nº 13.964, de 2019, esclareceu que a situação do inciso III do Decreto em referência ocorre quando houver indício de que o preso exerce liderança em organização criminosa, associação criminosa ou milícia privada, ou que tenha atuação criminosa em dois ou mais estados da Federação, hipótese em que a inclusão em presídio federal é considerada *obrigatória* (art. 52, § 3º, da LEP).

Em síntese, há duas situações para o recolhimento de preso em presídio federal: (a) para a própria *proteção do preso*, quando ele está em situação de risco devido ao crime que praticou ou pelo fato de ser agente colaborador; e (b) para fins de *preservação da segurança pública*, na hipótese em que o preso tem função relevante em organização criminosa ou, nessa condição, tem registro da prática reiterada de crimes graves, está submetido ao Regime Disciplinar Diferenciado e ou nas situações em que ele está envolvido com fugas, violência ou grave indisciplina no presídio estadual. No ponto, guarda semelhança com o perfil reclamado para que a pessoa seja transferida para uma *Supermax* americana, pois são destinadas para os presos que precisam ser isolados e monitorados, não se apresentando suficiente o recolhimento segundo as regras dos estabelecimentos penais convencionais (THIGPEN; HUNTER; FRANKLIN, 1999, 132 [kindle]).

5. ASPECTOS FUNDAMENTAIS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL

É perceptível que a Lei nº 11.671, de 2008, não é o melhor referencial normativo para disciplinar o Sistema Penitenciário Federal. De fato, a referida lei não é apenas lacunosa. Ela não foi elaborada a partir de estudos ou com base na experiência sobre o assunto.

E foi cometido um equívoco inaceitável. O diploma legal em referência não criou normativamente o Sistema Penitenciário Federal, imaginando, por certo, que fosse pertinente aplicar a Lei de Execução Penal em relação àquilo que não houvesse disposição em contrário.

Portanto, não se faz necessária uma mera atualização da Lei nº 11.671, de 2008, mas a edição de nova lei, tendo em conta o pressuposto de que o Sistema Penitenciário Federal não se confunde com o estadual e é imprescindível cuidar de sua *construção normativa*, na qualidade de microsistema de execução penal que possui uma razão de ser própria.

Como salientado, o presídio federal é previsto como última *ratio*. Não é para abrigar presos oriundos da Justiça Federal ou estadual. É para acolher, temporariamente, interno que, mesmo em presídios estaduais de segurança máxima, persistem na criminalidade e têm poder de liderança. As regras de cumprimento da prisão, portanto, são diferentes e precisam ser mais rígidas, conquanto os direitos fundamentais naturalmente devam ser observados.

Em compasso com o expendido, nem sequer o regime fechado, o único pertinente ao presídio federal, é ou pode ser similar ao do presídio estadual, que é disciplinado na Lei de Execução Penal.

Após muitos debates no Fórum Permanente do Sistema Penitenciário Federal e nos *workshops* promovidos pelo CJF, é pertinente apontar alguns aspectos gerais importantes para a identidade do Sistema Penitenciário Federal, questões, inclusive, objeto do denominado Pacote Anticrime, transformado na Lei nº 13.964, de 2019.

5.1 REGIME FECHADO COM ISOLAMENTO

Ainda que a Lei nº 11.671, de 2008, em sua redação originária, não tenha esclarecido, para todos os efeitos, com a criação do Sistema Penitenciário Federal, passamos a ter cinco regimes de cumprimento de pena ou prisão preventiva: (i) regime aberto; (ii) regime semiaberto;

(iii) regime fechado; (iv) regime fechado em presídio federal de segurança máxima, com isolamento e monitoramento; e (v) regime disciplinar diferenciado.

O preso é transferido do sistema estadual para o federal porque, se ou quando recolhido ao cárcere estadual, diante do perfil apresentado, pode ou permanece praticando crimes, especialmente em razão do envio de salves para companheiros de organização criminosa. Se assim é, a transferência para presídio federal traz como consequência a vedação de visita íntima ou visita social sem o devido monitoramento. Caso assim não seja, de nada adianta transferi-lo para o presídio federal, pois, dessa forma, o preso poderá, facilmente, por meio do cônjuge ou da companheira, de parente ou mesmo de advogado, continuar mandando recados ou salves para integrantes de organizações criminosas.

Em outras palavras, a visita social ou de advogados sem monitoramento de áudio, assim como a visita íntima, é a porta aberta para o preso com sentimento de liderança exercer seu poder de mando. Sem evitar esse contato, independentemente do tempo que o preso fique no presídio federal, ele continuará exercendo o seu o poder de liderança. Essa é a lição extraída, dentre outras, da denominada *Operação Epístola*, que envolveu preso recolhido ao sistema federal há mais de onze anos²⁵.

Portanto, é inerente ao sistema federal a vedação da visita íntima ao preso, e é preciso que os presídios federais sejam dotados de sistema para fins de monitoramento das imagens e de áudio no parlatório e nas áreas comuns, com exceção apenas para o interior das celas, aspectos que não foram definidos na Lei nº 11.671, de 2008, em sua redação originária.

Diante do silêncio inicial da lei, a vedação da visita íntima como regra geral em presídio federal só foi estabelecida na Portaria nº 718, de 2017, do Ministério da Justiça. No ponto, note-se que o direito a visita íntima não é adequadamente disciplinado nem sequer na própria Lei nº 7.210, de 1984. Isso porque a LEP, ao tratar do assunto, no art. 41, X, diz apenas que constitui direito do preso a “visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados”.

25 Pelo que consta da *Operação Epístola*, um interno, exercendo o seu poder de liderança, se serviu de outro preso para que este, durante o gozo do seu direito à visita íntima e à do seu advogado, transmitisse salves para membros de organização criminosa. Essa circunstância revela quão complexa é a situação. Não basta apenas vedar o direito de visita da liderança maior, senão igualmente dos eventuais liderados ou daqueles que fazem parte da denominada *massa*. Cf. www1.folha.uol.com.br/.../1886888-pf-faz-operacao-e-prende-irma-e-filho-de-trafficante-beira-mar.shtml.

Como se vê, a LEP fala somente em visita de cônjuge ou companheira, parentes e amigos, não especificando se o que é assegurado diz respeito apenas à visita social ou se contempla, igualmente, o direito à visita íntima e muito menos se há o direito ao contato físico em si.

E mais: observe-se que, do modo como disciplinada a matéria, cabe à autoridade administrativa, por meio de ato normativo, que pode ser uma portaria, complementar o comando legal. Por isso mesmo, o Decreto nº 6.049, de 2007, complementando as regras do sistema penitenciário federal, no art. 95, deixou plasmado que “A visita íntima tem por finalidade fortalecer as relações familiares do preso e será regulamentada pelo Ministério da Justiça”. Essa regulamentação, em um primeiro momento, veio por meio da edição da Portaria nº 1.190, de 19 de julho de 2008.

Essa Portaria nº 1.190, de 2008, tratou o direito à visita íntima sem distinção entre os presos e sem levar em consideração as singularidades pertinentes ao escopo dos presídios federais e ao perfil dos internos. Assim, diante da necessidade de se fazer a distinção e, ainda, de calibrar o sistema no sentido de torná-lo mais eficiente quanto a coibir o envio de salves, o Ministério da Justiça editou a Portaria nº 718, de 2017, vedando o direito à visita íntima em relação aos presos que são incluídos no sistema federal com a finalidade de preservar a segurança pública. Nas *Supermax* americanas com níveis de segurança mais elevados não é permitida visita íntima, e visitas de familiares ou amigos, quando autorizadas, são sem contato físico, por meio de parlatório com vidros separando os interlocutores ou por videoconferência (HURLEY, [s.d.], p. 3). Nem sequer esse direito é reconhecido pelas *Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos*, também denominadas *Regras de Mandela*, uma vez que expressamente permitem a sua supressão²⁶.

A Portaria 718, de 2017, porém, está sendo questionada quanto a sua constitucionalidade na ADPF 518, promovida pelo Instituto Anjos da Liberdade e pela Associação Brasileira dos Advogados Criminalistas (Abracrim), cuja apreciação foi afetada ao plenário, porquanto vislumbrada a relevância da matéria e o seu significado para a ordem social e a segurança jurídica.

Esse julgamento é da mais alta importância e espera-se que a vedação da visita íntima em presídio federal seja reconhecida como medida

26 No ponto, a Regra 58, 2, apenas deixa plasmado que se aplique o princípio da igualdade de gênero, ao dispor que “Onde forem permitidas as visitas conjugais, este direito deve ser garantido sem discriminação e as mulheres reclusas devem exercer esse direito nas mesmas condições que os homens” (CNJ, 2016).

inerente ao regime de cumprimento de pena ou prisão preventiva do interno, enquanto houver motivos para ele permanecer no sistema penitenciário federal.

Mas há uma novidade. A Lei nº 13.964, de 2019, acolhendo a proposta do Projeto Anticrime, enxertou o inciso II no art. 3º da Lei nº 11.671, de 2008, vedando a visita com contato físico no interior dos presídios federais e restringindo a conversa apenas no parlatório, separados os interlocutores por vidro, com a comunicação feita por meio de interfone, inclusive quando se trata de contato com o advogado.

5.2 REGIME FECHADO COM MONITORAMENTO

Presos com o perfil de liderança incluídos em presídio federal, além da necessidade de que cumpram prisão em isolamento, precisam ser monitorados. Tendo em mira atender a essa finalidade, o Sistema Penitenciário Federal foi concebido em regime de exceção, acompanhado de medidas especialmente restritivas, as quais devem ser implementadas, sob pena de ineficiência do próprio sistema.

Como visto, os presos são mantidos em celas individuais, sob maior controle, com eficiente monitoramento de vídeo das áreas comuns do cárcere, excetuando-se, portanto, as celas, com redução de seu contato com o mundo exterior e, por conseguinte, diminuição da possibilidade da continuidade de atividade criminosa, especialmente o exercício do poder de liderança.

Ainda assim, a segregação e o isolamento não são absolutos, pois, naturalmente, não é vedado pela lei o contato entre os presos e entre eles e seus familiares e respectivos advogados. Proibição desse jaez seria incompatível com o necessário resguardo dos direitos e da dignidade dos presos. Dessa maneira, nas penitenciárias federais, os internos, quando recolhidos em celas individuais, têm direito a banho de sol coletivo, a receber visitas de familiares e a ter a devida assistência jurídica²⁷.

Entretanto, os presos, por meio dos visitantes, e até mesmo de advogados, podiam facilmente enviar mensagens ao mundo exterior e prosseguir no comando de organizações ilícitas, o que frustrava os

27 O direito à comunicação externa do preso deve observar aos critérios elencados pelo art. 99 do Decreto nº 6.049, de 2007, quais sejam, a utilização de meio permitido pela administração, que não contrarie a ordem e a disciplina do estabelecimento penal federal e, principalmente, que promova sua reinserção social, objetivo primordial do contato do preso com outras pessoas que não estão encarceradas.

objetivos principais do sistema penitenciário federal, ao tempo em que comprometia a finalidade primordial da permissão de visita a quem está encarcerado.

A despeito da omissão da Lei nº 11.671, de 2008, os juízes corregedores entendiam pela possibilidade do monitoramento de som e imagens no interior dos estabelecimentos prisionais. Até porque se o poder público pode, sem nenhuma afronta ao direito à intimidade, colocar, nas sedes dos prédios e nas vias públicas, câmeras para fazer as filmagens, com ou sem captação de som, por mais razões ainda a direção de um estabelecimento prisional, para fins de exercer maior fiscalização em relação ao comportamento dos internos, pode instalar equipamentos para monitoramento audiovisual.

Aliás, notadamente nos presídios de segurança máxima, é imprescindível que câmeras de vigilância, com a captação não apenas de imagem, mas, igualmente, de som, sejam instaladas nas áreas comuns. Veja-se que, quando alguém, por sentença transitada em julgado ou mesmo em razão da decretação de prisão processual, tem o seu direito de liberdade cerceado mediante a determinação de seu recolhimento a estabelecimento prisional, não apenas o direito de locomoção em si é afetado, mas também outros direitos de certa forma a ele relacionados, como é o caso da comunicação com as pessoas.

Note-se que, sob certa ótica, o direito à intimidade, no que se refere à preservação do sigilo dos contatos mantidos entre as pessoas, representa a garantia da liberdade de comunicação privada. Dentro desse contexto, quem se encontra recolhido a estabelecimento prisional está sujeito a várias restrições quanto à sua liberdade de comunicação, podendo, assim, a interação entre os internos e com terceiros ser monitorada, com documentação por sistema audiovisual.

Aqui um esclarecimento importante. Nos presídios federais sempre ocorreu o monitoramento restrito à documentação das imagens até mesmo dos momentos em que o interno recebe cônjuge, companheira, parentes ou amigos ou seus respectivos advogados, salvo, claro, no caso de visita íntima, quando autorizada. Diga-se que nunca houve qualquer questionamento a respeito da validade do monitoramento das imagens, e mesmo da sua necessidade, notadamente em um presídio de segurança máxima, com as características do sistema penitenciário federal. A dúvida exsurgia quanto à possibilidade de que, além da imagem, durante as visitas, fosse feito o monitoramento referente aos áudios desses contatos do interno com pessoas externas.

A questão, portanto, era quanto ao monitoramento do áudio das conversas do detento com visitantes, cônjuge, parentes ou advogado. Mesmo ante a inexistência de previsão legal permitindo o monitoramento dos contatos do preso nas visitas sociais ou de advogados, o entendimento era de que, havendo justificativa, o juiz corregedor do presídio federal podia determinar, mediante decisão fundamentada, o monitoramento audiovisual, medida assemelhada à *escuta clandestina*. Decisão desse jaez não afronta o direito à intimidade, pois, em compasso com as *Regras de Mandela*, conquanto seja um direito do interno se comunicar periodicamente com as suas famílias e amigos, a permissão nesse sentido dever feita *sob a necessária supervisão* (Regra 58, 1, alíneas *a* e *b*).

Assim, em nosso meio, o entendimento era no sentido de que a autoridade gestora de estabelecimento prisional podia, independentemente de autorização judicial, instalar, nas áreas comuns, equipamentos eletrônicos com capacidade para captar sons e imagens. No entanto, como não havia expressa previsão legal, quando a direção do presídio pretendia proceder da mesma maneira nos ambientes destinados para que os presos recebessem a visita de seus parentes e companheiras, se fazia de mister prévia ordem judicial. Admitia-se que a medida fosse aplicada até mesmo quando se tratasse de visita dos advogados.

Como se observa, essa hipótese não se confunde com o monitoramento no escopo de investigar atividades criminosas. Não é disso que se cuida. Trata-se do monitoramento dos contatos dos presos com os visitantes, aí incluídos os advogados, quando a medida se mostrar necessária para que o sistema federal cumpra sua finalidade, qual seja, evite que os presos, mesmo recolhidos ao cárcere, permaneçam em contato com outros membros de organização criminosa e, dessa forma, consigam continuar praticando crimes.

Até porque, como evidenciado, se o monitoramento eficaz não for estabelecido, a transferência do preso do sistema estadual para o federal se mostra inócua e até contraproducente. Reunir em um mesmo estabelecimento penal lideranças locais, regionais e nacionais das organizações criminosas mais perigosas sem o devido monitoramento é contribuir para o fortalecimento delas e tornar o cárcere espaço destinado para que sejam feitas as alianças e articulações. Por isso mesmo, as corregedorias judiciais das penitenciárias federais, mais de uma vez, quando provocadas, autorizavam o monitoramento de áudio das conversas dos presos com os visitantes e mesmo com seus advogados.

No ponto, o *Workshop* promovido pelo Conselho da Justiça Federal aprovou a Recomendação nº 9, a qual dispõe sobre a possibilidade de o juiz, a pedido do Ministério Público ou da direção do presídio, deferir o monitoramento por sistema audiovisual das conversas entre os presos e seus advogados, mantido o sigilo quanto ao conteúdo²⁸.

Por conseguinte, passou a ser comum o juiz, na qualidade de corregedor do presídio e em atuação jurisdicional – devido à existência de evidências concretas de que os presos estavam se utilizando das visitas e dos advogados para fazer do presídio uma espécie de escritório oficial, de onde, à distância, continuavam praticando crimes –, em decisão fundamentada, autorizar o diretor do presídio a flexibilizar o direito à inviolabilidade da intimidade dos presos, dos visitantes e da inviolabilidade dos advogados.

Cabe agregar que os direitos à inviolabilidade da intimidade e da advocacia, presentes nas relações entre os presos e os advogados, assim como os direitos fundamentais em geral, não são absolutos, de modo que, quando necessário, podem ser flexibilizados (SILVA JÚNIOR, 2015, 7346/7473 [kindle]), a fim de que seja cumprida a finalidade do encarceramento, prevalecendo, no caso, a segurança pública, que é, na *perspectiva objetiva*, igualmente um direito fundamental, oriundo do *dever de proteção eficiente* do Estado (art. 5º, *caput*, e art. 144, primeira parte, da Constituição).

Ademais, cabe ao juiz da execução da prisão, quando instado, tomar as decisões judiciais para o adequado funcionamento do estabelecimento carcerário sob sua jurisdição (art. 65, VII, da Lei de Execução Penal), sem comprometer, na essência, os direitos básicos dos internos. Na situação em foco, especialmente no que diz respeito à assistência jurídica, conquanto a medida que determina o monitoramento do contato com o advogado seja restritiva, não é de ordem a obstá-la.

O núcleo essencial do direito à assistência jurídica permanece incólume, pois os advogados não são impedidos de prestar seus serviços, mediante o atendimento no parlatório e com monitoramento de áudio. Para preservar o contato entre os presos e os seus advogados quanto ao que é inerente ao exercício do direito de defesa, basta o esclarecimento de que o conteúdo das gravações não pode servir como prova de crimes

28 A dicção normativa da Recomendação nº 9 é a seguinte: “A pedido do Ministério Público ou da autoridade penitenciária, por ordem fundamentada do Juízo Corregedor do Presídio Federal de Segurança Máxima, pode haver o monitoramento de sons e imagens das conversas entre advogado e preso, no parlatório, desde que a medida vise a garantir a segurança pública e a regular execução da pena no estabelecimento penal, mantido o absoluto sigilo em relação ao material produzido”.

praticados antes do ingresso no cárcere, mas apenas em relação a ações ilícitas futuras, com a devida informação desse detalhe aos presos, advogados e visitantes em geral.

Enfim, tendo em conta as garantias constitucionais da inviolabilidade da intimidade e da advocacia, antes de iniciar a captação de áudio dos diálogos dos presos com seus visitantes e advogados, o diretor do presídio deve comunicar a todos os internos, por escrito, e colocar, na área onde ocorrerá a visita social ou do advogado, informação dando ciência da medida.

Poder-se-ia conjecturar que essa providência do monitoramento deveria ser restrita a determinados presos, no caso, daqueles mencionados em relação aos quais haveria evidências de que usava ou poderia utilizar a visita para o fim da emissão de salves. Mas isso não é recomendável. A experiência milita contra essa limitação, pois assim foi feito em um primeiro instante no Presídio Federal em Catanduvas/PR, quando a medida de escuta ambiental foi deferida apenas em relação a alguns presos. Em razão disso, outros detentos e seus respectivos visitantes e advogados passaram a ser pressionados para transmitir as mensagens, o que findou gerando a necessidade de que a medida fosse estendida a todos, sem distinção.

Por conseguinte, caso a medida seja parcial, os outros presos e advogados que ficarem livres do monitoramento fatalmente serão coagidos a transmitir as mensagens. Aliás, isso é prejudicial aos advogados que trabalham corretamente e não aceitam ser instrumento de mensagens relativas a atividades criminosas.

É importante que o monitoramento se estenda aos servidores, ou seja, aos policiais penais e a todos os que trabalham no interior do presídio. Mostra-se adequado que essa providência se estenda até mesmo ao juiz, quando da entrevista dos presos nas inspeções mensais²⁹. Essa medida é salutar porque todo o contato resta adequadamente registrado e evita algum problema futuro.

Nada obstante, não havia nenhuma regra normativa específica a respeito. Isso porque essa medida não se trata de interceptação telefônica – pelo que está fora da regência da Lei nº 9.296, de 1996 –, pois se cuida de gravação de conversa entre presentes, sem a intermediação de qualquer meio de comunicação (SILVA JÚNIOR, 2015, 14965 [kindle]). Se não havia disposição legal disciplinando o tema, muito menos existia a

29 O autor, na qualidade de corregedor do Presídio Federal em Mossoró/RN, documenta em sistema audiovisual toda a conversa mantida com os presos, durante as inspeções mensais.

definição de qual era o prazo desse monitoramento. Dessa forma, alguns juízes corregedores determinavam o monitoramento pelo prazo de seis meses, outros de um ano ou 360 dias, ressaltando a possibilidade de renovação, caso fossem apresentadas justificativas para tanto.

Esse estado de coisas demonstrava quão necessário se fazia o disciplinamento dessa questão por lei. A Lei nº 13.964, de 2019, finalmente, cuidou da matéria, ao determinar a inclusão de um § 2º no art. 3º da Lei nº 11.671, de 2008. Conforme a disciplina legal, nos presídios federais é *obrigatório* o monitoramento de áudio e vídeo das áreas comuns e das visitas sociais dos presos – vedou nas celas –, independentemente de autorização judicial. Frise-se: o dispositivo torna *obrigatório* o monitoramento.

Como se vê, a lei equacionou questões importantes. Primeiro, o monitoramento das áreas comuns e das visitas sociais é *obrigatório*. Não se trata de mera *faculdade*. Segundo, não há necessidade de decisão judicial. A documentação em sistema audiovisual mesmo das visitas sociais é uma característica inerente ao regime de cumprimento de prisão em presídio federal.

De outra banda, a nova lei também trouxe disciplina em relação ao contato do interno com o advogado: o monitoramento pode ocorrer, desde, porém, que haja expressa autorização judicial. Sem embargo de o legislador ter pecado por não fazer a previsão do prazo máximo do monitoramento quando exigida a autorização judicial, tendo em consideração o que aqui já expandido, não se enxerga inconstitucionalidade na lei em foco. Essa possibilidade de monitoramento não malfeire a inviolabilidade da advocacia, plasmada no art. 133 da Constituição nem muito menos quaisquer das garantias declaradas nos incisos do art. 7º da Lei nº 8.906, de 1994, desde que o monitoramento não seja clandestino e que seja vedada a utilização do conteúdo, senão quanto a eventuais ilícitos que o detento queira praticar, fazendo o seu advogado de intermediário, conforme ficou estampado no § 3º do art. 3º da Lei nº 11.671, de 2008 (redação dada pela Lei nº 13.964, de 2019).

Muito menos se pense que a nova lei entra em atrito com o que dispõe a Lei nº 13.869, de 2019, ao tipificar no art. 20, *caput*, como crime a conduta de “Impedir, *sem justa causa*, a entrevista pessoal e reservada do preso com o seu advogado” (grifo acrescentado), porquanto, na hipótese, os fundamentos assacados na decisão que determina o monitoramento se prestam a *justificar* a medida, excluindo a elementar do tipo.

Infelizmente, não se acatou sugestão feita pelo Fórum Permanente do Sistema Penitenciário Federal, no sentido de que a lei, ao prever a possibilidade do monitoramento dos contatos dos presos com os advogados, em obséquio ao princípio da inviolabilidade da advocacia, alvitrasse a criação de um *comitê gestor* em cada um dos presídios federais, com a finalidade de exercer a custódia do conteúdo dos áudios e imagens referentes aos diálogos gravados. Na proposta, esse comitê seria formado por um policial penal federal da área de inteligência da unidade prisional, um representante do Ministério Público e um advogado, esses últimos indicados, respectivamente, pela Procuradoria-Geral da República e pela Ordem dos Advogados do Brasil. A utilização do conteúdo documentado por meio audiovisual seria mediante prévia autorização judicial, após apreciação de requerimento manifestado pelo comitê.

Assim pelo menos seria reduzido o receio de que venha a ser arranhada a cláusula da inviolabilidade da advocacia, mediante a preservação dos conteúdos que dizem respeito ao direito de defesa do interno, não só em relação ao crime em razão do qual ele se encontra recolhido à prisão, mas igualmente quanto a qualquer outro ilícito, mesmo praticado dentro do sistema penitenciário, ao tempo que serve para inibir que se use essa garantia constitucional como instrumento para que os líderes de facções criminosas, mesmo com os rigores do regime de cumprimento de prisão em estabelecimento penitenciário federal, permaneçam com comando de voz quanto à prática de delitos da mais alta gravidade.

Essa é a conciliação possível e devida entre os princípios da inviolabilidade da advocacia – dimensão subjetiva dos direitos fundamentais – e o dever de proteção eficiente do Estado (art. 5º, *caput*, e art. 144, *caput*, primeira parte, ambos da Constituição) – perspectiva subjetiva dos direitos fundamentais (SILVA JÚNIOR, 2015, 8172/8572 [kindle]).

5.3 PRAZO DE PERMANÊNCIA EM PRESÍDIO FEDERAL

A lei de regência do microssistema de execução penal em estabelecimentos federais esclarecia que “A inclusão de preso em estabelecimento penal federal de segurança máxima será excepcional e por prazo determinado” (art. 10, *caput*); agregava que “O período de permanência não poderá ser superior a 360 (trezentos e sessenta) dias...” (art. 10, § 1º, primeira parte); e arrematava que esse prazo é “... renovável, excepcionalmente, quando solicitado motivadamente...” (art. 10, § 1º, segunda parte).

Se não se conhecem os estudos que eventualmente tenham precedido a feitura da Lei nº 11.671, de 2008, muito menos se sabe ao certo o que efetivamente teria levado o legislador a estimar 360 dias como o prazo máximo de permanência de um preso no Sistema Penitenciário Federal. Mesmo nos Estados Unidos, são poucos os estudos a respeito do tempo máximo razoável de permanência de um preso em um sistema com os rigores do isolamento e do monitoramento (THIGPEN; HUNTER; FRANKLIN, 1999, 99 [kindle])³⁰. Em algumas *supermax* há prazo de permanência estabelecido, enquanto na maioria não, sendo regra que a estada deve perdurar enquanto existir o risco de atuação violenta do preso (THIGPEN; HUNTER; FRANKLIN, 1999, 325 [kindle]); mas, em geral, o tempo mínimo é de 18 meses (THIGPEN; HUNTER; FRANKLIN, 1999, 150 [kindle]).

Conforme visto acima, qualquer que tenha sido o critério adotado, quem fez a escolha foi o Conselho da Justiça Federal, com a edição da Resolução nº 502, de 2006. Isso porque a Lei nº 11.671, de 2008, elaborada com sentimento de urgência, apenas reproduziu a ideia contida na resolução em referência. Há duas versões sobre o parâmetro levado em conta pela Resolução nº 502, de 2006 para a definição inicial do prazo de 360 dias como tempo máximo de permanência: (a) seguiu-se, em certa medida, a orientação quanto ao prazo máximo do cumprimento de pena em Regime Disciplinar Diferenciado – RDD; (b) procurou-se guardar coerência com o prazo máximo de vigência da Resolução nº 502, de 2006, estipulado em um ano. Essa segunda versão parece ser a mais verossímil, embora a primeira certamente também tenha tido influência na tomada de decisão.

Independentemente do critério eventualmente adotado pelo legislador, o certo é que a experiência adquirida mostrou que esse lapso temporal é insuficiente quando se trata de preso que efetivamente exerce a liderança em organização criminosa. Após muito debate a respeito, na sugestão de projeto de lei feita pelo Fórum Permanente do Sistema Penitenciário Federal propôs-se que o prazo máximo passasse a ser de 720 dias. Entretanto, a Lei nº 13.964, de 2019, alterou o prazo máximo para três anos. Esse prazo mais elástico merece aplauso, até porque o que se estabelece é três anos como prazo máximo, pelo que, dependendo da

30 Thigpen, Hunter e Franklin salientam que é “Pouco conhecido sobre o impacto gerado ao preso submetido a um regime de isolamento na cela durante 23 horas do dia com limitada interação com outras pessoas, poucas atividades, em um ambiente em que há um controle máximo sobre ele” (1999, 99 [kindle], tradução livre) (“*Little is known about the impact of locking an inmate in a isolated cell for an average of 23 hours per day with limited human interaction, little constructive activity, an environment that assures maximum control over the individual*”).

situação, mais especificamente do perfil do preso, o juiz pode fixar prazo inferior.

A permanência em presídio federal de preso que é o líder maior ou exerce poder de liderança em organização criminosa, por um prazo de até três anos, é tempo suficiente para que ele perca a voz de comando, com a desarticulação de laços, desde que, além do isolamento, haja o correto monitoramento de seus contatos, inclusive os mantidos com os seus advogados, como aqui alvitrado³¹.

Nem sequer nos Estados Unidos existe consenso sobre qual o tempo máximo de permanência em uma *Supermax*, a fim de evitar efeitos negativos no preso, de ordens psicológica, psiquiátrica e mesmo sociais. Thigpen, Hunter e Franklin (1999, 99 [kindle]), abordando o tema, indagam: Qual deve ser o prazo máximo? Três meses, um ano, três anos, cinco anos, ou mais? Eles não respondem. O fato é que a resposta é difícil mesmo no ambiente estadunidense, uma vez que as pesquisas a respeito têm se concentrado mais na questão da reincidência, do que nos potenciais danos psicológicos, psiquiátricos e sociais legados a quem se submete a prisão com esse nível de isolamento e monitoramento (THIGPEN; HUNTER; FRANKLIN, 1999, 99 [kindle]).

A experiência oriunda do contato com os presos durante as inspeções mensais feitas na qualidade de corregedor de presídio federal indica que as reações dependem muito das próprias condições pessoais e de saúde do interno. Alguns internos, com pouco tempo de permanência no Sistema Penitenciário Federal, já manifestam, em algum grau, sinais claros de problemas psicológicos, psiquiátricos ou sociais. Outros, a despeito do tempo de estada, aparentam comportamento inalterado, sem evidências de que tenham sofrido danos quanto à saúde ou registro da necessidade de atendimento médico específico.

Independentemente desse aspecto, com o aumento do tempo máximo de permanência para três anos, as regras para a renovação do prazo de permanência precisam ser revistas. Como o sistema penitenciário federal só passou a ter efetivo isolamento e monitoramento a partir de 2017, quando se vedaram as visitas íntimas e o contato físico nas visitas sociais, até então; os presos com perfil de liderança, por meio de salves, persistiram interagindo com as facções criminosas. Esse cenário trouxe como consequência a circunstância de a maioria desses líderes terem o

31 Essas impressões são oriundas das inspeções mensais feitas pelo autor ao Presídio Federal em Mossoró/RN, na qualidade de Corregedor, quando são feitas entrevistas com os presos que as solicitam e com os que estão com o prazo de permanência prestes a vencer, oportunidade em que são analisados os respectivos prontuários médicos.

prazo de permanência constantemente renovado. Há preso, inclusive, que está no sistema desde a sua inauguração, que se deu em junho de 2006. Agora, com as vedações de contato físico e com o monitoramento dos contatos, para a renovação do prazo de permanência, necessário que se aponte concretamente que o preso tem mantido contato ou enviado salves para outros integrantes da organização criminosa.

O certo é que a possibilidade de reiterados pedidos de renovação do prazo de permanência, sem limite temporal, aliada à utilização do conflito de competência para dirimir a controvérsia entre os juízos de origem e o da corregedoria judicial do presídio federal, tem o condão de permitir que muitos presos fiquem indefinidamente no sistema federal – a jurisprudência construída pelo Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que deve preponderar o entendimento do juiz de origem³².

A despeito das discussões sobre o tempo máximo, não se chega a consenso quanto à pertinência de se prever em lei um prazo fatal e peremptório para a renovação da permanência de um preso no sistema penitenciário federal. Questiona-se sobre a ausência de estudos sobre os problemas psicológicos, psiquiátricos e sociais gerados por longo período de permanência do preso em um sistema de isolamento rigoroso como é o do presídio federal.

Independentemente do que se entenda a respeito, conforme dito mais acima, sendo a inclusão em presídios federal uma *exceção*, de modo que a *renovação é a exceção da exceção*, é evidente que as reiteradas renovações devem ser raras e, mais do que isso: excepcionálíssimas. A questão ganha um colorido todo especial quando a calibragem do sistema federal no sentido de aperfeiçoá-lo agregou regras mais pertinentes para assegurar o efetivo isolamento e monitoramento dos internos, diante da vedação das visitas íntimas e da imposição da fiscalização por sistema audiovisual dos diálogos dos presos com os respectivos cônjuges, companheiras, parentes, amigos, com a possibilidade de extensão aos advogados.

6. CONCLUSÃO

A situação caótica dos presídios estaduais, transformados em escritórios oficiais de organizações criminosas, fomentou a criação dos presídios federais, previstos para abrigar os presos mais perigosos.

32 AgRg no CC 156.719/AM, Rel. Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, 3ª Seção, julg. em 11/4/2018, DJe 7/5/2018.

O primeiro presídio federal começou a operar em 2006, com suporte em resolução, e só após quase dois anos, enfim, veio a lume a Lei nº 11.671, de 2008, que, editada com claro sentimento de urgência e sem estudo mais denso, não tem o condão de promover a construção normativa do Sistema Penitenciário Federal, pois existem várias questões importantes sem o disciplinamento legal adequado.

Os presídios federais foram criados com a finalidade de isolar as principais lideranças das organizações criminosas e não permitir que os presos atuem ou criem facções, fortaleçam as existentes ou utilizem a unidade prisional como *home office*. Os presídios federais não foram criados para o cumprimento das penas, mas para recolher, como medida excepcional e por tempo determinado, os presos com perfil de liderança.

Conquanto nos mais de treze anos de funcionamento dos presídios federais não haja registro de fugas, violências físicas ou sexuais ou de superlotação, percebe-se a necessidade de aprimoramento do Sistema Penitenciário Federal.

O regime de cumprimento de pena ou de prisão preventiva em presídio federal é o fechado com isolamento e monitoramento, consistente, em síntese, no recolhimento em cela individual, vedação de visita íntima e de contato físico com visitantes, ademais do monitoramento de som e imagem de todo e qualquer contato, com possibilidade de alcançar, até mesmo, o diálogo do interno com seu advogado, desde que haja autorização judicial, conforme ficou esclarecido com as alterações promovidas na Lei nº 11.671, de 2008, por meio Lei nº 13.964, de 2019, que, no ponto, acolheu as sugestões contidas no Pacote Anticrime, as quais estavam em sintonia com as proposições elaboradas pelo Fórum Permanente do Sistema Penitenciário Federal, criado pela Corregedoria-Geral da Justiça Federal.

WALTER NUNES

JUIZ TITULAR DA SEGUNDA VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA D
O RIO GRANDE DO NORTE.

MESTRE E DOUTOR EM DIREITO CONSTITUCIONAL PELA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN).

FEDERAL PENITENTIARY SYSTEM: THE PRISON REGIME OF LEADERS OF CRIMINAL ORGANIZATIONS

Abstract

The Brazilian Federal Penitentiary System was created in 2006, having as its north the operation of the American supermax. However, the Law 11.671/2008 that regulates this criminal enforcement microsystem, was elaborated without a more dense study on the subject, so that it does not present itself as a safe reference to address fundamental issues for federal prisons to lend themselves to compliance institutional mission entrusted to them. In addition, because it is a new institute, there is practically no doctrine about it, and understanding of the issues is formed through a judicial doctrine as thin as the law of conduct. Based on the critical examination of the normative framework and the empirical study of the functioning of the system, the reason of the creation of the prisons, their purpose and characteristics are highlighted to conclude with the demonstration that the prison compliance regime in Federal prison is of maximum security with isolation and monitoring, which differentiates it from what is provided in the Criminal Execution Law for state prisons. In the end, we highlight the fundamental aspects of the federal penitentiary system and the normative improvement with the edition of the Law 13.964/2019.

KEYWORDS: Federal Penitentiary System. Purpose and characteristics. Closed regime with isolation and monitoring.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, Carlos. **CV-PCC: a irmandade do crime**. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- BATALHA campal em Alcaçuz. 1 vídeo (56 seg.). Publicado pelo canal Galeria mais Galeria. Disponível em: http://www.youtube.com/watch?v=v1_Lb1KtVbw. Acesso em: 29 dez. 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 6.049, de 27 de fevereiro de 2007**. Aprova o Regulamento Penitenciário Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6049.htm. Acesso em: 29 jun. 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 6.877, de 18 de junho de 2009**. Regulamenta a Lei nº 11.671, de 8 de maio de 2008, que dispõe sobre a inclusão de presos em estabelecimentos penais federais de segurança

máxima ou a sua transferência para aqueles estabelecimentos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6877.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional 104, de 4 de dezembro de 2019.

Altera o inciso XIV do *caput* do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003. Altera a Lei nº 7.210, de 11 de junho de 1984 – Lei de Execução Penal e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.792.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.671, de 8 de maio de 2008. Dispõe sobre a transferência e inclusão de presos em estabelecimentos penais federais de segurança máxima e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11671.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

- BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Regras de Mandela**: regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos. Brasília, DF: CNJ, 2016.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Portaria nº 718, de 28 de agosto de 2017**. Disciplina o procedimento de visita social aos presos nos estabelecimentos penais federais de segurança máxima e dá outras providências. Portaria n. 718, de 28 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.direitohd.com/portaria718mjsp>. Acesso em: 15 jan. 2020.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Portaria nº 157, de 12 de fevereiro 2019**. Disciplina o procedimento de visita social aos presos nos estabelecimentos penais federais de segurança máxima e dá outras providências. Portaria n. 157, de 12 de fevereiro 2019. Disponível em: <https://www.direitohd.com/portaria157-2019>. Acesso em: 15 jan. 2020.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Portaria nº 1.190, de 19 de junho 2008**. Regulamenta a visita íntima no interior das penitenciárias federais. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-1190-2008_210379.html. Acesso em: 15 jan. 2020.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Portaria nº 718, de 28 de agosto 2017**. Regulamenta a visita íntima no interior das penitenciárias federais. Disponível em: <https://www.direitohd.com/portaria718mjsp>. Acesso em: 15 jan. 2020.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no CC 156.719/AM**. Brasília. Agravo regimental em conflito negativo de competência. Prorrogação de permanência de preso provisoriamente em presídio federal de segurança máxima. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, 3ª Seção, julgado em 11 de abril de 2018. DJe 7 maio 2018. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc>.
- BRUNO, Paes Manso; DIAS, Camila Nunes. **Guerra**: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil. São Paulo: Todavia, 2018.
- CARNELUTTI, Francesco. **As misérias do processo penal**. Tradução José Antônio Cardinalli. São Paulo: Connan Editora, 1995.

- CASTILHO, Ela Wiecko V. de. **Controle da legalidade na execução penal**. Porto Alegre, Rio Grande do Sul: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.
- CHRISTINO, Marcio Sergio; TOGNOLLI, Claudio. **Laços de sangue: a história secreta do PCC**. São Paulo: Matrix Editora, 2017.
- CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Recomendação n. 9. In: WORKSHOP SOBRE O SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL, 9., 2018. **Anais** [...]. Brasília, DF: CJE, 2019. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/sistema-penitenciario-federal/ix-workshop-sobre-o-sistema-penitenciario-federal-2013-anais-do-evento/@@download/arquivo>. Acesso em: 22 jan. 2020.
- CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Resolução nº 502, de 9 de maio de 2006**. Regulamenta os procedimentos de inclusão e de transferência de pessoas presas para unidades do Sistema Penitenciário Federal. [2006]. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jspui/handle/1234/3640>. Acesso em: 15 jan. 2020.
- CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Resolução nº 557, de 8 de maio de 2007**. Regulamenta os procedimentos de inclusão e de transferência de pessoas presas para unidades do Sistema Penitenciário Federal [2007]. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/3732/RES%20557-2007.pdf?sequence=3>. Acesso em: 15 jan. 2020.
- DIAS, Camila Caldeira Nunes. **PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência**. Colaboradores: Alice Bianchini, Ivan Luís Marques e Luiz Flávio Gomes. São Paulo: Saraiva, 2013.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019**, [São Paulo], a. 13, 2019. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf. Acesso em: 19 jan. 2020.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução Lúcia M. Pondé Vassallo. Petrópolis: Vozes, 1977.
- FUNES, Mariano Ruiz. **A crise nas prisões**. Tradução Hilário Veiga Carvalho. São Paulo: Saraiva, 1935.

- HURLEY, Martha L. Henderson. s.d. Supermax prison. **Encyclopaedia Britannica**, [s.d.]. [Online] Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/supermax-prison>. Acesso em: 10 out. 2019.
- PF FAZ OPERAÇÃO e prende irmã e filha de traficante Beira-Mar. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 24 maio 2017. Caderno Cotidiano. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/05/1886888-pf-faz-operacao-e-prende-irma-e-filho-de-traficante-beira-mar.shtml>. Acesso em: 29 dez. 2019.
- PLAYFAIR, Giles; SINGTON, Derrick. **Prisão não cura, corrompe**. Tradução Aydano Arruda. São Paulo: Ibrasa, 1969.
- PRESÍDIO para Beira-Mar ainda está em obras. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 15 jul. 2005. Caderno Cotidiano. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1507200501.htm>. Acesso em: 29 dez. 2019.
- PRISÕES Federais. Leia a resolução sobre transferência para presídios federais. **Consultor Jurídico**, 10 maio 2006. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2006-mai-10/leia_resolucao_cjf_novos_presidios. Acesso em: 29 dez. 2019.
- SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. **Curso de processo penal: teoria (constitucional) do processo penal**. 2. ed. rev. ampl. e atual. Natal: OWL, 2015.
- SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. **Manual prático das rotinas das corregedorias judiciais das penitenciárias federais**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/cjf/CEJCoedi/enunciados/forum?searchterm=cartilha+das+corregedorias>. Acesso em: 20 nov. 2019.
- SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da; PAIXÃO, Juliana Maria. **Cartilha das Corregedorias Judiciais das Penitenciárias Federais**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários. 2013. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/cjf/CEJ-Coedi/enunciados/forum?searchterm=cartilha+das+corregedorias>. Acesso em: 20 nov. 2019.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da; PEREIRA JÚNIOR, Danilo; CRUZ, Flávio Antônio; LOBÃO, Marcelo Meireles; SAMPAIO, Alexandre Buck. **Plano de Gestão das Corregedorias Judiciais das Penitenciárias Federais**. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, [2013]. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/sistema-carcerario-e-execucao-penal/pj-justica-criminal>. Acesso em: 20 nov. 2019.

THIGPEN, Morris L.; HUNTER, Susan M.; FRANKLIN, Richard H. **Supermax prison**: overview and general considerations. [Washington, DC]: National Institute of Correction, 1999. *E-book*. Disponível em: https://www.prisonpolicy.org/scans/NIC_014937.pdf. Acesso em: 29 jun. 2020.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. **Intentional Homicide Victims**. 2019. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2019/07/brasil-tem-segunda-maior-taxa-de-homicidios-da-amrica-do-sul--diz-relatorio-da-onu.html>. Acesso em: 8 jul. 2020.

WORKSHOPS SOBRE O SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL. 1-10. 2010-2020. Brasília. **Anais** [...]. Conselho Nacional da Justiça Federal, [2010-2020]. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/sistema-penitenciario-federal>. Acesso em: 22 jun. 2020.

PLATA O PLOMO. THE MOST SIGNIFICANT CHARACTERS OF THE MOST MODERN LATIN AMERICAN CRIMINAL ORGANIZATIONS¹

GIOVANNI TARTAGLIA POLCINI

MAGISTRADO NA ITÁLIA E COORDENADOR DO PILAR
PENITENCIÁRIO DO PROGRAMA EL PACCTO

Summary

Geo-historical and socio-economic frame. Some terminological clarifications needed. The criminal organizations in Latin America: general characteristics. Three deepen brief frameworks: the Colombian criminal organizations; the Mexican cartels; the Central American “maras” and “pandillas”. The penitentiary system as an incubator of new forms of criminal organizations. The mission of the juridical diplomacy.

Abstract

As the violence of organized crime groups linked to drugs in Latin America for decades knows no bounds, so corruption has seen the narcos progressively refine the methods to approach the public administration, also through the establishment of real negotiations at the highest levels. The recycling of narco dollars has completed the criminal design aimed to pollute the economy: today a large part of the continent suffers from the lack of security and citizens’ confidence in the institutions and from limited economic progress.

The traditional criminal groups are joined by new, even more violent organizations, in some cases able to take advantage of the security measures leaks and the malfunctioning of the penitentiary systems.

Essential, for the purpose of the success of any policy and operational program in this context, is the so-called. Knowledge Management Sharing, according to the rules of international technical assistance on justice and security. Only coordinated training, institutional reorganization, modernization of the regulatory framework and value sharing for the dissemination of the culture of legality will enable Latin America to engage sustainable development standards and, in particular, the Goal 16 of the United Nations Agenda 2030.

The peer review mechanism of the Palermo Convention, recently approved in Vienna, and training programs such as the one financed by the European Union called EL PACCTO, can offer - in this framework - an unrepeatable opportunity for a step change and the strengthening of law enforcement action at the strategic and general level.

¹ The opinions expressed in this article refer exclusively to its author and don’t reflect necessarily institutional positions; they are personal and are developed only through scientific sources, with study and research aims. We thank in particular the exchange of sources and the common reflection, Ambassador Giorgio Malfatti di Monte Tretto, responsible of the penitentiary component of the EL PACCTO Program and Mr. Antonio Mazzitelli, UNODC high official, former head unit in Mexico. Cf. James Kuykendall. *Plata o plomo*, ed. XLIBRIS CORP 2005.

GEO-HISTORICAL AND SOCIO-ECONOMIC FRAME²

“*Plata o plomo*”, “money or lead”, was the motto of Pablo Escobar’s motto, historical leader of the Colombian cartel of Medellín. Corruption and intimidation went hand in hand, moving unscrupulously from the physical elimination of obstacles, to the indebted influence to the exercise of state powers. The lemma – sadly made famous by a noir literature and a flourishing series of successes on the subject – still summarizes today, in a clear and distinct way, the operating procedures of the most powerful criminal organizations in Latin America.

The Indian-American continent is the crossroad of the most important criminal traffic and is at the center of the most important transnational investigations towards criminal networks and laundering of illicit capital (for instance, it is enough to conduct investigations of Italian National Antimafia Direction (DNA) and US DEA on international drug trafficking, the Panama Papers scandal, the Odebrecht case, the Lava Jato investigation, the La Linea trial, etc.).

Latin American organized crime, in consequence of what has been highlighted and due to objective more specific historical and sociological data, represents now a threat at the global level.

On this regard, we should consider that Europe has faced such challenges decades before Latin America, achieving good results: it is equally important to underline that the European institutional response

-
- 2 G. A. AKERLOF, R. J. SHILLER (2009), *Animal Spirits: How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey. G. A. AKERLOF, R. J. Shiller (2015), *Phishing for Phools: The Economics of Manipulation and Deception*, Princeton University Press, Princeton, Nj. J. P. CUALKIN (2016), *The Real Danger of Marihuana*, “National Affairs”, Issue 26 Winter. E. CICONTE, s. MANNELLI (2013), *Politici e malandrini*, Rubbettino. F. FORGIONE (2008), *Ndrangheta. Boss, luoghi e affari della mafia più potente al mondo*, Baldini Castoldi Dalai, Milano. J. C. GARCON (2008), *Mafia et Co. The Criminal Networks in Mexico, Brazil, and Colombia*, Woodrow Wilson Center, Washington, DC. T. LEVITT (1983), *The Globalization of Markets*, “Harvard Business Review”, May–June 1983. A. MAZZITELLI (2011), *Mexican Cartels Influence in Central America*, WheMsAC Florida Int. University. (2011), *The New Transatlantic Bonanza: Cocaine on Highway 10*, WheMsAC Florida Int. University. (2015), *Crimine organizzato e narcotraffico in Messico: cartelli e protomafie*, Atlante delle Mafie, Vol. 3, Rubettino. GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME (2016), *Organized Crime and Illegally Mined Gold in Latin America*. (2016), *Development Responses to Organized Crime: An analysis and Programme Framework*. R. SCIARRONE (1998), *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma. UNODC (2002), *Results of a Pilot Survey of Forty Selected Organized Criminal Groups in Sixteen Countries*. (2010), *The Globalization of Crime – A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. UNODC (2011), *Estimating Illicit Financial Flows Resulting From Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes – Research report*. (2012), *Delinquencia organizada transnacional en Centro America y el Caribe, Una evaluación de las amenazas*. G. VALDES CASTELLANOS (2013), *Historia del Narcotráfico en Mexico*, Aguilar, *Elites and organized crime*, Insight crime.

to the threat of mafias in the last twenty years of the last century has reduced its consistency and offensiveness, through measures that, although significantly harsh, have always been implemented fully within the framework of the rule of law principles.

Also due to this value-driven consideration, the experience gained from the old continent can integrate an invaluable and historically indispensable asset for any hypothesis of effective contrast to Latin American organized crime. The circulation of European models and their hybridization with the Ibero-American institutional architecture offer a useful and viable alternative.

Finally, we should note that the affinities between Ibero-American criminal groups and traditional mafias are consistent and important: on the other hand, the now more consistent transnational nature of the most important and powerful criminal networks would increasingly encourage the adoption of an intercontinental synergic strategy of prevention and repression.

Here is a brief summary of the reasons for the approach chosen in the present intervention, which tends to offer a strategic proposal to respond in a truly effective way to the threat of organized crime in Latin America.

That said, it is necessary to start with a preliminary geo-historical analysis of the criminal phenomenon, in order to identify the most realistic legal, institutional and regulatory requirements. In this field, survey activities should always be conducted in co-ownership with the Latin American partners, coherently through a partnership approach, isolating critical issues and enhancing good practices.

In other words, any system initiative in this matter under consideration should follow the tested operational canons of bilateral and multilateral legal diplomacy in the justice and security areas³.

* * * * *

The first difference compared to the rest of the world, which can be seen in the organized crime ontology, as manifested in Latin America, concerns the role of drug smuggling: specifically, in that region the criminal system that centers around illicit profits produced by drugs is at the origin of the vast majority of associative- delinquent phenomena. Elsewhere, however, drug trafficking has always assumed the different

3 See *infra* references to the biannual g20 ACWG Action Plan (2017-2018) where recognizes as a best practice model the Italian proposal on multilevel integrated technical assistance.

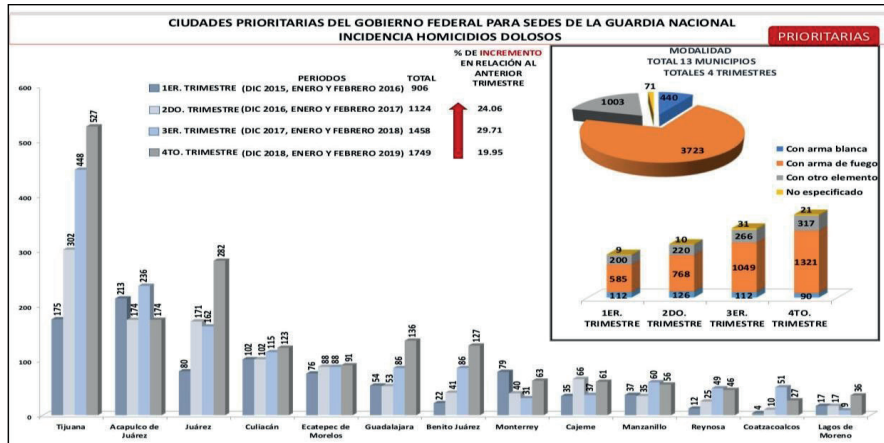
role to be driver of mafia activities and criminal networks, which existed and operated even before the spread and consumption of drugs. There are, of course, Latin American criminal organizations, however, separated from drug trafficking. Nevertheless, they constitute - in the face of others - a small minority⁴.

Another noteworthy feature, in the ontological distinguished adduced, concerns the violence dimension, conceived by the Ibero-American criminal groups as an instrument of daily operating. And indeed, at a time when all the welfare measures of the world population are constantly growing, there is only one area where lethal violence has progressively increased until today: Latin America.

The theme is of great importance and it should be investigated. The Wall Street Journal has recently published an impressive report⁵. Only 8% of the global population lives on the continent (including the Caribbean), yet, according to the UN, one third of all intentional killings in the world are committed there, the vast majority of which are committed by organized crime. In order to have terms of comparison, it is sufficient to bear in mind the fact that, in 2016 throughout China (1.37 billion inhabitants), 8,634 murders were registered, 5,351 in the entire European Union. In Latin America, there are approximately 145,000 murders per year and the relative statistics are growing; Mexico has set a new record: 8493 murders in the first quarter of 2019 alone (up 9.6% compared to 2018). A quarter of all the world's murders are committed in only four countries: Brazil, Colombia, Mexico, Venezuela; 43 of the 50 cities with the most murders in the world, including all the top ten, are located in Latin America. If you live at least 70 years in Caracas (Venezuela) or in Acapulco (Mexico), the possibility of dying from violent aggression is far greater than the world average (one in ten).

4 As well as the sectors of operation in which they are active [routes, weapons, mines and medium-environment, cyber, child pornography, etc.].

5 Latin America Is the Murder Capital of the World, Riven by drugs, gangs, weak institutions and lawlessness, the region is facing a crisis, By David Luhnow Brian L. Frank for The Wall Street Journal Updated Sept. 20, 2018 7:55 p.m. ET



Recently, an also particularly alarming statistic related only to El Salvador has surveyed the number of police force members murdered in that small Central American country⁶.

To give a further visual strength to the gravity of the phenomenon, I cite a personal experience: I witnessed a strike held by forensic doctors in El Salvador, due to insufficient staffing and the means to face the number of homicides and the necessary autopsy investigations. A similar crisis in the coroner forensic area is also evident in Mexico, where the inability of the morgues in Acapulco has recently been stigmatized, although of considerable dimensions from the beginning, and the consequent need to lease “refrigerated trucks” to preserve the bodies of the murdered, attending identification and forensic medical examinations. Thousands of corpses have no established identity. Thousands of people have disappeared without a trace.

It should still be specified, always on a general and abstract level, that we should not run into the error of considering organized Latin American crime as exclusively violent and threatening, as the first-generation European mafia. We should consider, indeed, that further characteristics, which we could define as “physiological and common”, outline Latin American criminal groups in a way that is not distinct from those active on other continents.

6 <https://m.elsalvador.com/fotogalerias/noticias-fotogalerias/559270/ellos-son-los-policias-asesinados-por-pandilleros-en-este-ano/>;
<https://m.elsalvador.com/noticias/nacional/559232/dos-policias-asesinados-durante-ataque-a-patrulla-policia-en-san-miguel/>;
<https://www.google.com/sv/amp/s/www.elsalvadortimes.com/articulo/sucesos/son-rostros-30-policias-asesinados-2018/20181228222707052998.amp.html>;
<https://m.elsalvador.com/noticias/nacional/551127/pandilleros-matan-a-un-policia-durante-una-emboscada-en-cabanas/>

In fact, transnational criminal organizations have diversified their product and service portfolios throughout the world, without giving up their cultural traditions, their classic operational tools (corruption, intimidation and violence) and their territorial competences. The mafias have built a new identity by consolidating a local dimension and developing also cross-border operations. The free movement of people and services in larger markets has unfortunately also favored the development of organized crime.

Finally, organized crime has diversified its offer by expanding it from criminal goods and services (drugs, people, weapons, etc.) to those that are criminally relevant, although less serious in terms of security, defined as illicit (gambling, betting, usury, smuggling and counterfeiting of legitimate products, etc.), to finally reach the infiltration and control of entire legitimate economic and productive sectors.

In doing so, organized crime has also shifted its center of gravity from productive economic sectors typically linked to the territory (agriculture, public procurement and construction), to areas and markets where there is greater mobility (counterfeiting, weapons, drugs, toxic waste, metals, trafficking in human beings and migrants smuggling).

Organized Latin-American crime pollutes the economy entirely, spreads its interests around the world, relates to European and Asian criminal organizations, manages a large part of global drug trafficking and expands into distant territories, recycling the huge capitals produced by drug trafficking and replicating recent operating methods in metropolitan areas.

SOME TERMINOLOGICAL CLARIFICATIONS NEEDED

One should not make the mistake of observing organized crime, even in Latin America, as an isolated phenomenon: the mafias are increasingly infiltrating the economy, through money laundering and corruption in the civil services. Only a holistic approach to the mafia issue will allow an effective response to the examined increasing global threat.

In particular, the concept of mafia and / or mafias is not shared easily at the definition level. Paradoxically it can be argued [for example] that the characteristics required by the art. 416 bis of the Italian penal

code are not linked in all types of international organized crime. Indeed, the diffusion of forms of criminal networking that reach the highest institutional levels (even up to the co-optation of entire state structures⁷), without assuming clear mechanisms of subjection and silence, involves cases of corruption that have led to the fall of governments and to the start and accomplishment of transnational judicial investigations; nevertheless, we will be able to demonstrate (although from this regional point of view only) that the dark side of the world's criminal organizations is much more homogeneous than it is believed.

Going deeper into the definitional approach, for example, one hears more and more talk about Grand Corruption, or “Cooptacion de Estado”⁸, referring to corruption cases on an economic basis that led to the fall of Governments, as well as to transnational judicial investigations. In the face of such criminal phenomena, the need to build new forms of international reaction to the danger of immunity / impunity connected to the size of the threat has been increasingly felt (see the cases of the Commission for Impunity in Guatemala [CICIG] or the MACCIH in Honduras, the first, sponsored by the United Nations and the second by the Organization of American States). Unfortunately, due to contingent geo-political reasons, the health of similar organizations is precarious and the good experience developed above all in Guatemala seems to get mark time.

In our approach on the qualification level, we will refer to criminal organizations as a complex of criminal organizations which, taking advantage of the intimidating force of the associative bond and the condition of subjection and of ensuing silence, acquire the ability: to take root in a territory, to dispose of huge economic resources, to exercise forms of control over growing portions of the local society and to present themselves on the political market both as an autonomous and specific social force, and as a dispenser of electoral consent, thus obtaining a further enhancement.

The mafias [so defined without political color and without nationality] constitute a phenomenon that affects the whole society as a capitalist degeneration that trades and uses the human as a “thing”. It can therefore be considered not so much as an inferior product of a poor society but as the emergence of a novelty destined to obtain an ever wider global affirmation. The mafia logic is traditionalist by antonomasia but

7 See *infra*.

8 Transparency International and the 2016 Anticorruption International Conference held in Panama, not a case intended to dedicate a specific focus on the issue.

it is also extremely avant-garde in the technical methods of exploiting conflicts and social contradictions. In this sense, today's relationship between corruption and the economy recalls the issue on security, the utmost importance for the community protection.

When we deal in detail with the situation of organized crime in Latin America and Central America, we can and must refer both perfectly within the Mafia schemes in the context of the Italian case of criminal association qualified pursuant under art.416 bis of the criminal code, and to different prototypes criminal networking modules, having to understand the seriousness of the threat constituted by both schemes and the convergence of the response tools.

THE CRIMINAL ORGANIZATIONS IN LATIN AMERICA: GENERAL CHARACTERISTICS

As already well mentioned above, Latin America is actually the most violent region in the world, with 30% of violent killings. There are twenty-three murders per hundred thousand inhabitants, twice as many as in Africa and five times compared to Asia. The vast majority of these crimes are linked to the organized crime's interests. This has caused a growing feeling of insecurity among citizens and the United States. In recent years, Latin American countries have experimented with different strategies to combat organized crime, some repressive and others "softer": in the first case we think in Mexico with the experience that involved a militarization of public order, or in the case of Guatemala, passed, in 2015, from a defined approach of a "hard hand" to the opposite featured by the so called "Hand bland". In other countries, were created new military police forces too. Overall, these policies are not [until now] known to be guarantee acceptable levels of security. Short term policies were unable to impact effectively on this phenomenon. Latin America, on the other hand, needs a structured response in order to reduce the level of insecurity in the region and, consequently, favor and develop socio-economic development, in line with the United Nations 2030 Agenda 16th Goal⁹.

9 Goal 16 is dedicated to the promotion of peaceful and inclusive societies for sustainable development, and it aims also to provide universal access to justice, and build responsible and effective institutions at all levels. The official website of the Agenda states that, among the institutions most affected by corruption, there are the judiciary and the police.

Corruption, bribery, theft and tax evasion cost developing countries about 1.26 trillion dollars a year; this amount of money could be used to relieve those living on less than \$ 1.25 a day above this threshold

Even in Latin America, the awareness emerged that there can be a clear economic development as long as there an existing such pervasive crime infiltrates the economy and public organisms: on the other hand, the issue of security is extremely important also for the undeniable fact for its relation to the exercise of human rights and to the protection of direct or indirect victims of organized crime, as well as their families.

Closely considered, the exercise of the human prerogatives, is seriously questioned in contexts that, in some extreme cases, resemble more war scenarios than accomplished societies.

It is yet to be underlined – once again – the transnational character of criminal organizations, which act easier in a context where any effective legal and operational law enforcement tools were launched. This means that any state without control and prevention systems can indirectly cause risks of infiltration for others, with consequences for the same state stability. Thus, governments together have a responsibility to work together to address jointly the global threat of organized crime.

The theme of the trans-nationality of organized crime in Latin America is expressed clearly in two cases:

- in the so called “triple frontera” (three borders), which separate Argentina, Brazil and Paraguay, and constitutes the operational field of the most dangerous drug, arms smugglers as armies and so deep to resist even the attempts of transnational response operated up to now. The circulation of criminal models in the “triple frontera” has also affected the prison system, from the point of view of the *Primero Comando da Capitale* group¹⁰ in the prisons of all three neighboring countries;
- Central America, on the other hand, represents an emblematic example of a place of “free movement of groups and criminal models”, as experimented in the so called. *triangolo norte*, an area that includes the states of Guatemala, El Salvador and Honduras, which see the institutions engaged in a daily fight against new organized criminal forms, called *maras* or *pandillas*, present almost uniformly in the most populous capitals and cities of the sub-region.

for at least six years. The rule of law and development are characterized by a significant interrelationship and mutual reinforcing, making this coexistence necessary for sustainable development at national and international level.

¹⁰ See *infra*.

With regard to similar emergency situations, which have been dragging on for more than a decade, any strategy of contrast, to be useful, must necessarily take into account two essential forming issues:

- the trans-nationality of the answer,
- technical assistance implemented through tested and shared models.

In my opinion, in large parts of the Indian-American continent the only viable way to reaffirm the Rule of Law is cooperation between states, through legal diplomacy and technical assistance activities ordered in a real strategic program. As mentioned, in order to obtain a good result, any intervention activity needs first of all a careful analysis: a need assessment conducted with care and in co-ownership with Latin American countries. In these terms, it will be useful to consider that the development of organized crime in Latin America and the Caribbean has been marked by the tendency to emphasize market-led organizations, especially transnational organized crime specialized in drug smuggling.

But the truth is that drug cartels are only a part of organizations characterized both by their ability to supply the international market and by their ability to take advantage of the local economic crime by controlling the territory.

Another trend, that an highlight is worth, concerns precisely the drug smugglers groups and their evolution with respect to the control of the territory: from an initial ambition of domination on some routes and on some drug pathways, the cartels and the Latin mafias Americans have begun to expand their sphere of invasive and pervasive operations, far beyond the rutas.

From the organizational-systemic point of view, organized crime can be considered in the region on different levels interconnected, which act on a scale of variable value in terms of profit and violence.

In the examination of the presence of mafias and criminal cartels, in a first level we find the groups of transnational organized crime related to drug smuggling in large portions of territory, following the process from the production to the sale (for example cartels). Some of these groups control a large part of the illegal drug distribution chain, but they are not a single reality. Indeed, they rely on a series of small contracted organizations specialized in the transport of illegal goods in their territories. Transnational crime organizations, for its part, manage this process from beginning to end, selling illegal goods on a large

scale in the countries of greatest consumption. The profit margins of this trade allow these groups to influence government security policies at the highest levels, to operate through their politicians, to implement large-scale economic projects and to influence social interactions at local, national and international level. Moreover, the great profits allow these groups to create partnerships and alliances.

Criminal organizations have often equipped themselves with small armies to rely on for their orders. Criminal groups in the region form these small-scale. Many of them have now cut off their contacts with their origins and operate independently, even if they are acting on a less extensive geographical area. Their economic model is based on the ability to conquer and control the territory on which they collect the proceeds of legal and illegal traffic. Unlike their predecessors, their peculiarity is represented by the capability of establishing positive interactions with government entities, and likewise developing strong partnerships. Therefore, it is explained why these second level groups generate so much violence in the region (first generation of *maras*). Their relationships with political and economic elites are based often on intimidation, rather than mutual respect and the sharing of benefits.

Third level criminal groups refer to street gangs (*pandillas*). These groups usually have mild and dynamic relations with the first and second level groups, but maintain an apparent independence. They are rather precarious organizations that survive mostly through extortion and the small drug dealing. Their morality is more related to social, ethnicity and nationality than to the economic aspect. Their identity is based in relation to rivalry with other street gangs, rather than in relation to capital accumulation or the development of long-term economic strategies. They penetrate the state too, but at a purely local level, particularly through the police who can facilitate their criminal activities. The police in fact operate as an intermediary facilitating the operations of these criminal groups. Often the police create their own criminal organizations both during the period of service and after retirement (or following the dismissal). These forces carry out various activities including: providing protection to criminal operations, facilitating the purchase of weapons, alerting or diverting investigations from criminal groups, or targeting rival organizations. Personnel armed forces can perform the same tasks as criminal groups, especially in areas where they are most active as part of a security strategy.

Political and economic elites also play an active role in facilitating and encouraging these criminal activities. First of all, they can be

partners in criminal activities or beneficiaries through money laundering and other economic projects. They can also receive funding and support for their campaigns from criminal organizations, some of which exercise considerable political power. The elites can also support indirectly criminal groups by compromising investigations, corrupting judges and prosecutors or simply removing funds from the legal system.

Finally, we must consider the fact of post-war realities (even after the numerous civil wars that affected the region), the consequent disarmament processes and the historical cohabitation (tolerant in places and conniving sometimes) between organized criminal groups and terrorist organizations, which often has complicated greatly the Latin American framework.

THREE DEEPEN BRIEF FRAMEWORKS

Not allowing the length of the present analysis more than a synthetic historical- reconstructive picture of the main types of Latin American criminal organizations, I decided to follow an approach experimented by teaching law and anti-mafia legislation. It starts from a journey through time and takes into consideration the most powerful mafias active in the region in the past, especially in Colombia, the immediately following imposition of Mexican organizations and finally the development of new forms of violent crime, especially in Central American, represented by *maras* and *pandillas*.

A) COLOMBIAN CRIMINAL ORGANIZATIONS

In the 1970s, in the wake of the conditions that favored Colombia's new international role, real criminal organizations were born, mainly dedicated to drug smuggling. The term "drug cartel"¹¹ is appropriate to define Colombian criminal organizations. In fact, although several groups were involved in the various stages of drug smuggling, two were the main organizations to consider: the Medellín cartel and the Cali cartel. The Medellín cartel is also known to international public opinion for literature and filmography. Its undisputed leader was the notorious

11 In economia con il termine cartello si indica un "accordo tra imprese concorrenti diretto a disciplinare la concorrenza" ma estendendo il significato della parola si può far riferimento ad "un'alleanza tra forze o gruppi che perseguono scopi comuni".

Pablo Emilio Escobar Gaviria. Escobar created a vertical structure for the cocaine business, capable of covering all the various phases, from cultivation to the great distribution in the USA and Europe. After the death of its leader, the top-down and hierarchical organization did not hold up starting inexorably to decline and favoring the progressive expansion of the operations of other criminal group active in Colombia, the Cali cartel. The latter, created by the brothers Rodriguez Orejuela, Miguel and Gilberto, as Escobar also sons of peasants, was structured, instead of a pyramid system, as a real “holding” characterized by a strong division of labor that was reflected in the presence of numerous small cartels specialized in a single phase of the drug production and smuggling process.

The relationship between the two cartels was a reason for an alliance at first and then entered into a real conflict situation. In the period following Escobar’s death, the Cali cartel grew stronger until they took over the cocaine export monopoly. Even the *caleños*, nevertheless, had a cycle of limited existence with a reduction to the minimum of their activities in the second part of the nineties¹².

Unlike the Medellin cartel, the Cali cartel was the silent and industrious cartel; it was in fact much more sophisticated and above all more integrated in the judicial and financial circuits of the country. The leaders of the group maintained a “low” profile not only in daily life but also in relations with politics; with the latter they preferred prudence and discretion, before corruption then only in the extreme case violence and murder. The Medellin cartel was instead more politicized and ambitious: Escobar worked personally in politics to obtain parliamentary immunity, was even elected deputy in parliament for the Liberal Party. Escobar acted politically not only to guarantee general protection for his “business” but also to protect his figure from a possible extradition to the US, where he was wanted for international drug smuggling. However,

12 Paradoxically, the end of the Cali and Medellín cartels hegemony caused in Colombia the fragmentation of the crime organizations which have changed forms and have permeated the political situation in Colombia under different aspects of daily and social life to the point that we speak about a “violent criminalization of urban life”.

In addition to the two main ones, there were also six other minor historical organizations: the *Norte del Valle cartel*, the *Cauca cartel*, *La Guarjuna cartel*, *Narino*, *Pereira*, *Bogotá* and *Leticia*. Among these groups the cartel of the Norte del Valle was considered “the last of the real cartels” and Diego Montoya, one of its greatest exponents, has long been considered “the boss of the Colombian narco bosses” like Pablo Escobar. However, unlike the cartels of Medellin and Cali, the organizational situation of the Norte del Valle cartel is not certain: it is a criminal association no longer active in the field of drug smuggling that operated mainly north of the Department of Valle del Cauca, in Colombia. It became important especially after the second half of the 1990s due to the fragmentation of the other two large Colombian cartels, the Medellin cartel and the Cali cartel.

Escobar's political career was destined to run out soon due to a late, if not extreme, resilience of the politics represented by Colombian interests and values. Escobar, who offered to pay the Colombian public debt in exchange for immunity, financed religious institutions, homes for the poorest, built football fields for the children and became the president of the National of Medellín football club. His partner Rodríguez Gacha instead owned the Millionarios, team from Bogotá. Escobar even owned a newspaper, the "Medellín Cívico", from whose pages he sent messages to the political leaders writing to share with the guerrillas "the desire for a Colombia with greater social equality". Even Orejuela did not give up "well-targeted patronage" by supporting some private journalism universities and owning the América football team that in 1993 won the Colombian championship.

The disappearance of historical cartels has led to the spread of less relevant organizations from the point of view of territorial diffusion and control, with an increase in violence especially in large cities.

B) MEXICAN CARTELS

Many sources show that Mexico records very high figures of violent deaths typical of a country at war¹³. The United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR), Michelle Bachelet, recently said that 252,538 deaths in Mexico have been logged since 2006. The current government inherits a situation of extreme violence, but both the newly elected President López Obrador and the competent authorities have officially pledged to remedy the situation by fighting insecurity in the country, respecting human rights. Mexico, besides being an important geopolitical actor in the region (it is a G20 country) and an economic protagonist of the international scenario (it has great natural resources and a flourishing industry), is considered one of the main centers of world drugs smuggling. It is a country in which a campaign of violence has been going for years, which has caused thirty-three thousand "desaparecidos" in the last decade.

The concentration of cocaine production in South America is the starting point of all the routes that, in their initial part, are macro-flows directed to consumer markets. If North America is the landing

13 <https://www.proceso.com.mx/578949/mexico-tiene-cifras-de-muertes-violentas-propias-de-un-pais-en-guerra-bachelet>

place of the first flow, the second is Europe. Starting from the Atlantic coast, drugs go to Europe by various means of transport. The long border that separates Mexico from the United States has always been a great market for licit and illicit products and services. Therefore, it is natural that the most important organized crime groups in Mexico as well as the most relevant criminal activities and markets for Mexican criminal organizations have developed mainly along this border.

Mexico became the epicenter of the drugs smuggling, in the nineties, when, following the weakening of the Colombian narcos, which were the main suppliers of the US market, it stopped being only a transit country assuming a leading role in the production, in the management of traffic, in the determination of the price and routes.

The institution of Mexican drug cartels is due to a former judicial police officer of the State of Sinaloa, a plateau rich in marijuana and opium crops, Miguel Angel Félix Gallardo, who in the eighties controlled all the illegal drug trade in Mexico and in the corridors on the border with the United States.

Gallardo started an important flow of narco traffic towards North America and was the first Mexican to act as a link with Colombian cartels. Gallardo was arrested in 1989 and the cartel fragmented.

With the advent of the 2000s, two factors determined the breakup of the “Pax Messicana”, which until then had held up the internal balance.

The first was represented by the end of the seventy-one years of uninterrupted government of the “Partido Revolucionario Institucional (PRI)”, which caused a political power vacuum at the territorial level and the end of a determined control by federal law enforcement on the groups criminals, holders of well-defined areas in which they could trade and carry out their illicit advantages. The PRI, the party heir to the ideals of the Pancho Villa and Emiliano Zapata revolution, in its long term in power had ended up by getting involved with the cartels.

The latter consisted in the temporary drop in the demand for drugs from the United States. It reduced the revenues, and increased competition between cartels.

These events upset the system of alliances that until then had guaranteed the safety of the corridors to smugglers and favored the constitution of ten large Mexican criminal cartels. The most influential are: the “*Sinaloa Cartel*”, founded by Joaquim Guzman, called “*El*

Chapo”, which until his arrest controlled 25% of the drug market; the “*Cartello del Golfo*”; “*La Familia*”; “*Los Caballeros Templarios*” and the “*Tijuana Cartel*”.

The Mexican cartels, organized as an entrepreneurial network, with various types of agreements, which link together groups and individuals without subjecting them to a pyramid structure, manage the various phases of the activity. Their organization is, in fact, able to perform various functions in the sectors concerning the cultivation of plants (with the need for protection and camouflage), the purchase of leaves and chemical substances, the transport of raw materials in the laboratory area, the cocaine packaging and deposit supervision. These activities, together with the protection of the leaders, led to the militarization of the cartels by equipping them with armed units, used in the protection of the routes, which, more and more often, are threatened by groups dedicated exclusively to predatory activities. These militarized groups, are composed mostly of former members of the Mexican special forces, among which the most consistent is “*Los Zetas*”¹⁴.



14 It worked at the beginning for the cartels and then becomes independent so to gain market segments. It is active in many Mexican states and in various Latin American countries in drugs smuggling, in kidnapping for extortion and in other criminal activities.

Military formations assisted the other cartels, such as the Beltran Leyba for the Sinaloa cartel.

There is also the third type of criminal organization as mentioned above: in fact there are numerous local *pandillas* (in Ciudad Juárez in 1997 more than 287 *pandillas* operated, including at least 13 extremely violent).

C) THE CENTRAL AMERICAN *MARAS* AND *PANDILLAS*

Central America represents an important link corridor for drugs smuggling from the south to Mexico and the United States.

Criminal organizations handles also arms and human trafficking. Amnesty International defines Central America as a theater of war, in which its public institutions have progressively lost full sovereignty within their borders due to administrations sometimes involved in investigations into serious corruption and incapable of curbing violence. In particular, in the so-called “Northern Triangle”, formed by Guatemala, El Salvador and Honduras, violence is the basis of everyday life and cohabitation with criminal gangs in cities is the rule.



CENTRAL AMERICA POLITICAL DIVISION

I have already highlighted the sad statistics of the murders of police officers in El Salvador.

I can add a personal experience lived during a mission in Honduras to the numerical data (cold as it is such as to dismay).

At the end of the work day, the police officers assigned to my protection did not return in uniform to their homes. The Honduran policemen from Tegucigalpa [which is not the most dangerous city in the country having to give up the scepter to San Pedro Sula] consort to rent out delocalized apartments, to decontextualize the attention of the *maras* from their families¹⁵.

Naturally, this is a measure taken in a completely autonomous and prudential manner, which illustrates, however, in a particularly significant way, the level of fear that the criminal organizations under consideration incite on the population.

The origins and causes of the multi-faceted criminal phenomenon organized in Central America are various: guerrilla movements and paramilitary structures, protagonists of brutal violence, have dissolved following the creation of the democratic governments elected by the people. Many of their members, mostly young people, have not laid down their arms or entered civil society and have ended up, due to the scarce job opportunities offered by the region¹⁶, to be attracted by criminal organizations, emerging as true autonomous emerging powers.

Furthermore, another factor was the decision of the United States, in the mid-nineties, to repatriate mass immigrants in large numbers. The vast majority of these were composed of common Central American criminals.

Thus, it started to be used the term “gang”, as in the North American cities where this phenomenon originated. When we talk about gangs operating in Central America the term “*pandillas* or *maras*” is more proper: for *pandillas* we mean all local criminal groups, with *maras* we refer to a more recent phenomenon, which has its own roots among the Central Americans who emigrated to the United States in the 1960s. In El Salvador, Guatemala and Honduras the two “*maras*” have spread, the most dangerous of the continent, even more violent than the Mexican ones.

15 The police do not have the capacity to fight a force that seems for all an army of aggression. The most consistent response was the military one. The army was often used for repressive purposes – and when it achieved them – it was counterproductive.

16 The national economy is inexistent, basically due to the control of the big industries by the multinationals. The high unemployment rate and the ease of finding weapons have multiplied the chances of finding recruits willing to shed blood in exchange for something to eat.

The “Mara Salvatrucha (MS-13)” and the “*Mara 18*” or “*Barrio 18*”¹⁷, were both created by Salvadoran and Honduran emigrants in Los Angeles and Washington, the two cities with a strong presence of Central American emigration in the United States starting since the seventies.

Other countries in the area are also involved with the “*Northern Triangle*” in drug smuggling due to the presence, more or less marked, of Mexican cartels.

Costa Rica has traditionally been considered as a bastion of security in the region, but in recent years has seen a worrying increase of violence, due on the one hand to the consequences of the crises in neighboring countries and on the other to the growing role of local criminal groups in the drug smuggling. In Belize, the drug killing data is staggering. In Panama, even a president, Manuel Noriega, was accused of drug trafficking and deposed following an invasion by the US military. Its geographical position, between the Center and the South of the continent, has made it a key transit point for illicit trade, as well as an area of refuge and traffic for criminal organizations. The Mexican cartels took advantage of the fragile Panamanian judicial system and of the extensive corruption to infiltrate the local system. Finally, as far as Nicaragua is concerned, the recent political events are now bringing it to the brink of a civil war.

A note from the Justice Department reports that, the politician Mario Estrada with his partner Juan Pablo Gonzalez conspired asking for the Sinaloa cartel to become president.

The recent announcement that Mario Estrada, Guatemala’s presidential candidate for the minority party of the National Union of Change (UCN) – although without any real chance of winning the June elections, however candidate and active participant in the electoral campaign – represents the confirmation of how the Central American situation in some sectors is significantly in danger. The Guatemalan

17 The two main maras, the “13” and the “18”, took their name from the streets of the cities they controlled. The “MS-13” has about sixty thousand affiliates dedicated to a very differentiated criminal activities and allies in the global galaxy of the crime; it does business even with the Japanese and Asian Gulf Mafia. It is also active in the trafficking of human beings, especially Central American citizens who are smuggled to the United States, and operates mainly in urban areas. The “*Barrio 18*” has a slightly lower number of members of different nationalities, although in the vast majority Hispanics. Its main activity is drug trafficking, which allowed to create close ties with Mexican cartels and recruit its members in schools with the promise of money and identity. The “*Barrio 18*” extends to several Central American states. The struggle for the territory and for the control of criminal activities has always caused feuds between the two “maras”, which are resolved in a spiral of bloody murders and revenge. These have created parastatal apparatuses within their respective territories. This report highlights the difficulty of fighting drugs smuggling.

politician was indeed captured in Miami (Florida, USA) with one of his trusted men, Juan Pablo González Mayorga. Both are charged with conspiracy aimed to export cocaine to the United States, as well as to import weapons.

A note from the US Department of Justice says that both Estrada and Gonzalez “use the money from the Sinaloa cartel to finance their plan to reach the presidency” by offering the cartel the possibility of using Guatemalan ports and airports as a bridge to export tons of cocaine to the territory of the United States¹⁸.

THE PENITENTIARY SYSTEM AS AN INCUBATOR OF NEW FORMS OF CRIMINAL ORGANIZATIONS

A crucial aspect of the Latin American problems is the penitentiary system. The concrete abdication of power within prisons in large parts of the hemisphere¹⁹ has made these structures into real, non-sporadic storage room for criminal groups and schools for future criminals.

This process has accelerated since the governments of the region strengthened the measures to suppress the small drug dealing and other crimes, leading to overcrowding of prisons and increasing the difficulties for the authorities to manage the sector.

In the face of any classification and management, in some prison systems, inside the prisons the pavilions take the name of the groups to which the criminals are convicted²⁰. Since there is no separation in the prison environment between common crime and organized crime, the prison becomes a place of proselytism, recruitment, radicalization and training.

The “*Primeiro Comando da Capital*” (PCC), is a paradigmatic example of similar organizations with endo-prison or intramural origin that evokes at least the mechanisms of primitive formation, the Italian New Organized Camorra and the criminal experience of Raffaele Cutolo.

It is a criminal organization born precisely from the harsh prison conditions, set up to create an alternative entity, using a rhetoric of

18 https://elpais.com/internacional/2019/04/18/america/1555556040_527061.html

19 It is enough to remember the specific issue of the program of the Mexican Minister of Interior's who just took in office.

20 For instance, Comando Vermelho, PCC.

injustice and “revenge” against the police to attract new recruits and to generate the legitimacy needed to lead in tranquility its criminal operations.

The “*Primeiro Comando da Capital*” lives, in fact, of criminal activities: it is financed through the sale of cannabis and cocaine, with extortion to prisoners or to the detriment of civilians and with robberies of banks and valuables. It is present in a network that branches out in almost all of Brazil, with rival gangs that are gradually defeated, subjugated and reduced to local “*branches*” of the group.

Linked by bonds of fidelity, unity and silence, present in a real Statute, just like any criminal or *paramafiosa* organization, the enlisted must follow a complex affiliation path, in which the new adept must be presented by an already active senior member, and be subjected to a “baptism” ceremony, having three other members as godparents. Each member of the PCC must pay monthly a sum of money to the common fund, differentiated between detained members and free members. A common practice in criminal groups of all latitudes, in which ties of solidarity and mutual assistance are created between members in freedom and members in captivity.

Today the PCC is also present beyond Brazil, in various Latin American states, engaging the jurisdiction, the police and the penitentiary system of Argentina and Paraguay.

In particular, the PCC is expanding and is considered the largest and best organized criminal group, having about twenty thousand members, multimillionaire revenues and strong support among the detainees. It orchestrated riots in various prisons of San Paolo, putting the entire city on fire for two days. It has been implicated in many kidnappings in Bolivia, in the recruitment of FARC dissidents, in drug shipments seized in Uruguay and in various murders in Paraguay, where the organization was also responsible for the largest armed robbery of the country’s history: about forty million dollars stolen with explosives from a security vault.

The organization has a vertical mafia-type structure. Like the mafias, in fact, it is established where the State and the law are weak and it proposes to create an institutional alternative. In Brazilian prisons, where prisoners’ conditions are somewhat critical, it uses the rhetoric of injustice and revenge against the police to attract new recruits and generate the legitimacy he needs to easily carry out his criminal activities.

Its bosses, despite being detained to serve heavy sentences, continue to lead proselytes from behind bars. Although one of the PCC leaders, Marcos Camacho known as “*Marcola*”, a drug smuggler and bank robber with intellectual pretensions, in an interview with a newspaper exposed fanciful political and revolutionary ideas, the organization actually has little or nothing to do with politics, with the revolution, with justice and with the misery of the favelas.

The PCC does not set out to seize the state, which is disputed confusedly with the right to pass sentences of condemnation, nor does it have a social program outside the demands of the prison population to which it guarantees, in the name of “prison brotherhood”, a support important. This includes the payment of lawyers, money for inmates and financial assistance for their family members. The agreements with groups of former Latin American Marxist guerrillas aim exclusively at criminal action.

Agreements with groups of former Marxist guerrillas in Latin America are aimed exclusively at criminal action.^{21 22}

The PCC has also managed to form similar groups in other regions of the country and to ally, for example, with the powerful “*Família do Norte (FDN)*” in Amazonia, a fundamental hub for cocaine river traffic. It aimed to emulate the Escobar project in Colombia, aimed at creating a single organization (Narcosur) for the control of the drug market in the southern continent^{23 24}.

In the northern region, the PCC has coopted part of members of the “*Família do Norte (FDN)*”, but there was no merger between criminal groups. There is a record of junction of “*Família do Norte (FDN)*” and “*Comando Vermelho*” in that region²⁵.

21 http://www.limesonline.com/rubrica/terroristi-italiani-e-guerriglieri-latinoamericani?refresh_ce

22 Giorgio Malfatti di Monte Tretto, *Economia drogata*, casa editrice Università Link Campus, Roma luglio 2019.

23 <http://www.radiocittafujiko.it/brasil-e-inferno-di-manaus>

24 <http://www.economiaitaliana.it/it/articolo.php/Da-Pablo-Escobar-a-El-Chapo-tutta-la-verita-sul-narcotraffico>

25 <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48428432>

https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/29/politica/1559086144_880397.html

THE JURIDICAL DIPLOMACY MISSION²⁶ IN THE TOPIC UNDER CONSIDERATION

Legal diplomacy allows a journey through space and time towards better regulatory models.

In space, it makes it possible to translate, share and export norms, institutes, organizational models and value systems. As far as it identifies and studies the best practices spread or established elsewhere, it allows us to anticipate scenarios, as in a hypothetical journey through time. It often happens that national models – indicated or recognized as terms of reference – rise to standards in multilateral forums and, through conventional mechanisms, end up conditioning, permeating it, tomorrow's national legislation.

The study of such phenomena in advance and in depth offers an unprecedented approach to link and govern them in the best possible way.

In a context like the Latin America, judicial and police cooperation, although admirable and efficient, are not in my opinion enough: the geographical fragmentation of criminal organizations and the new figures of crime require today a more effective preventive and repressive system. The traditional bilateral judicial cooperation agreements shall be made outdated and ineffective by the transnational character of the crime, which instead would require agreements and multilateral cooperation schemes and sometimes even in contrast with the traditional conception of state domestic jurisdiction.

The problem must be considered a priority not only by legislators and public authorities, but also by all sectors of society (educational agencies, the press, the private sector), with a view to long-term prevention programs that can reduce administrative, social and economic vulnerabilities, thus limiting the space available to gray areas, a breeding ground for global organized crime. A multi-stakeholder approach is needed.

The diplomatic action in this new sphere of law are aimed at:

- harmonizing legislation, bringing national regulatory frameworks closer to ensure fair competition between

26 A.M. DURANTE MANGONI e G. TARTAGLIA POLCINI (2019), *La diplomazia giuridica*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019.

production systems and healthy competition between companies;

- consequently, favoring a transnational response to the most serious forms of crime on a global level: criminal organizations, corruption, money laundering;
- promoting the spread of Italian anti-corruption models (including those of the private sector), anti-money laundering and anti-mafia.

A really significant space for action opens today following the approval of the peer review mechanism of the Palermo Convention on the fight against organized transnational crime: Italy is a reference model in this field of action and will be, in all probability, recipient of numerous requests for technical assistance. The increasing incidence of the UNCAC review mechanism makes it wish that the establishment of a review mechanism also within the framework of the UNTOC Convention, recently approved by the Conference of the Parties (Vienna 15-19 October 2018), can have a similar impact. In light of the frequent existing links between organized crime and corruption, it can be assumed that this important development contributes, on the one hand, to strengthen the overall arsenal to counter the malfeasance and, on the other, to amplify the opportunities created by the circulation of the European regulatory models too.

Finally, the European program EL PAcCTO, an initiative aimed to help the Latin American continent in matters of justice and security, is equally important.

EL PAcCTO is a European Union program funded by the European Commission and implemented by FIIAPP and Expertise France, with the support of the International Italian-Latin American Organization (IILA) and Camões.

Its main objective is the fight against transnational criminal organizations through the enforcement of all institutions involved in the criminal sector and which are responsible for guaranteeing security and legality in 18 Latin American countries.

The program has taken on a denomination with an acronym in Spanish, evocative in the article of the intercontinental nature of the action (Europe-Latin America) and in the noun of the object and purpose of the initiative (Assistance Program against Transnational Criminal Organizations, for the rule of law and the security of citizens).

Italy has the responsibility to coordinate cooperation between penitentiary systems and is working in this direction, achieving significant results, as well as each partners in its area of action.

European efforts offer a prospect of hope for the redemption of the region and sustainable development of the entire area.

GIOVANNI TARTAGLIA POLCINI

MAGISTRADO NA ITÁLIA E COORDENADOR DO PILAR
PENITENCIÁRIO DO PROGRAMA EL PACCTO



**DOSSIÊ: ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS, CRIME,
FRONTEIRA E JUSTIÇA**

RELATOS DE EXPERIÊNCIAS



A FORÇA-TAREFA DE INTERVENÇÃO PENITENCIÁRIA E A GARANTIA DA SEGURANÇA NOS ESTADOS BRASILEIROS

MAYCON CESAR ROTTAVA

AGENTE FEDERAL DE EXECUÇÃO PENAL – DEPEN/MJSP E
SECRETÁRIO ADJUNTO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA
DO ESTADO DO PARÁ

Resumo

O presente relato tem o objetivo de discorrer acerca da experiência brasileira de criação da Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária (FTIP) abordando os aspectos históricos, os marcos legais de implementação e os métodos de atuação. A proposta é apresentar a realidade de cada estado atendido pela FTIP, relacionando-a com o cenário nacional do sistema penitenciário brasileiro e de que forma a atuação articulada da FTIP restaurou, em alguma medida, os procedimentos de unidades penitenciárias, garantindo a efetivação de direitos dos presos. Os resultados apresentados impactam em vários aspectos a política penitenciária dos estados e a própria política de segurança, seja na redução dos índices de violência, seja na capacidade de retomar o controle de unidades prisionais, antes comandadas por facções criminosas.

PALAVRAS-CHAVE: Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária (FTIP). Departamento Penitenciário Nacional. Combate ao crime organizado nas prisões.

INTRODUÇÃO

O Sistema Penitenciário Brasileiro é marcado por uma história de violências e crises, sejam violências presentes na dinâmica interna, sejam as provenientes da relação entre os próprios presos. As dimensões territoriais do país dificultam a execução de uma política penitenciária padronizada e articulada. Assim, o país vive ciclos de crises, rebeliões, fugas e ausência sintomática de garantia de direitos nas prisões.

O sistema prisional brasileiro enfrenta o desafio de custodiar mais de 700 mil pessoas, adequando a estrutura física e logística para oferecer programas voltados à reabilitação do preso.

Para absorver esse número de pessoas e, ao mesmo tempo, dar um salto de qualidade nos serviços penais, coloca-se como imperativa a necessidade de um alinhamento conceitual das áreas de atuação,

integrando as práticas realizadas nas áreas de segurança, assistência e gestão administrativa.

As violações de direitos das pessoas privadas de liberdade, apresentadas recorrentemente nos estados, têm sua origem mais profunda no precário arranjo federativo (divisão de recursos, receitas e competências tributárias a estados), na ausência de coordenação efetiva de políticas públicas em nível nacional para o sistema prisional dos estados e, por fim, na capacidade de articulação de organizações criminosas no interior das unidades penitenciárias brasileiras.

Para Augusto Zimmermann, “Precisamos urgentemente adotar políticas plausíveis de segurança pública, no sentido da tomada de providências que são de ordem legal e judiciária” (ZIMMERMANN, 2004, p. 635).

O Departamento Penitenciário Nacional tem como tarefa pro-fícua o controle e a aplicação da Lei de Execução Penal, assistindo tecnicamente os estados, apresentando alternativas para os problemas que envolvem os sistemas penitenciários, considerando suas características locais.

Criado no âmbito do Departamento Penitenciário Nacional, o Sistema Penitenciário Federal surgiu diante de uma grande crise caracterizada principalmente pela superlotação das unidades penitenciárias estaduais, ausência de manutenção das estruturas aliadas a eventos de corrupção, rebeliões e ineficácia na classificação dos presos para cumprimento de pena.

Esse sistema foi concebido para ser um instrumento contributivo no contexto nacional da segurança pública, uma vez que isola os presos considerados mais perigosos do país. Isto significa que tal institucionalização veio ao encontro sociopolítico da intenção de combater a violência e o crime organizado por meio de uma execução penal diferenciada. De acordo com o Decreto nº 6.049, de 27 de fevereiro de 2007, que aprovou o Regulamento Penitenciário Federal, os estabelecimentos penais federais têm por finalidade promover a execução administrativa das medidas restritivas de liberdade dos presos, provisórios ou condenados, cuja inclusão se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio preso, e também abrigar presos, provisórios ou condenados, sujeitos ao regime disciplinar diferenciado, previsto no art. 1º da Lei nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003.

Mais recentemente, com a consolidação das penitenciárias federais, dos seus procedimentos e reconhecida excelência na custódia de presos com perfil de alta periculosidade, o Departamento Penitenciário Nacional apresentou ao país um modelo de cooperação imediata aos estados em situações de grave crise em seus sistemas penitenciários. Surgiu, então, a Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária (FTIP).

O relato de experiência aqui apresentado se refere à atuação das Forças-Tarefas nos estados, à dimensão de cooperação, aos métodos e procedimentos, apontando os resultados mensuráveis e os desafios persistentes.

FORÇA-TAREFA DE INTERVENÇÃO PENITENCIÁRIA: DA ORIGEM À DIMENSÃO INTEGRAL DO CUMPRIMENTO DA LEI DE EXECUÇÃO PENAL

O primeiro grupo voltado para intervenção em unidades prisionais foi o do GPOE-DF (atualmente Diretoria Penitenciária de Operações Especiais – DPOE-DF), no ano 2000. A primeira rebelião que esse grupo enfrentou foi no ano 2001. O princípio da cooperação visa o processo de integração e a busca por um pleno desenvolvimento comum. No cenário de profunda desarticulação das políticas públicas penitenciárias, a Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária demonstra alternativa racional e orientada para atingir diretamente focos de alarmante caos e violação de direitos humanos. Conforme preconiza José Afonso da Silva:

Os esforços isolados desenvolvidos no Brasil e nos Estados da federação contra a criminalidade e a violência têm sido desconstruídos, ao sabor das tais “ondas” de violência, sem a articulação ordenada, inteligente e orientada para objetivos viáveis, racionalmente preestabelecidos (SILVA, 1999, p. 53).

O histórico de organização de grupos para atendimentos a demandas específicas de crises no sistema prisional, teve início no ano de 2006, quando eclodiu histórica rebelião no estado de São Paulo, envolvendo mais de 70 unidades prisionais. Naquele momento, alguns estados brasileiros com maior *expertise* em treinamento em situações de crise em ambientes penitenciários se mobilizaram gradualmente para capacitar e atuar com doutrina de intervenção em presídios. Surgiu então uma Força de Intervenção Penitenciária Integrada (FIPI) composta por agentes penitenciários de diferentes estados, porém não acionada nesse momento.

Com resultados exitosos na cooperação ofertada ao estado de São Paulo, o modelo virou referência para inúmeras outras instituições de segurança pública no país.

Semelhantemente ao estado de São Paulo, em 2016 o Ceará enfrentou uma grave crise em seu sistema penitenciário, levando as autoridades do estado a solicitar apoio. Agentes de diferentes estados voluntariaram-se e formaram a Força de Intervenção Penitenciária Integrada (FIPI) no estado do Ceará.

O objetivo era retomar o controle das unidades rebeladas, garantir a segurança para reconstruir as unidades, disciplinar os presos e treinar os agentes penitenciários das unidades e grupos táticos do estado, utilizando os procedimentos instituídos pela mesma doutrina de intervenção testada e aprovada em outras situações de crise.

Em 2017, o Rio Grande do Norte vivenciou uma das mais violentas rebeliões no Presídio de Alcaçus. O massacre, que deixou pelo menos 57 mortos, obteve de imediato a atenção dos órgãos internacionais para os graves problemas que o Brasil enfrentava com o crime organizado dentro e fora dos presídios.

Nesse momento, já com uma articulação mais organizada no âmbito do governo federal, o Departamento Penitenciário Nacional assumiu o protagonismo da cooperação com os estados da Federação a partir de envio de Forças-Tarefas de Intervenção Penitenciária para contenção de situações de crise, rebeliões e motins.

Posteriormente, a Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária (FTIP), no âmbito do Departamento Penitenciário Nacional, foi instituída por meio da Portaria nº 186, de 30 de outubro de 2018, em consonância com as metas prioritárias do Ministério da Justiça e Segurança Pública, e, especialmente, com a finalidade de reestabelecer a disciplina, a segurança e a vigilância penitenciária, por meio do enfrentamento à violência e ao crime organizado que atua dentro dos estabelecimentos prisionais. O seu emprego está previsto como apoio aos governos estaduais nas situações extraordinárias, a partir de eventos que promovam ou possibilitem desdobramentos que venham a ocasionar grave crise no sistema penitenciário. Em 2019, a FTIP ampliou suas atribuições, passando a exercer atividades de inteligência de segurança pública que tenham relação com o sistema prisional.¹

1 A nova atribuição está na Portaria nº 65, de 25 de janeiro de 2019, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, publicada no *Diário Oficial da União*.

ESTADOS COOPERADOS, HISTÓRICO DA CRISE E ATUAÇÃO DA FTIP

Após a institucionalização da Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária, o Departamento Penitenciário Nacional atuou com esse método de ação nos estados do Ceará, Roraima, Amazonas e Pará. A atuação da Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária no estado é precedida de diagnóstico e planejamento, levando em consideração todos os atores envolvidos naquele contexto penitenciário.

Além de conter a situação excepcional de crise, a FTIP, no estado, garante um avançado para os agentes, na medida que o diálogo com os demais órgãos do sistema de justiça, busca a implementação imediata de rotinas nas unidades que atendam à execução das assistências aos presos.

A atuação da FTIP nos estados pode ser sistematizada em algumas fases pós-planejamento e mobilização. Na primeira, há a retomada do controle para estabelecimento da segurança; na segunda, abre-se a possibilidade para as visitas dos órgãos de inspeção e promoção de ações que intensifiquem as assistências para atendimentos à saúde e jurídico; e, na terceira fase, há o repasse de conhecimento e informações para que o estado tenha condições efetivas de manter o estabelecimento penal sob seu controle.

Desde a Constituição do Império de 1824, claramente reposto na Constituição de 1988, o poder central que hoje chamamos de governo federal, historicamente não deu rumos à segurança pública no Brasil.

Para quebrar essa trajetória, o Sistema Único de Segurança Pública e a Política Nacional de Segurança Pública – SUSP e Defesa Social foram estabelecidos no Brasil a partir da publicação da Lei nº 13.675, de 2018. A lei cria bases e parâmetros para que diversas forças de segurança pública possam trabalhar de forma integrada, com atuação coordenada de agentes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Em tese, o SUSP estabelece um federalismo compartilhado na área de segurança pública, incluindo a sociedade civil como ator de transformação no sistema prisional.

As Forças-Tarefas de Intervenção Penitenciária dialogam sobremaneira com o conceito de integração e otimização de esforços para uma política pública de segurança e penitenciária que seja eficiente e moderna.

FTIP RORAIMA

A segurança pública em Roraima apresentava-se como o maior problema do estado. Elevado número de homicídios dentro e fora das unidades prisionais, fugas em massa e rebeliões colocaram o sistema prisional como o centro do problema. Apesar de Roraima possuir a menor população carcerária do Brasil, representava, no entanto, um dos sistemas mais desorganizados do país. O sistema prisional em Roraima apresentou-se para o Brasil, no ano de 2008, quando o estado de Roraima registrou elevado número de agressões físicas, casos de tortura e mortes violentas no ambiente penal.

A partir disso, até 2015, foram registradas, somente na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo (PAMC), 15 execuções violentas. O elevado índice na referida unidade prisional foi agravado nos anos de 2016 e 2017, quando foram registrados episódios de fugas em massa, torturas, ofensas à integridade física e psíquica dos presos. Somam-se também as chacinas ocorridas com descomedida truculência (decapitações, esquartejamentos) que resultaram em 10 execuções em outubro de 2016 e 33 execuções em janeiro de 2017.

Ademais, o expressivo número de fugas também se apresentava como questão importante, visto que, entre 2015 e 2018, identificaram-se 615 presos foragidos na PAMC, dos quais apenas 81 foram recapturados.

No já previsível cenário de crise no sistema do estado, no ano de 2017, o EPEN, em conjunto com instituições parceiras, executou a Ação de Justiça e Cidadania no estado de Roraima. Foram atendidas 2.242 pessoas privadas de liberdade, custodiadas em 5 unidades prisionais do estado com as mais diversas formas de atenção aos direitos de assistência à pessoa privada de liberdade.

Apesar das ações de acompanhamento do Departamento Penitenciário Nacional ao estado, a situação do sistema prisional de Roraima chegou a um colapso insustentável, tanto pelas instituições, quanto pela sociedade e também pelos próprios custodiados pelo estado.

A situação agravou-se e em razão disso, ao final do ano de 2018, foi decretada a intervenção federal no estado na esfera da gestão penitenciária,² com emprego da FTIP,³ e, posteriormente, a intervenção se estendeu a todo o Governo de Roraima.

2 O Decreto 26.208, de 21 de novembro de 2018, designou servidor do Departamento Penitenciário Nacional para administrar o Sistema Penitenciário do estado de Roraima.

3 Portaria 204, de 21 de novembro de 2018, autorizou o emprego da Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária no estado de Roraima por 180 dias.

A ação de intervenção na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo, batizada como “Operação Elpis”,⁴ iniciada em novembro de 2018, visou não apenas manter o controle e a segurança local, mas também organizar a estrutura física do presídio, por meio de aparelhamentos, dando relevância também às questões da assistência aos presos, pelo fornecimento de alimentação, por meio de serviços de saúde e de outras atividades educativas. A operação coordenada pelo Depen contou com 106 agentes de execução penal, federais e estaduais.

A PAMC, no momento da operação, possuía população carcerária de mil apenados acomodados em celas coletivas, em cumprimento a suas sentenças em regime fechado, semiaberto e/ou a espera de julgamento.

Há cerca de nove anos, o Ministério Público vem protocolando inúmeras ações judiciais solicitando, entre outras demandas, a recuperação da estrutura física, a construção de alas para separação dos condenados quanto ao tipo de regime, a compra de veículos para transportar os detentos, dentre outras.

A unidade possuía estruturas físicas absolutamente precárias, ruínas, prédios em construção abandonados, muito matagal, além de diversos formatos de estruturas para custódia dos presos.

A Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária planejou e executou suas ações com base na realidade descrita, checada por equipe do próprio Departamento Penitenciário Nacional em visita técnica. Garantiu-se, portanto, o objetivo central de contenção inicial, de adequação de acomodação dos presos e de segurança para início das obras de reconstrução daquela Unidade.⁵

Nesse sentido, a obra está em fase de execução,⁶ embora atrasada, em decorrência da apresentação dos projetos complementares recém-concluídos, os quais proporcionaram redefinição dos custos dos serviços, além da adequação da estrutura de engenharia, visando atender aos padrões de segurança e salubridade.

4 O nome da operação remete à mitologia grega. Elpis era a deusa, ou espírito, que personifica a esperança.

5 O acordo extrajudicial firmado entre o MPE/RR e MPF, o estado de Roraima e a União, homologado na 4ª Vara Federal do estado de Roraima, previu a reforma da Penitenciária Agrícola de Monte Cristo, com compromisso do estado de iniciar as obras em até 72 horas após a entrada da FTIP na unidade.

6 No momento da finalização deste Relato de Experiência, a Penitenciária Agrícola de Monte Cristo estava 90% concluída.

FTIP AMAZONAS

Em dezembro de 2016, a morte de 56 pessoas no Complexo Penitenciário Anísio Jobim (Compaj), em Manaus, chocou o país e escancarou as deficiências do sistema penitenciário local, que encontram relação também com o sistema de justiça. A responsabilidade pela garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade é compartilhada, cabendo a todos os órgãos envolvidos no processo penal a garantia de que pessoas não sejam presas em condições desumanas, em unidades superlotadas ou em violação de seus direitos constitucionais e legais.

O estado do Amazonas possui 11 unidades prisionais. O Governo Federal, em maio de 2019, autorizou o emprego da FTIP⁷ naquele estado quando uma nova crise de violência, gerada por guerra entre facções rivais, deixou 40 mortos no sistema penitenciário.

A unidade controlada pela FTIP foi o Instituto Penal Antonio Trindade (IPAT) por ter sido o local com maior número de mortes. A FTIP AM iniciou suas atividades com a mobilização de 120 agentes de execução penal, federais e estaduais de 10 diferentes estados brasileiros.

A FTIP no Amazonas foi responsável pelo controle e pela implementação de novos procedimentos de segurança naquela unidade penitenciária. Além da segurança proporcionada a todos os envolvidos, a atuação da Força permitiu a execução e assistência previstas na Lei de Execução Penal.

Todas as etapas planejadas para atuação da FTIP no estado do Amazonas foram concluídas:

- Retomada do controle da unidade IPAT;
- Isolamento de lideranças;
- Segurança para realização de mutirões de assistência;
- Controle de material nas celas;
- Alinhamento operacional para os agentes terceirizados;
- Prestação de assistências básicas aos presos.

7 A FTIP AM foi instituída pela Portaria nº 564, de 28 de maio de 2019.

FTIP PARÁ

O *Atlas da Violência 2018*,⁸ produzido pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), após analisar a evolução dos homicídios no país no período de 2006 a 2016, apontou que, entre as 5 (cinco) capitais brasileiras mais violentas, o estado do Pará ocupou a quarta posição.

Nessa mesma temática, foram analisados o quantitativo de homicídios em 309 municípios brasileiros que possuíam mais de 100 mil habitantes. Dentre estes, elencaram-se os 20 municípios mais violentos, nos quais constam os municípios paraenses de Altamira, Marabá, Ananindeua, Marituba e Castanhal.

Após pedido do governo do estado do Pará, diante da situação penitenciária adversa em que o referido estado se encontrava, bem como das 52 mortes ocorridas no presídio de Altamira, em julho de 2019, o Ministério da Justiça e Segurança Pública autorizou o emprego da FTIP⁹ naquele estado.

Cabe destacar que, após minucioso estudo em parceria com os órgãos de inteligência local, observou-se que o foco da motivação daquele acontecimento na cidade de Altamira estava a cerca de 700 km dali. A exemplo de outros lugares do Brasil, as decisões e ordens para cometimento de grande parte dos crimes violentos são comandados por líderes de facções, organizações criminosas que agem de dentro das cadeias, onde funcionam os verdadeiros “escritórios do crime” com seus “executivos que trabalham em *home office*”.

No estado do Pará, elas estão na capital, Belém. Ainda, diferentemente de outros lugares onde a Força de Cooperação atuou, essa foi a primeira vez que a Força não agiu diretamente no local de uma crise penitenciária, mas em lugar diverso. Isso porque o trabalho do setor de inteligência logrou êxito em identificar as pessoas que compõem a cúpula do crime organizado no estado. Com isso, concluiu-se que não bastaria agir em Altamira.

A Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária retomou o controle de diversas unidades penais localizadas no Complexo Penitenciário de

8 O *Atlas da Violência 2018* é uma publicação do Ipea, pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que analisa os inúmeros indicadores para melhor compreender o processo de acentuada violência no país. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf. Acesso em: 30 set. 2019.

9 A FTIP PA foi instituída pela Portaria nº 676, de 30 de julho de 2019.

Santa Izabel, como a Colônia Penal Agrícola de Santa Izabel (CPASI), os Centros de Recuperação Penitenciário do Pará (CRPP II e III), a Cadeia Pública de Jovens e Adultos (CPJA) – ações que compuseram a Operação Panóptico.¹⁰

Fora do complexo, a Força do Depen atuou no Presídio Estadual Metropolitano III (PEM III), em Marituba, desativando a penitenciária feita de contêineres. A ação no presídio Feminino (CRF) e na Central de Triagem Metropolitano 2 (CTM 2) objetivou a retomada do controle, enfraquecendo o domínio das facções nas unidades.

Assim como aconteceu a redução de criminalidade após a atuação da Força de Cooperação no Ceará (em torno de 60%) e em Roraima (em torno de 50%), a atuação da Força de Cooperação do Depen também teve reflexo do lado de fora dos presídios no Pará. Segundo relatório da Secretaria Adjunta de Inteligência e Análise Criminal do Estado,¹¹ no mês de agosto, mês de atuação da Força no estado, o número de homicídios dolosos em Belém reduziu 45% e, em Ananindeua, 75%. No Pará, roubo a veículos reduziu 45%, e a coletivos, 74%; e latrocínios, roubos seguidos de mortes, diminuíram 53%.

Para padronizar os procedimentos de segurança, a FTIP realizou o treinamento dos 485 novos agentes penitenciários concursados do Estado, os quais aprendem na prática os procedimentos adotados em outras unidades da Federação. O repasse de conhecimento é para que os agentes do Estado comecem a atuar com base nas novas diretrizes. Os agentes que passarão a compor o quadro estão sendo treinados para assumir completamente o sistema penitenciário paraense após a saída da Força do Depen.

FTIP CEARÁ

O estado do Ceará possui a quinta maior população prisional do País (34.566 presos),¹² segundo o último relatório do *Infopen*

10 O nome da operação faz referência à estrutura de penitenciárias que permitiam que um único vigilante conseguisse observar todos os prisioneiros, sem que estes pudessem saber que estavam sendo observados.

11 Dados do sítio da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Pará, disponível em: <http://www.segup.pa.gov.br/minist%C3%A9rio-da-justi%C3%A7a-e-segup-atestam-redu%C3%A7%C3%A3o-da-criminalidade-no-par%C3%A1>. Acesso em: 30 set. 2019.

12 O “*Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Atualização) – Junho de 2016*” produzido pelo Departamento Penitenciário Nacional, órgão do Ministério da Justiça, e publicado em 2017, dá conta de que em junho de 2016 a população carcerária no Brasil era de 726.712 (Fonte: *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen, Junho/2016*. Secretaria Nacional de Segurança Pública, jun. 2016;

(MJ/Depen, 2017). O estado vinha sofrendo, desde o início de 2019, uma série de ataques coordenados por facções criminosas.

No estado do Ceará, nesse último levantamento, a taxa de aprisionamento era à época de 385,6 pessoas presas para cada grupo de 100 mil habitantes. O sistema penitenciário do estado oferece apenas 11.179 vagas, distribuídas em 148 unidades prisionais, o que indica a necessidade de disponibilização de mais de 23.000 vagas no sistema prisional, como indicado no *Infopen*.

Os atentados começaram após o anúncio do governo de tornar mais rígida a fiscalização nos presídios cearenses. Por causa disso, já foram transferidos cerca de 40 presos, considerados líderes de facções, dos presídios estaduais para os federais. Neste sentido, em janeiro de 2019, foi autorizada a atuação da FTIP¹³ no estado do Ceará. A atuação da FTIP permanece no estado do Ceará com eixo de atuação prioritário na área de inteligência penitenciária.

SERVIÇOS PENAIS E CIDADANIA

O desenvolvimento de políticas públicas é um fator fundamental para que o Estado possa oferecer uma execução da pena que atenda realmente os objetivos da ressocialização do indivíduo. A falta dessas políticas públicas é um problema que reflete tanto fora como dentro das prisões, devendo as possíveis soluções serem divididas em três esferas diferentes: a estatal, a criminal e a penitenciária.

Quanto à política pública estatal, faz-se necessário que o governo compreenda que, para diminuir o problema carcerário, deve-se investir em políticas públicas voltadas não somente à execução penal, mas também nas áreas de educação, saúde, segurança, habitação e geração de emprego, de maneira que se diminuam as desigualdades sociais. Desse modo, será oportunizado ao preso que, ao término do cumprimento de sua pena, encontre o apoio necessário para refazer sua vida de forma digna.

É diante desses preceitos que a Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária tem como um dos eixos balizadores a estruturação de serviços de assistência aos custodiados das unidades em atuação. A concepção do direito à segurança pública com cidadania demanda a

Fórum Brasileiro de Segurança Pública, dez. 2015; IBGE, 2016). Disponível em: http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorio_2016_22-11.pdf. Acesso em: 30 set. 2019.

13 A FTIP CE foi autorizada pela Portaria nº 65, de 25 de janeiro de 2019.

sedimentação de políticas públicas de segurança pautadas no respeito aos direitos humanos.

Em todas as unidades atendidas pela FTIP, houve significativos saltos no que se refere principalmente à saúde e qualidade de vida dos presos. É notório que, em vários desses estabelecimentos, a ausência de procedimentos, de estrutura física e servidores impedia, inclusive, o próprio atendimento das equipes de assistência, já que, em grande medida, não havia condições de segurança para adentrar os espaços de convívio dos custodiados.

Dessa forma, deve ser garantido a todas as pessoas privadas de liberdade o direito de projetar sua trajetória futura; ao mesmo tempo, os estabelecimentos prisionais devem estar dotados de condições para que esta projeção se dê numa perspectiva de ressignificação da vida social, favorecendo a construção de projetos de vida que não recolorem ou naturalizem a prisão como horizonte de pertencimento. Coyle destaca esta preocupação, afirmando que a experiência da pessoa durante sua privação de liberdade deve ser vinculada àquilo que provavelmente acontecerá em sua vida após a soltura. A melhor forma de se estabelecer esse vínculo é elaborar um plano de como o preso pode usar os vários recursos disponíveis no sistema penitenciário (COYLE, 2002, p. 103).

CONCLUSÃO

O sistema penitenciário caminha na direção de compor cada vez mais a preocupação da gestão das políticas de segurança, já que os problemas afetos ao cárcere são facilmente refletidos na efetividade das políticas públicas de segurança da sociedade brasileira. Dessa forma, com o controle pelo Estado das unidades prisionais e uma doutrina de prevenção e repressão a crises nos presídios, esses estados apresentaram uma redução bastante significativa nos índices de criminalidade.

Evidencia-se a necessidade de manter o controle e a disciplina dentro das unidades prisionais por intermédio de uma equipe capacitada e treinada para apoiar e dar uma resposta imediata às grandes crises que ocorrem em unidades prisionais do Brasil.

Portanto, a Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária, atuando em cooperação com os estados, buscando o cumprimento da Lei de Execuções Penais, humanização da Pena e salvando vidas direta e indiretamente dentro e fora dos presídios, é uma ferramenta que pode ser utilizada pelo Governo Federal em cooperação com as unidades da

federação para o crescimento e a valorização da carreira dos servidores da execução penal, como também em apoio às entidades de interesse no sistema penitenciário.

Ao mobilizar servidores penitenciários de todos os estados brasileiros, a Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária cumpre papel pedagógico e referencial na formação desses profissionais, que retornam aos seus estados com percepção mais ampla do sistema e, evidentemente, com acúmulo organizativo para subsidiar ações nos próprios estados.

A Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária demonstra ser estratégia efetiva e amplamente reconhecida do Departamento Penitenciário Nacional a partir do Sistema Penitenciário Federal para a solução integrada de situações de crise nos estados brasileiros.

Por fim, cabem menções honrosas aos precursores da Intervenção Prisional do Brasil, desde meados dos anos 2000: os servidores Carlos Justino, Mauro Albuquerque, Justino, Simões, Jair, Aquiles, Nunes, Alan Gomes, Caetano, Júlio, Maiquel, Rafael, Ronaldo, Kléber e Henrique, e demais especialistas no cenário da execução penal brasileiro. Homenagem estendida para aqueles que contribuíram em vida para a manutenção de uma sociedade segura, a partir do trabalho desenvolvido dentro dos ambientes prisionais brasileiros. São eles: Iverildo Antônio da Silva (23/7/2011); Rosilene Melo Rodrigues (11/12/2011); Lucas Barbosa Costa (17/12/2012); Eduardo Zelante Ambiel (23/12/2013); Rogério de Arruda Baicere (14/3/2014); João Cleverson Pereira (17/10/2015); Alex Belarmino Almeida dos Santos (2/9/2016); João Vitor Soares Nicola (10/4/2017); Leonardo Moraes de Moura (12/4/2017) e Henri Charles Gama Filho (12/4/2017), bem como os demais colegas policiais penais que em vida fizeram diferença na vida de milhares de pessoas.

MAYCON CESAR ROTTAVA

GRADUADO EM ADMINISTRAÇÃO (UNISUL) E PROCESSOS
GERENCIAIS (UNINTER)

AGENTE FEDERAL DE EXECUÇÃO PENAL – DEPEN. PARTICIPOU DA
FTIP-RN E ATUOU COMO COORDENADOR DA FTIP, NOS ESTADOS DE
RR E PA.

SECRETÁRIO ADJUNTO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DO
ESTADO DO PARÁ.

E-MAIL: MAYCON.CESAR@MJ.GOV.BR

COLABORADORES

LUIS MAURO ALBUQUERQUE ARAUJO

SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DO CEARÁ,
AGENTE POLICIAL DE CUSTÓDIA/PCDF.

JARBAS VASCONCELOS DO CARMO

SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA
DO ESTADO DO PARÁ

MAIQUEL ANDERSON CAVALCANTE MENDES

SECRETÁRIO ADJUNTO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DO
CEARÁ, AGENTE POLICIAL DE CUSTÓDIA/PCDF.

CARLOS JUSTINO DE MELLO

AGENTE POLICIAL DE CUSTÓDIA/PCDF.

AMANDA JAQUELINE TEIXEIRA

AGENTE FEDERAL DE EXECUÇÃO PENAL – DEPARTAMENTO
PENITENCIÁRIO NACIONAL (DEPEN).

THE PENITENTIARY INTERVENTION TASK FORCE AND SECURITY GUARANTEE IN BRAZILIAN STATES

Abstract

This report aims to discuss the Brazilian experience of creating the Penitentiary Intervention Task Force by addressing historical aspects, legal frameworks for implementation and methods of action. The proposal is to present the reality of each State served by FTIP, relating to the national scenario of the Brazilian penitentiary system and how the articulated action of FTIP restored, to some extent, the procedures of penitentiary units, ensuring the effectiveness of prisoners' rights. The results presented impact on several aspects the states' penitentiary policy and the security policy itself, be it in the reduction of violence rates, or in the ability to regain control of prison units previously, commanded by criminal factions.

KEYWORDS: Penitentiary Intervention Task Force (FTIP). National Penitentiary Department. Combating organized crime in prisons.

REFERÊNCIAS

COYLE, Andrew. Book Review: The prison officer. **Punishment & Society**, v. 4, n. 4, p. 491-495. First Published Oct 1, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 1999.

ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

PROJETO “CIDADANIA QUE LIBERTA”: UTOPIAS POSSÍVEIS

DÉBORA CRISTINA GONÇALVES DE ARAUJO

REDE DE APOIO AO EGRESSO DO
SISTEMA PENITENCIÁRIO (RAESP)¹

EDITE ROSA DE MESQUITA

REDE DE APOIO AO EGRESSO DO
SISTEMA PENITENCIÁRIO (RAESP)

MARIANA LEIRAS

REDE DE APOIO AO EGRESSO DO
SISTEMA PENITENCIÁRIO (RAESP)

MARLÚCIA CONSTANTINO AVELLAR

REDE DE APOIO AO EGRESSO DO
SISTEMA PENITENCIÁRIO (RAESP)

Resumo

A Rede de Apoio ao Egresso do Sistema Penitenciário (Raesp) desenvolveu o Projeto “Cidadania que Liberta” em parceria com a Secretaria de Estado e Administração Penitenciária do Rio de Janeiro, e o apoio dos Institutos Rio e Phi. Seu objetivo foi desenvolver atitudes para o exercício da cidadania, produzindo reflexão acerca das perspectivas de vida pós-cárcere, formação e busca de reinserção social de internos(as) do Sistema Penitenciário. O projeto é importante na contribuição da redução da taxa de reincidência e no resgate da autonomia de pessoas que, na maioria das vezes, não tiveram oportunidades nem acesso aos direitos sociais básicos. O resultado obtido por meio do curso de Formação para Cidadania foi de 207 alunos matriculados e 143 aprovados no curso, realizado no período de abril a dezembro de 2018, em duas unidades prisionais de regime semiaberto, no Complexo de Gericinó.

PALAVRAS-CHAVE: Inserção social. Sistema penitenciário. Formação e cidadania.

INTRODUÇÃO

O QUE É A RAESP (REDE DE APOIO AO EGRESSO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO)?

A Rede de Apoio ao Egresso do Sistema Penitenciário (Raesp) foi criada no mês de maio de 2006, por meio da iniciativa de repre-

¹ Rede de Apoio ao Egresso (a) do Sistema Penitenciário (Raesp). Todas são membros voluntários e atuam em projetos da rede.

sentantes das seguintes instituições: Pastoral Carcerária, CISC – Uma Chance, Instituto de Cultura e Consciência Negra Nelson Mandela, Fundação Santa Cabrini, Banco da Providência e Instituto Consuelo Pinheiro. Todas trabalhavam com egressos(as) do sistema penitenciário em parceria e, com o intuito de fortalecer as iniciativas direcionadas a essa população, resolveram criar uma rede. Após o contato com outras instituições que tinham iniciativas voltadas também para o atendimento a esses egressos (as), foi realizado um evento no Museu da República que oficializou a constituição da Raesp e o acordo entre as instituições na busca de melhores condições para a “inserção” social de egressos(as) do sistema penitenciário.

As ações são desenvolvidas pela Raesp no território do estado do Rio de Janeiro e sua finalidade principal é congregar seus parceiros para a defesa dos interesses comunitários, para a (re)“inserção” dos(as) egressos(as) do Sistema Penitenciário do estado do Rio de Janeiro na sociedade como sujeitos de direitos e na defesa de qualquer outro interesse coletivo *lato sensu* (difuso, coletivo e individual homogêneo) que propicie o direito essencial a uma vida digna.

Por se tratar de um grupo formado por instituições governamentais, não governamentais (ONGs, Oscips, filantrópicas, religiosas e privadas) e pessoas físicas, as quais denominamos membros individuais, a Raesp apresenta diversidade no que tange à formação profissional dos seus membros e nos conduz à pluralidade que amplia o olhar sobre as demandas dos(as) egressos(as) e dos(as) internos(as) privados(as) de liberdade.

Passando por algumas transformações, em 2019 a Raesp conta com 16 instituições, 25 membros individuais e seus parceiros. Os membros governamentais e não governamentais do grupo desenvolvem até o presente momento ações para qualificação profissional, empregabilidade, atendimento social, aumento de escolaridade, encaminhamento para emissão de documentação civil, orientação jurídica, entre outros.

Cabe destacar que as atividades são oferecidas aos egressos(as) e seus familiares na sede dos respectivos parceiros. A Raesp tem por objetivo viabilizar o acesso aos direitos estabelecidos na Lei Federal nº 7.210/1984 (Lei de Execução Penal – LEP), destinados aos homens e às mulheres privados(as) de liberdade e egressos(as) do Sistema Penitenciário.

Além disso, busca trabalhar de forma interdisciplinar para tentar alterar a realidade dos(as) pré-egressos(as) internos(as) e egressos(as) do

Sistema Penitenciário e objetiva sensibilizar a sociedade quanto às demandas relativas a seus direitos.

Diante da conjuntura econômica, com uma massa de desempregados que beira 13 milhões, segundo dados do IBGE (março/2019), os(as) egressos(as) certamente encontram maiores dificuldades para se reinserir no mercado de trabalho. O Projeto “Cidadania que Liberta” apresenta elementos direcionados a fortalecer o potencial de egressos(as) para geração de renda no mercado formal, ou mesmo informal, de modo a viabilizar seu sustento e minimizar os índices de reincidência.

Nesse sentido, nossa principal estratégia de atuação é investir na formação humana. Assim, colaborarmos para que as pessoas exerçam seu protagonismo no processo de mudanças e transformação das condições de vida para que possam contribuir, por meio do exercício da cidadania, para uma sociedade que se torne melhor para todos.

JUSTIFICATIVA

Conforme o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), divulgado no segundo semestre de 2017 sobre os dados referentes ao ano de 2016, no Brasil, aproximadamente 726.712 indivíduos cumpriam pena de privação de liberdade. O mesmo relatório apresentou que o Rio de Janeiro estava em quarto lugar no gráfico que delimita a população prisional por unidade da Federação, com um quantitativo de indivíduos encarcerados em torno de 50.219. Já o número de vagas não ultrapassou 28.443, demonstrando uma “conta que não fecha” ante o discurso da legitimação da prisão como um espaço que garante a segurança e diminui a criminalidade, pois, ao pensarmos na dinâmica social, é possível perceber que as altas taxas de encarceramento não são fator de diminuição da violência.

Estudos demonstram que a taxa de reincidência prisional no Brasil está em torno de 75% (IPEA, 2015). Só o estado do Rio de Janeiro tem aproximadamente 52 mil presos – e isto não reduz os fenômenos da criminalidade e violência.

Contraditoriamente, a Lei de Execução Penal, promulgada em 1984, assim como a Constituição Federal de 1988, asseguram direitos à população prisional que muitas vezes são negligenciados pelo Estado, a exemplo do acesso ao trabalho, à saúde integral, à assistência social, entre outros. De acordo com Guindane,

[...] dentre os direitos sociais mais violados, destacam-se aqui dois: (1) o acesso ao trabalho ou formação para o trabalho. As condições da vida carcerária restringem esse direito a apenas uma minoria, sendo ainda objeto de controvérsia a sua exploração, pois os sujeitos presos que conseguem trabalhar não contam com qualquer benefício previdenciário; (2) o acesso à saúde aos sujeitos presos é negligenciado, desde os atendimentos mais simples, como moléstias de pele, ocorrências dentárias, pequenos curativos, até problemas complexos como acidente vascular cerebral, acidente cardiovascular e câncer (GUINDANE, 2015, p. 52).

Uma vez que o acesso à educação, à saúde, à cultura e a outras esferas básicas e necessárias para reprodução social são negligenciadas pelo Estado e as prisões se encontram em extrema superlotação, podemos nos questionar: Em que medida a punição é um mecanismo de transformação do indivíduo ou um instrumento “ressocializador”?

Dessa forma, na contracorrente dos dados apresentados e por meio da indignação ante as violações dos direitos humanos e sociais dos(as) apenados(as), um grupo interdisciplinar formado por membros individuais da Raesp organizou um projeto como espaço de resgate e produção de cidadania, ideias e possibilidade de perspectivas de futuro, vislumbrando contribuir numa perspectiva imediata de redução de danos, para que os números citados acima de alguma forma possam ser diminuídos.

Logo, o Projeto “Cidadania que Liberta” é um curso que pretendeu colaborar para a formação de internos(as) que cumpriam pena privativa de liberdade no regime semiaberto, por meio do desenvolvimento de atitudes e produção de reflexão acerca de perspectivas de vida pós-cárcere.

O Curso de Formação para Cidadania foi realizado uma vez por semana, durante o período de 2 meses, com 30 alunos(as) em cada turma, sendo ao todo quatro turmas, duas por semestre, totalizando 120 internos(as)/alunos(as). O Projeto teve por objetivos, mediante a metodologia de formação, o resgate da dignidade, o fortalecimento da autoestima, a criação de habilidades e atitudes pessoais e profissionais voltadas para o trabalho em equipe e a valorização da família. As unidades prisionais onde foi implantado o Curso de Formação para Cidadania foram: Penitenciária Moniz Sodr  (MS) e Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (PSC), ambas unidades masculinas de regime semiaberto.

Nessas unidades prisionais desenvolvemos a seguinte metodologia de atendimento a pré-egressos²:

- a) Entrevistas individuais para realização de matrícula com o levantamento de dados socioeconômicos e levantamento de perspectiva de vida pós-cárcere.
- b) Acolhimento dos participantes em sala de aula com capacidade para 20 alunos (onde se apertavam quase 40).
- c) Formação para Cidadania, realizados oito encontros com os temas: Identidade, Família, Cidadania e Inserção Social, Capacitação Profissional, Condições do Mercado de Trabalho, Planejamento Pessoal. Utilizamos a apostila como instrumento base para condução do conteúdo programático.
- d) Planejamento Pessoal, elaborado individualmente no penúltimo encontro, com objetivo de traçar metas de curto, médio e longo prazos, no processo de saída na progressão de pena.
- e) Oficinas de Avaliação, a dinâmica de grupo foi utilizada em todos os encontros, promovendo a manifestação dos alunos, sobre cada temática e sua articulação com outros temas.
- f) Certificado de conclusão e fôlder informativo (com endereços úteis para acesso a direitos básicos) foram entregues a cada aluno no encerramento do curso.

Nas aulas, foram promovidas discussões com alguns convidados para enriquecer o debate. Durante o curso aconteceu a visita dos apoiadores e parceiros às unidades prisionais e, ao final, organizamos o evento de encerramento.

De acordo com o Plano de Trabalho proposto tínhamos como meta:

- Matricular 30 alunos em cada turma. Total de 4 turmas com 120 alunos.
- Formar 80% dos alunos, com um projeto pessoal e um guia com informações sobre acesso a direitos.
- Aplicar uma avaliação em grupo durante o curso para medir o aprendizado adquirido pelos alunos.

2 Pessoas em cumprimento de penas privativas de liberdade, com vistas à progressão de regime.

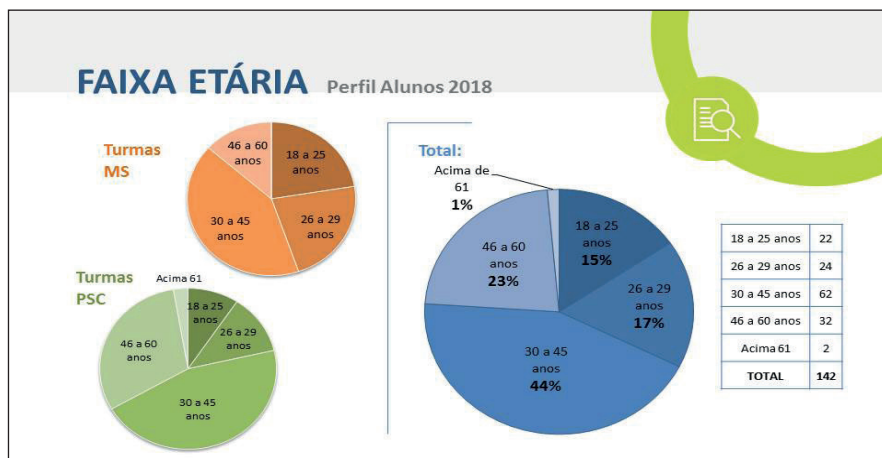
- Aplicar uma avaliação individual no fim do curso para melhoria do conteúdo proposto.
- Realizar seminário de avaliação conjunta para medir a eficácia e a efetividade do projeto.

Vale ressaltar que, em tempos de paz, no Brasil, de acordo com a Constituição Federal de 1988, não existe pena de morte nem prisão perpétua, portanto a população carcerária vai retornar à sociedade. E é assim que acreditamos que este projeto seja de extrema relevância, como contribuição para a sociedade civil, conforme mostraremos nas reflexões abaixo.

PERFIL DOS ALUNOS

Ao olharmos para as instituições prisionais verificamos que a população carcerária tem características peculiares, que nos levam a compreensão de que o Estado cada vez mais aumenta suas formas de controle sobre as “classes subalternas” ou “classes perigosas”, que têm na sua condição socioeconômica um dos alvos principais de criminalização (WACQUANT, 2003). O caso dos alunos que estiveram no projeto não é diferente.

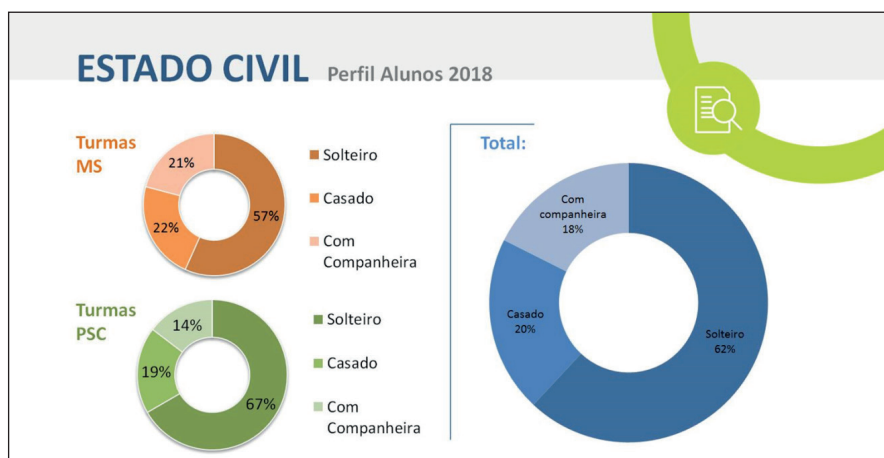
GRÁFICO 1 – FAIXA ETÁRIA



Fonte: Elaboração própria, 2019.

Conforme observamos, as turmas de ambas as unidades prisionais eram formadas por alunos jovens, dos quais 32% se encontravam com perfil socioeconômico, em idade produtiva, em formação. Essa amostra reflete o cenário nacional do perfil dos presos, de acordo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Depen/MJ.

GRÁFICO 2 – ESTADO CIVIL



Fonte: Elaboração própria, 2019.

Percebemos que os participantes, em sua maioria, se autodeclararam: 62% solteiros, 20% casados e 18% em união estável.

A família da pessoa presa passa a integrar o processo de cumprimento de pena, considerando que, ao se cadastrar para visita, deverá cumprir uma série de regras do Sistema Penitenciário para poder rever seu familiar, bem como levar alimentos, vestuários e remédios, pois o Estado não fornece o suficiente. O fortalecimento dos laços familiares no decorrer do cumprimento de pena é incentivado por meio do benefício de Visita Periódica ao Lar ou Família (VPL ou VPF), instituído pela Lei de Execução Penal, como benefício de progressão de pena a ser autorizado pelo Juiz da Vara de Execução Penal.

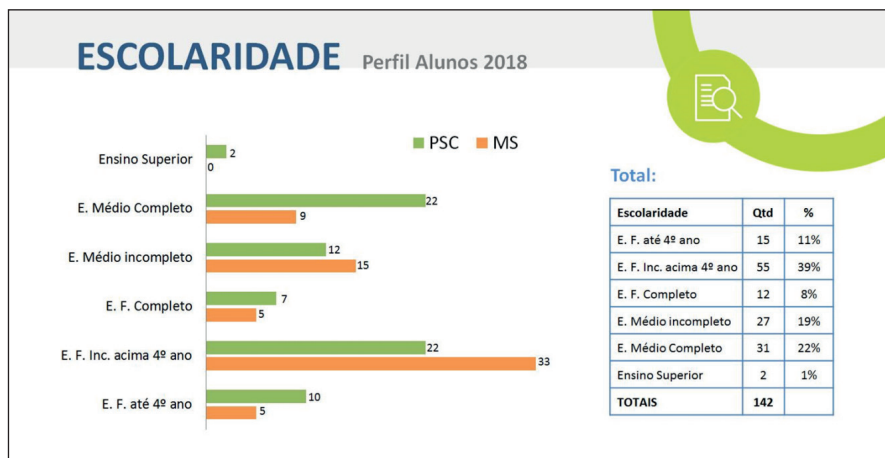
No segundo momento, ao solicitar o Benefício de Trabalho Extramuros (TEM), a participação da família será muito importante como apoio à pessoa presa para ingressar nessa nova fase de cumprimento de pena, na qualidade de pessoa produtiva. Neste caso, a pessoa sai para trabalhar no período da manhã, retornando ao final da jornada de trabalho para pernoitar na unidade prisional.

Durante o cumprimento de pena, a família da pessoa presa passa a vivenciar a realidade do Sistema Penitenciário, seguindo um rito que vai desde o vestuário utilizado nas visitas, passando pela alimentação levada ao preso, além das regras de parlatório, também conhecidas como visita íntima.

Em suma, a família também sofre com o encarceramento do familiar, pois vivencia as regras específicas para sua visita, bem como o acesso à

unidade prisional, por vezes distante da residência dos familiares, e os dias de visita, que podem interferir na rotina de trabalho dos visitantes.

GRÁFICO 3 – ESCOLARIDADE



Fonte: Elaboração própria, 2019.

Podemos observar pelos dados acima que 58% dos alunos interromperam os estudos no decorrer do Ensino Fundamental. Sendo 11% (Ensino Fundamental I) e 39% (Ensino Fundamental II).

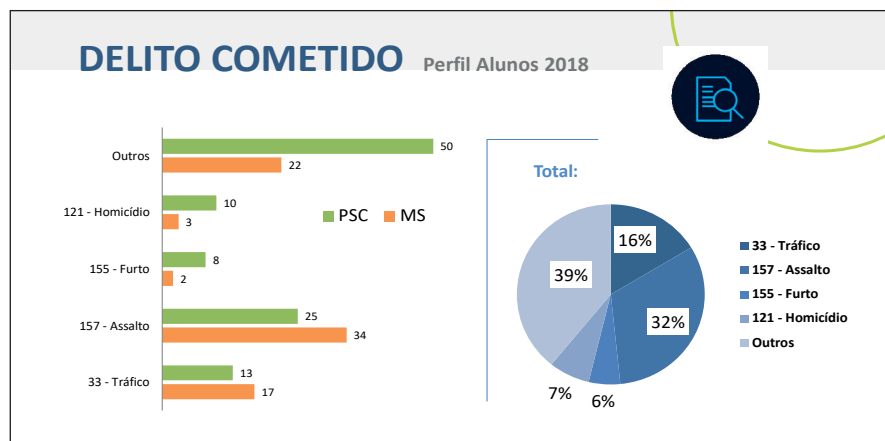
- E. F. até 4º ano para: Ensino Fundamental I (1º ao 5º ano);
- E. F. acima do 4º ano para: Ensino Fundamental II (6º ao 9º ano);
- E. F. completo, para Ensino Fundamental completo – E. F. I e II.

Esses dados refletem as estatísticas apresentadas pelo Ministério da Educação, que demonstram ser alarmante a evasão escolar no ensino fundamental II, na fase de pré-adolescência: não há inserção em cursos profissionalizantes ou mesmo continuidade para o nível médio, rumo ao nível superior ou a um curso técnico profissionalizante. Antes disso, a passagem pela profissionalização para início da inserção do mercado de trabalho torna-se prematura, como é o caso do Programa Jovem Aprendiz ou do Primeiro Emprego. Neste cenário, podemos apresentar a hipótese de que esta evasão escolar do ensino fundamental poderá ter sido revertida no contingente carcerário.

Observamos, ainda, que apenas 8% concluíram o ensino fundamental, e não conseguiram ingressar no ensino médio. Por outro lado, constata-se, ainda, que 22% conseguiram finalizar o ensino médio.

Vale ressaltar que, embora conste, no decreto do estado do Rio de Janeiro, que em toda unidade prisional seja instituída uma escola, existem limitações para continuar ou ingressar nos estudos durante o cumprimento do cárcere. Uma delas é referente à opção pelo trabalho que vai gerar remissão de pena, o que restringe a possibilidade de a pessoa presa estudar, devido à concomitância dos horários de trabalho e de estudo.

GRÁFICO 4 – PRINCIPAIS DELITOS COMETIDOS



Fonte: Elaboração própria, 2019.

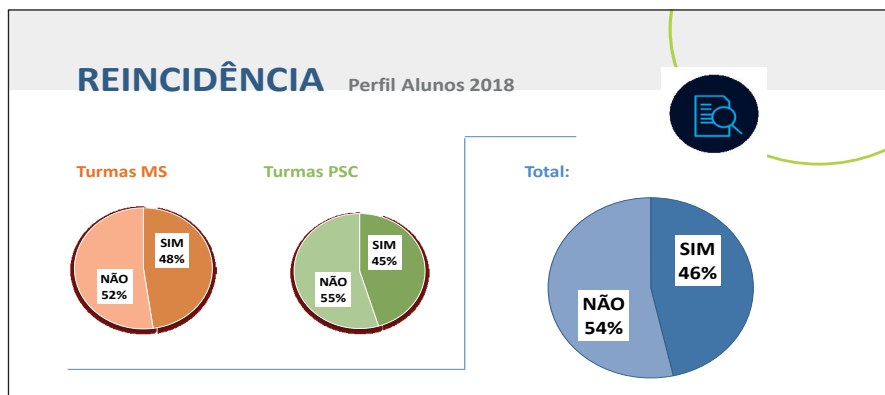
Podemos observar que 54% dos crimes são ligados diretamente à geração de renda, como: tráfico, assalto e furto. Segundo dados nacionais, o maior registro é o de tráfico, segundo lugar o de roubo, seguido de furto (DEPEN, 2017).

A maior incidência do crime de tráfico, tanto na amostra das duas unidades prisionais quanto em nível nacional, demonstram que a política de criminalização das drogas encarcera número cada vez maior de pessoas. Não temos dados que comprovem que este modelo possa resolver a questão referente ao comércio de drogas.

Enquanto a primeira temática de comércio se reverte numa política de segurança, a segunda, referente ao consumo, deveria ser tratada como questão de saúde pública, porém se converte em política de segurança, encarcerando os consumidores.

Outro viés que deve ser lembrado é quanto à discussão de descriminalização das drogas, um cenário que integra segurança, saúde, relações internacionais de fronteiras, liberação para fins terapêuticos, redução de danos e que demanda debate mais amplo da questão, que vem sendo tratada somente sob o aspecto segurança/encarceramento.

GRÁFICO 5 – ÍNDICE DE REINCIDÊNCIA

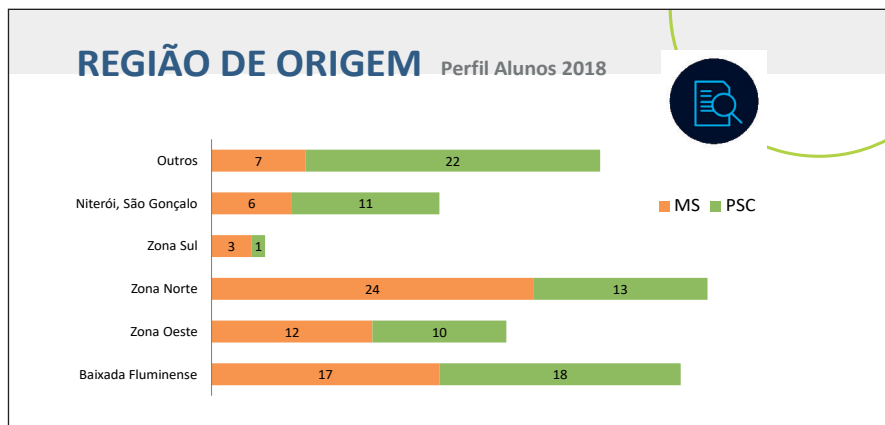


Fonte: Elaboração própria, 2019.

Não há estudos nacionais exatos que comprovem a taxa de reincidência prisional, mas a presente amostra aponta que 54% dos alunos não são reincidentes, estando em sua primeira passagem pelo cárcere.

Caberia um estudo mais aprofundado, pois o perfil apresentado no Gráfico 1 demonstra que 76% das pessoas que participaram do curso encontram-se em idade economicamente produtiva, ou seja, de 18 a 45 anos. Mesmo tendo sido apurado o percentual de 46% de reincidentes, enquanto a previsão média é de 75% (embora não tenhamos dados comprobatórios), consideramos de extrema relevância a promoção de estudos que identifiquem melhor as possibilidades de redução de reincidência, em virtude de todos os demais gráficos e considerações relatadas neste estudo.

GRÁFICO 6 – REGIÃO DE ORIGEM

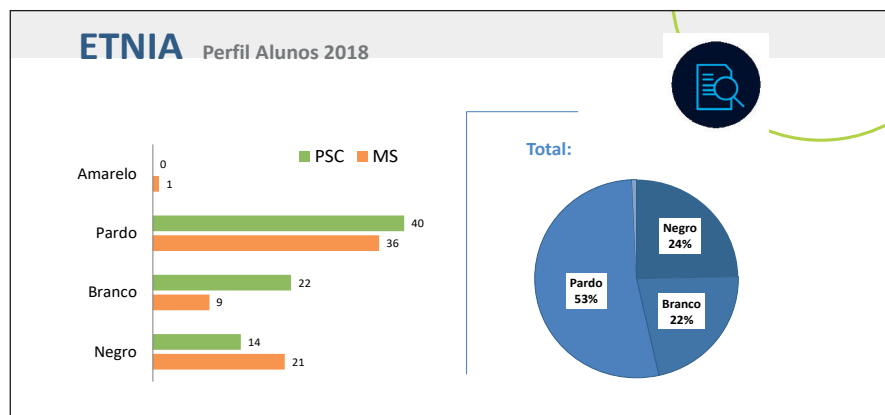


Fonte: Elaboração própria, 2019.

Com relação à região de origem, o maior número de pessoas que compõe as turmas são oriundas da Zona Oeste e da Baixada Fluminense.

A Zona Oeste (onde o curso foi executado) é uma região que tem como sub-bairros mais de seis comunidades submetidas ao comando do tráfico de drogas. É uma região em que os moradores, em sua grande maioria, não recebem uma política pública voltada para educação, qualificação profissional, trabalho, emprego, geração de renda, saúde, e os jovens veem no tráfico uma oportunidade de aquisição de recursos.

GRÁFICO 7 – ETNIA/RAÇA

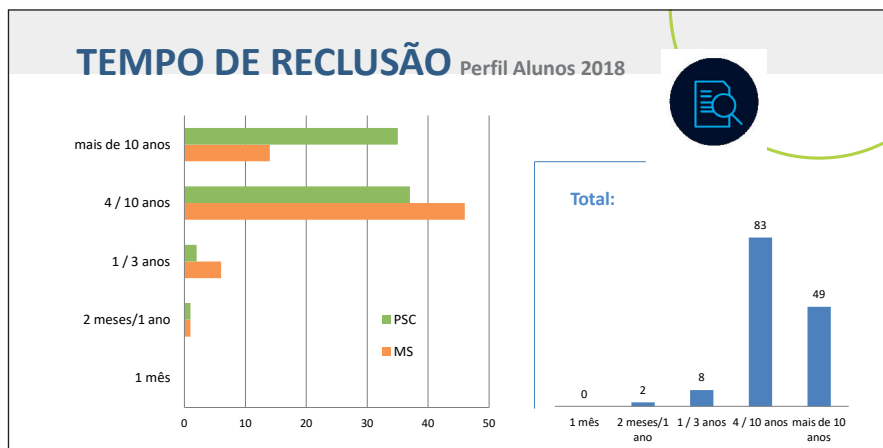


Fonte: Elaboração própria, 2019.

Com relação a etnia, 53% se declararam pardos; 24%, negros e 22%, brancos. Pelo IBGE, a categoria Negra é construída pela soma das categorias Preta e Parda. É importante ressaltar que os dados coletados pelo IBGE acerca da cor ou da raça da população são autodeclarados (INFOPEN, 2017). A população carcerária nacional é formada por 64% de negros.

Vale ressaltar que, desde a criação do Sistema Penitenciário, as cadeias têm sido habitadas em sua maioria por população de etnia negra, com isso acreditamos que a análise mais aprofundada se faz necessária para que cada vez mais possamos ratificar a necessidade de implantação de uma política pública que venha a reverter o quadro discriminatório com a etnia negra. Um importante elemento de seletividade penal.

GRÁFICO 8 – TEMPO DE RECLUSÃO



Fonte: Elaboração própria, 2019.

Quanto ao tempo de permanência dentro de unidades prisionais, observamos que as maiores incidências ficaram com 83% para o período de permanência de 4 a 10 anos e de 49% para o período de 10 anos.

Acreditamos que a punição por meio da aplicação da pena nos seus respectivos regimes, conforme a Lei de Execução Penal, não exerce o controle dos seus resultados, ou seja, sem aferição desses, comprometendo a sistemática aplicada. De acordo com a pequena amostra aqui apresentada, observamos a necessidade de ser revista a forma como está sendo colocada em prática a lei em comento, e sua respectiva política pública voltada para pessoas presas e egressas do Sistema Penitenciário.

RESULTADOS ALCANÇADOS PELO PROJETO “CIDADANIA QUE LIBERTA”

QUADRO 1 – RESULTADOS

PENITENCIÁRIA MONIZ SODRÉ – MS		INSTITUTO PENAL PLÁCIDO DE SÁ CARVALHO – PSC	
TURMA PREVISTA	TURMA REALIZADA	TURMA PREVISTA	TURMA REALIZADA
02	02	02	02
ALUNOS MATRICULADOS	ALUNOS CONCLUINTE	ALUNOS MATRICULADOS	ALUNOS CONCLUINTE
110	68	97	75
EVASÃO		EVASÃO	
42		22	
PERCENTUAL DE ALUNOS FORMADOS		PERCENTUAL DE ALUNOS FORMADOS	
61%		77%	

Fonte: Elaboração própria, 2019.

Não foi possível atingir o percentual de 85%, estimado inicialmente para a formação dos alunos, devido à dinâmica institucional de cada unidade prisional.

Conforme a tabela a abaixo:

QUADRO 2 – MOTIVO DAS EVASÕES

MOTIVO DAS EVASÕES		
TRANSFERÊNCIAS	LIBERDADE	DESISTÊNCIA
28	11	25
TOTAL DE 64		

Fonte: Elaboração própria, 2019.

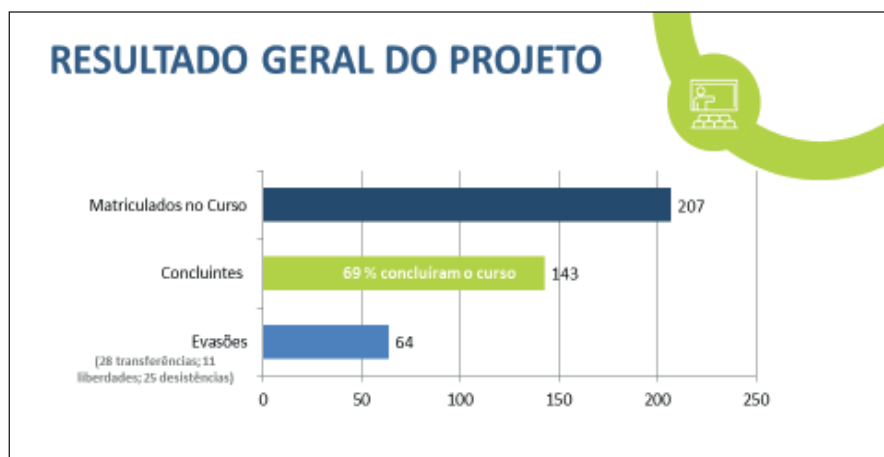
Do total de 207 alunos matriculados, 143 alunos aprovados no Curso de Formação receberam, além do certificado de conclusão, um projeto pessoal, elaborado em sala de aula, e um fôlder com endereços úteis das instituições que compõem a Raesp. Conforme a tabela abaixo:

QUADRO 3 – METAS

META DE ALUNOS MATRICULADOS	TOTAL DE ALUNOS MATRICULADOS	TOTAL DE ALUNOS CONCLUINTE	PERCENTUAL DE ALUNOS CONCLUINTE
120	207	143	69%

Fonte: Elaboração própria, 2019.

GRÁFICO 9 – RESULTADO GERAL DO PROJETO



Fonte: Elaboração própria, 2019.

AValiação em grupo e individual

Foram realizadas oficinas de avaliação, nas quais cada turma se dividiu em grupos, que apresentaram os temas das aulas de acordo com a observação de cada membro, no formato de seminário. Além disso, avaliação e depoimento, ambos sob forma escrita, foram entregues individualmente.

DEPOIMENTOS DOS ALUNOS PÓS-CURSO (2018)

Os alunos declararam que houve aumento de autoestima, que se sentiam mais confiantes em relação ao futuro e que o trabalho em equipe fortalecia o grupo. Disseram também que deveria haver mais turmas dentro das unidades prisionais para levar informações a outros presos, visto que o curso superou a expectativa, apesar de não ser um curso de qualificação profissional. Ao final, sugeriram a extensão do tempo de aula. Abaixo, alguns trechos dos depoimentos escritos pelos participantes:

“Sou muito grato por diversas vezes ter tido a oportunidade de me expressar e pôr para fora questões que mal resolvidas poderiam trazer consequências piores.”

“Para muitos de nós, vocês foram a alavanca que impulsiona muitos sonhos para uma realidade.”

“Agradeço muito pela oportunidade de participar de maravilhosos encontros e conhecer uma equipe tão comprometida em fazer pessoas sem esperanças tornarem pessoas com perspectiva de vida.”

“Obrigado por vocês existirem e lançarem sementes em meio a tanta pedra.”

“Para mim tudo estava perdido sem possibilidade de recomeço. Agora digo com toda sinceridade que há sim uma chance de começar uma nova história de vida.”

“Gostaria de agradecer a vocês por nos darem a oportunidade de recomeçar, poder sair daqui e fazer a diferença.”

“Esse curso foi especial e importante em minha vida, me fazendo acreditar novamente em mim mesmo, espero de verdade que o trabalho possa continuar por muito tempo, pois assim como eu, existem muitas pessoas dentro do cárcere precisando que alguém acredite neles.”

“Gostaria de falar da importância do curso para todos nós. Antes dele, a gente não enxergava nenhuma expectativa de vida, sem saber o que fazer, e nem para aonde ir. Não tinha nada planejado, mas planejar o quê? E como?

Mas Deus está sempre nos dando mais uma chance, mais uma oportunidade. Temos certeza que é obra dele fazer com que vocês viessem aqui para nos apresentar essa porta. Trazer de volta nossa autoestima, nossa confiança.

Esse curso é sem sombra de dúvidas uma oportunidade para quem quer mudar de vida. Através do curso conhecemos pessoas bacanas e dispostas a nos ajudar. Pessoas que estendem as mãos a quem realmente está precisando.

Através do curso da Raesp, nós voltamos a fazer planos. E planos bons. Pensamos em crescer sem fazer os outros de escada. Pensamos crescer através do nosso próprio esforço e serviço.

Cuidar das nossas famílias de maneira digna e finalmente poder andar de cabeça erguida na sociedade, mostrando a diferença no nosso dia a dia.

Pra mim, o curso foi ótimo e precisa continuar com certeza. Para que mais e mais pessoas possam ter a mesma oportunidade que eu e tantos outros estamos tendo. Obrigado, Raesp. Obrigado, Instituto Phi, Instituto Rio, Seap e a todos os outros parceiros do projeto Cidadania que Liberta.”

DESAFIOS E CONQUISTAS DO PROJETO

DESAFIOS:

- 1) Realizar a seleção dos internos para matrícula no universo do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, com 4.000 presos, com capacidade para 1.500 vagas. Vale ressaltar que esta unidade prisional, durante a realização do Curso “Cidadania que Liberta”, recebeu a visita da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, após, foi determinada a entrada de mais pessoas para cumprimento de pena – e com a necessidade de redução do seu contingente, além de outras medidas.
- 2) Dar seguimento ao curso na Penitenciária Moniz Sodrê, em meio à rotatividade do contingente carcerário da unidade, usando uma

estratégia de emergência para alcançar o objetivo e a proposta do curso, com resultados satisfatórios.

- 3) Manter o comprometimento da equipe de instrutores e de apoio, ambas na modalidade de trabalho voluntário, bem como a saúde emocional de todos, em meio às situações adversas enfrentadas no decorrer do projeto.
- 4) Mostrar para aos funcionários do Sistema Penitenciário que estávamos ali para execução de um trabalho sério e diferenciado.
- 5) Acessar as dependências do Complexo Gericinó. Além do calor, com sensação térmica de quase 50 graus em Bangu, um dos maiores desafios foi a entrada no Complexo Gericinó. Cada dia uma turma diferente de inspetores penitenciários, que tinham dificuldades de achar o ofício de autorização de entrada da equipe, ocasionando, em alguns dias, a demora na liberação de quase duas horas.
- 6) Após um ano de aplicação da metodologia, realizar o monitoramento de quantos alunos conseguiram o deferimento para o trabalho e quantos progrediram de regime.
- 7) Organizar uma roda de conversa, com os ex-alunos que já se encontram em liberdade ou em monitoração eletrônica.
- 8) Realizar levantamento dos internos que permaneceram no trabalho após um ano de execução do Projeto e providenciar a destinação dos demais.
- 9) Validar ou não os estudos que apontam que o primeiro ano após a saída do sistema prisional é considerado o mais crítico para garantir a (re)inserção social, pois é o período em que se acentuam vulnerabilidades como mobilidade, documentação, fragilidade nos vínculos familiares e comunitários, trabalho, moradia, entre outras.

CONQUISTAS:

- 1) Manter a motivação da equipe em meio a tantas dificuldades, conseguindo repassar tal sentimento para a maioria dos internos, que também se manteve motivada até o final dos encontros. E foi possível ver nas avaliações o quanto este projeto é importante para valorização dos internos, que convivem numa verdadeira “cidade dos esquecidos”.

- 2) Constatar, mediante os depoimentos dos alunos, que, após frequentar o curso, eles mudaram o comportamento: antes passavam uns pelos outros e não se cumprimentavam e, após o curso, já paravam para cumprimentar com: “Bom dia! Boa tarde!”.
- 3) Conquistar a parceria com a Fundação Santa Cabrini, gestora do trabalho prisional do estado do Rio de Janeiro, o que possibilitou encaminhar os 68 concluintes da Penitenciária Moniz Sodrê para solicitação de Cartas de Trabalho. Após análise do Ministério Público e do Juiz da Vara de Execução Penal, os internos/alunos poderiam receber o deferimento para o trabalho extramuros, mediante autorização judicial, ou seja, eles poderiam sair para trabalhar de dia e retornar à noite para a unidade prisional de regime semiaberto destinada às pessoas que cumprem pena e estão trabalhando fora da unidade prisional, ficando retidos nos fins de semana, além do benefício de remição de pena pelo trabalho.
- 4) Confirmar a relevância do curso. A formatura dos alunos, com a apresentação dos trabalhos, bem como os depoimentos escritos, os quais estão arquivados para consulta, nos fez refletir quanto à importância de um curso sobre a temática de cidadania, de curta duração. Trata-se de iniciativa que pode contribuir para a reflexão dos alunos, necessária para vislumbrar uma possibilidade de transformar suas vidas após o cumprimento de pena, enquanto pessoas mais informadas, que busquem objetivos, daí o Projeto de Vida, que é traçado no decorrer do curso. Este passa a ser o compromisso com ele mesmo, de buscar alternativas, de forma positiva, pois as tentações e falsas promessas, estarão sempre rondando para ser rapidamente transformadas em cumprimento de pena e retroalimentar a reincidência criminal.
- 5) Observar que, até o dia 20/12/2018, 25 alunos foram transferidos para unidades extramuros, destinadas aos internos que trabalham nos contratos de locação de mão de obra prisional celebrados pela Fundação Santa Cabrini com os seguintes órgãos públicos: Secretaria de Estado de Educação – Seeduc, na unidade em Niterói; Fundação Leão XIII; Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – Seap e Companhia Estadual de Água e Esgotos – Cedae, entre outros.

CONCLUSÃO

Quando iniciamos o planejamento das aulas e a equipe de voluntários foi formada, não tínhamos ideia da experiência que estávamos prestes a vivenciar.

Realizar um projeto dentro de espaços de privação de liberdade é por si só bastante complexo. O lugar era desafiador. Foi, porém, gratificante entrar naquele espaço e transformá-lo em sala de aula, conseguir despertar naquelas pessoas em cumprimento de pena uma oportunidade de mudança, lutar contra o ócio prisional e conseguir estruturar as turmas. Uma expressão de um aluno conseguiu ilustrar o nosso papel: “... obrigado por plantarem sementes em meio a tantas pedras...”.

Acreditar na proposta de transformação das pessoas foi o que mobilizou e permeou toda a equipe, que, de forma voluntária, conseguiu executar o projeto.

Compreendemos que, de acordo com as especificidades dos presos e a realidade em que vivem, exercer um trabalho comprometido com a ressocialização e a cidadania, buscar meios e encontrar soluções para transpor os obstáculos que poderiam se apresentar seriam – como em qualquer outro tipo de trabalho – nossos principais desafios.

Trabalhamos com pessoas que, em sua maioria eram jovens, negras, pobres, moradoras de favelas, com baixa escolaridade ou que estavam há muito tempo longe das escolas. Em meio à curiosidade e à vontade de sair da cela, sem ter o que fazer em um espaço em que imperava o ócio, o desejo de aproveitar cada oportunidade transformadora que pudesse surgir os transformou em alunos, que foram chamados pelo nome, e não por números ou apelidos.

Aprendemos muito mais do que ensinamos, ou trocamos conhecimento. Aprendemos que não adianta maltratar seres humanos e achar que eles vão sair melhores do que entraram. Isso não funciona em lugar nenhum; na maioria, são pessoas presas pelos crimes de tráfico, roubo e furto, todos ligados de alguma forma a geração de renda.

Trabalhamos com a hipótese de que o caminho para propiciar a transformação da realidade dos internos é conhecimento e reflexão. Apresentamos nossos resultados para as autoridades e os parceiros institucionais: Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – Seap, Fundação Santa Cabrini e agentes financiadores do Instituto Phi e do Instituto Rio, sugerindo uma discussão para implantação de programa

de governo, no momento de uma nova gestão governamental, pois o término do projeto foi em novembro/2018 e o novo governo eleito democraticamente seria empossado em janeiro/2019.

Acreditamos que apresentar este projeto a uma unidade prisional com a maioria de jovens até 29 anos poderá abrir novos horizontes. O processo de encarceramento no Brasil, por sua natureza não cria oportunidades para seus egressos. Uma alternativa seria a efetivação do Projeto Cidadania que Liberta como política pública, de forma articulada com as demais políticas, como educação, saúde, trabalho, emprego e renda, qualificação profissional, produção artesanal de forma sustentável, envolvendo as três esferas de governo. Entendemos que o cumprimento de pena em regime aberto, com monitoramento eletrônico, abrange todos os municípios do estado. Segundo dados do Patronato Magarinos Torres³ (2019), atualmente são mais de 5.000 pessoas monitoradas e 15.000 pessoas em livramento condicional, ambas modalidades que necessitam de especial atenção quanto à inserção no mercado de trabalho, em face das suas especificidades.

IMAGEM 1- PILARES DA INSERÇÃO SOCIAL



Fonte: Elaboração própria, 2019.

As regras da ONU dispõem sobre uma preocupação:

[...] o compromisso da sociedade não se esgota com a liberação do preso. Agências públicas ou privadas devem possibilitar às pessoas que saem da prisão um atendimento capaz de diminuir os prejuízos do encarceramento e buscar sua reabilitação social (ONU, 2015).

3 Unidade da Secretaria de Estado e Administração Penitenciária (Seap) responsável pelo acompanhamento das pessoas em regime de Liberdade Condicional, de acordo com a Lei de Execução Penal – LEP.

Dessa forma, com a promoção de ações para fortalecimento do tripé EDUCAÇÃO + CAPACITAÇÃO + TRABALHO, a necessidade de formulação de políticas públicas para pré-egressos, atrelada à oferta de trabalho, de educação e de atenção à pessoa egressa é o caminho para superar os desafios no Sistema Penitenciário Brasileiro.

Após um ano da implementação do projeto, foi realizada a Roda de Conversa⁴ com alguns alunos que participaram do curso de formação e foram encaminhados para o trabalho extramuros. O objetivo do reencontro foi de monitorar e avaliar o Projeto Cidadania que Liberta, por parte dos ex-alunos, na perspectiva de melhoria para as próximas turmas, além de contar histórias positivas sobre pessoas em cumprimento de pena, compreender a importância do trabalho para os ex-alunos, conhecer como está sendo o convívio com a família, identificar as motivações ao participarem do curso de formação para cidadania, no ano de 2018, e as dificuldades encontradas no cárcere e também, verificar o impacto do Projeto Cidadania que Liberta em suas vidas e seus planos para o futuro.

DÉBORA CRISTINA GONÇALVES DE ARAUJO

ASSISTENTE SOCIAL - RAESP⁵
E-MAIL: DEBORACGDA@GMAIL.COM

EDITE ROSA DE MESQUITA

ASSISTENTE SOCIAL - RAESP
E-MAIL: EDITEROSA2005@YAHOO.COM.BR

MARIANA LEIRAS

ASSISTENTE SOCIAL - RAESP
E-MAIL: MARIANALEIRAS@YAHOO.COM.BR

MARLÚCIA CONSTANTINO AVELLAR

ASSISTENTE SOCIAL - RAESP
E-MAIL: AVELLAR_SS@YAHOO.COM.BR

LIBERATING CITIZENSHIP PROJECT: POSSIBLE UTOPIAS

Abstract

The Penitentiary System Egress Support Network - RAESP developed the Citizenship Project that Liberates in partnership with the Rio de Janeiro State Secretariat and Penitentiary Administration and support from the Rio and Phi Institutes. Its objective was to develop attitudes towards the exercise of citizenship, producing reflection on the perspectives of post-jail life, training and the search

⁴ Disponível em: <https://youtu.be/67R0F2c3BK0>.

⁵ Rede de Apoio ao Egresso do Sistema Penitenciário – Raesp. Todas são membros voluntários e atuam em projetos da rede.

for social reintegration of prisoners. The project is important in contributing to reducing the recidivism rate and rescuing the autonomy of people who most often did not have opportunities and access to basic social rights. The result obtained through the Citizenship Training course: 207 students enrolled and 143 approved in the course, held from April to December /2018, in 2 semi-open prisons in the Gericinó Complex.

KEYWORDS: Social Insertion. Penitentiary System. Formation and Citizenship.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.** Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, 1984.
- FACEIRA, L. S.; FARIAS, F. R. (Org.). **Punição e prisão:** ensaios críticos. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2015.
- FOUCAULT, M. **Microfísica do poder.** Tradução Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- GALDEANO, A. P.; PAVEZ, T. G. **Referência teórica e prática para a construção de projetos singulares integrados em gestão prisional.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017.
- GUINDANE, M. K. A. As expressões da violência no sistema prisional brasileiro. In: FACEIRA, L. S. ; FARIAS, F. R. (Org.). **Punição e prisão:** ensaios críticos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 45-59.
- IPEA. **Reincidência criminal no Brasil.** Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, 2015.
- MJ/DEPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias.** Brasília, 2017.
- ONU. **Regras de Mandela:** Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos. Regra nº 90. 2015.
- WACQUANT, L. **Punir os pobres:** a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: REVAN, 2003.
- WOLFF, M. P. **Postulados, princípios e diretrizes para a política de atendimento às pessoas egressas do sistema prisional.** Brasília: MJ/DEPEN, 2016.
- YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

PROGRAMA “DAQUI PRA FRENTE” – TRABALHO COM HOMENS AUTORES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

TEREZINHA KULKA

PSICÓLOGA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL.

LUCIMAR LEONEL P. ROCHA

PSICÓLOGA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL.

RAPHAEL ERNANI RIGOTI

PEDAGOGO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Resumo

O Programa “Daqui pra Frente” tem como objetivo promover a sensibilização e a reflexão em relação à violência doméstica contra as mulheres, propiciando a ruptura do ciclo da violência previsto no art. 35 da Lei 11.340/1996. Reflexões e discussões acontecem em grupos com sete encontros, com duração de quatro horas cada, dirigidos por profissionais de diferentes áreas de conhecimento, além da triagem/acolhimento. Teve início em agosto de 2016 e está no 17º grupo. Duzentos e vinte e cinco homens concluíram o processo, e 90% são parceiros íntimos/amorosos da vítima, sendo que 81% têm filhos. Diante dos resultados deste trabalho, entende-se que o investimento em profissionais e estratégias de escuta e reflexão para homens envolvidos em relacionamentos violentos é necessário e produz resultados positivos para diminuir os danos provocados pela cultura machista marcada pela violência.

PALAVRAS-CHAVE: Violência doméstica. Homem agressor. Grupo de homens agressores.

INTRODUÇÃO

A Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006) é uma lei plural que deu visibilidade ao problema já existente na relação homem-mulher e preocupou-se em criar mecanismos que vão além das questões legais, como a prevenção e o apoio, isto é, propondo uma rede de serviços de atendimento à mulher em situação de violência com a integração dos serviços de defesa, proteção, responsabilização e de acompanhamento.

No decorrer da atuação na rede de atenção às mulheres em situação de violência doméstica do município de São José dos Pinhais/PR, os profissionais envolvidos depararam-se com diversas inquietações e

questionamentos expressados inicialmente em conversas informais entre os técnicos dos serviços.

Diante desse contexto, percebeu-se a necessidade de construir alternativas e ampliar o olhar para a questão da violência contra a mulher de forma sistêmica, indo além da denúncia e da medida protetiva e incorporando um olhar diferenciado para o suposto autor de violência.

Em situações peculiares, partindo de alguns(mas) profissionais, era dada voz ao suposto autor de violência acolhendo seu sofrimento, ainda não se configurando como uma prática rotineira. Foi constatada então a necessidade de um atendimento público que proporcionasse um espaço de escuta e acolhimento ao suposto autor de violência.

Na sequência, essas discussões foram levadas para o grupo de estudos dos(as) técnicos(as) da Assistência Social, surgindo como encaminhamento a importância de formar uma comissão para dar prosseguimento a essa ideia.

Após um grupo de profissionais ter se aproximado de práticas exitosas, foi instituída uma comissão interdisciplinar e intersetorial. Na sequência, houve a aproximação com o Poder Judiciário, com o juiz da 12ª Vara Criminal, com o Conselho da Comunidade de Execuções Penais, entre outros. Por fim, com base nas reuniões e discussões foi elaborado esse programa para homens autores de violência doméstica.

JUSTIFICATIVA

O atendimento a questões relativas à violência doméstica provoca inquietações devido à complexidade do tema. No Brasil, por exemplo, apenas em 2005, com a Lei 11.106/2005 (BRASIL, 2005), a terminologia *mulher honesta*, nos arts. 215 e 216, foi retirada do Código Penal, e a redação anterior – “Ter conjunção carnal com mulher honesta, mediante fraude” e “Induzir mulher honesta, mediante fraude, a praticar ou permitir que com ela se pratique ato libidinoso diverso da conjunção carnal” – passou a ter a seguinte formulação: “Art. 215. Ter conjunção carnal com mulher, mediante fraude” e “Art. 216. Induzir alguém, mediante fraude, a praticar ou submeter-se à prática de ato libidinoso diverso da conjunção carnal”. Porém, somente foi suprimida totalmente pela Lei 12.015/2009 (BRASIL, 2009), substituindo a terminologia do art. 215 de “com mulher” por “com alguém”.

Em 2002, foram excluídos, no novo Código Civil (BRASIL, 2002), os dispositivos constantes dos arts. 178 e 219 do Código Civil de 1916, os quais permitiam ao homem a anulação do casamento caso descobrisse que a mulher não havia se casado virgem. Desconstruções como esta possibilitaram que outras questões compreendidas como aceitáveis em um relacionamento – como o dever de estar sexualmente disponível para o marido, independentemente da vontade da própria mulher – passassem a ser reconhecidas como violência contra a mulher e não como ato de amor. Deve-se levar em conta que a desconstrução de costumes que regem uma sociedade exige um investimento em diferentes frentes para que ocorra uma mudança de paradigma que, segundo Grossi (2006), deve ser para além da lei.

Para melhor compreensão da violência doméstica, foi realizado um levantamento, no ano de 2015, das mulheres acolhidas na Casa Abrigo para Mulheres em Situação de Violência Doméstica de São José dos Pinhais (Casa de Alice), que resultou nos seguintes números: 50 mulheres, 71 crianças e 11 adolescentes.

Em um recorte do período de agosto de 2015 a abril de 2016, numa amostra que compreende 21 mulheres, 10 delas relataram ser a 2^a, 3^a, 4^a ou 5^a companheira agredida pelo mesmo autor de violência. Portanto, a separação por si só não é garantia de interrupção dos ciclos de violência, podendo esse homem relacionar-se da mesma forma com outra companheira, existindo uma grande probabilidade de agredi-la, como demonstrado no recorte acima. Outro fator identificado foi o retorno de algumas mulheres ao convívio do companheiro, mesmo com MEDIDA PROTETIVA, prisão em flagrante e pós-acolhimento na casa-abrigo.

No mesmo período do levantamento feito na casa-abrigo (Casa de Alice), o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), oferecido pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), recebeu 35 encaminhamentos para atendimento a mulher em situação de violência doméstica. Desses, somente 15 mulheres se vincularam ao Serviço, sendo que 13 possuíam medida protetiva e 9 continuaram ou voltaram a conviver com seus companheiros, supostos autores de violência.

Cabe ressaltar que a Casa de Alice já solicitava ao Creas, em situações pontuais, com o consentimento ou a pedido da vítima, o atendimento ao homem durante o período em que a mulher se encontrava acolhida.

O Paefi/Creas é um serviço ofertado pela Assistência Social e foi instituído pela Lei nº 12.435/2011 – Lei do SUAS (BRASIL, 2011) e pela Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009 – Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009). Esse serviço foi incorporado ao Paefi, ofertado obrigatoriamente pelo **Creas**, sendo um marco histórico para a política de assistência social no Brasil. Ele atende indivíduos e famílias com direitos violados e/ou vínculos familiares fragilizados. O público prioritário para atendimento são pessoas com deficiência, idosos, crianças, adolescentes e mulheres em situação de negligência, exploração financeira, sexual e vítimas de violência. O Paefi/Creas atende mulheres em situação de violência doméstica encaminhadas pela Rede de Proteção do Município de São José dos Pinhais, bem como pela Delegacia da Mulher e pelo Poder Judiciário. Em algumas situações, quando necessário e com a autorização da mulher, realiza o atendimento aos homens, supostos autores de violência.

A Delegacia da Mulher e do Adolescente de São José dos Pinhais levantou os seguintes dados envolvendo mulheres em situação de violência:

TABELA 1 – VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER¹

TIPO	2015	2016
LESÃO CORPORAL	71	49
AMEAÇA	452	233
FEMINICÍDIO	1	2
HOMICÍDIO	1	4
TOTAL	525	288

É possível visualizar o aumento do feminicídio² e do homicídio. Essa preocupante realidade chama o serviço público para a responsabilidade de elaborar estratégias a fim de superar esses ciclos de violência.

Diante dos fatos acima expostos, entendeu-se como premente a necessidade de implantação/implementação de um serviço especializado para homens supostos autores de violência, com o objetivo de promover a sensibilização e a reflexão em relação aos significados e às consequências da violência doméstica contra as mulheres. O objetivo estende-se à quebra do ciclo da violência, propondo alternativas não violentas para lidar

1 Dados fornecidos pela Delegacia da Mulher e do Adolescente de São José dos Pinhais – PR, referentes aos meses de janeiro a junho de 2016.

2 O **feminicídio** é o homicídio praticado contra a mulher em decorrência do fato de ela ser mulher (**misoginia** e menosprezo pela condição feminina ou **discriminação de gênero**, fatores que também podem envolver violência sexual) ou em decorrência de **violência doméstica**.

com os conflitos. Também há necessidade de provocar reflexão a respeito dos danos causados pela cultura machista vigente na sociedade e quanto aos valores arraigados que prejudicam as relações entre os gêneros.

A tensão e violência nos ciclos de violência conjugal tendem a ficar mais intensos e severos com o passar do tempo. Muitas vezes, o suposto autor de violência não percebe que a intensidade desproporcional do seu comportamento agressivo deixa a companheira triste e traz prejuízo aos filhos. Por esse motivo é importante propor o exercício da empatia, convidando o autor da violência a se colocar no lugar da mulher, para que identifique os efeitos que a violência causa nele, na companheira e nos filhos. Dessa forma, trata-se de sensibilizá-lo para a possibilidade de modificar seu comportamento.

O ciclo da violência, para Villanueva (2012) e Walker (1979), compreende três fases descritas abaixo:

- *Primeira fase:* denominada acúmulo de tensão, quando se produzem diversos episódios estressores entre os membros da família, acompanhados de ansiedade e hostilidade.
- *Segunda fase:* denominada de episódio agudo, na qual toda a tensão que se veio acumulando dá lugar a uma explosão de violência, que pode variar em sua gravidade, desde um empurrão ao homicídio.
- *Terceira fase:* denominada de lua de mel, que produz arrependimento, muitas vezes por parte do homem pedindo desculpas e prometendo que nunca mais voltará a incorrer na violência.

Quando o casal envolvido em uma relação cíclica de violência tem filhos, enteados ou netos, é possível que estes também venham a ter relacionamentos violentos quando forem namorar, casar e ter os seus próprios filhos. Assim, os ciclos de violência estendem-se a gerações dentro de uma família.

Os filhos que se encontram nessa interação de violência são reiteradamente vitimados, sendo expostos a maus-tratos, testemunhando a violência e interferindo nas brigas dos pais. Pode inclusive acontecer que, na tentativa de proteger a mãe, pai/padrasto e filho(a) se agredam mutuamente, como aponta o estudo de Lessard e Alvarez-Lizotte (2015). Dessa forma, mais pessoas se envolvem de forma negativa na relação violenta, agravando sentimentos negativos e dificultando a possibilidade de romper o ciclo de violência.

Na mesma direção, Vicente (2003) aponta que apenas a punição não fornece a oportunidade de o autor de violência reparar seu ato. Pelo contrário, pode conduzir à reincidência, já que mantém fixa a identidade e o estigma de agressor, minimizando as possibilidades de mudança.

Já Rifiotis (2008) ressalta que, para interromper o ciclo de violência, é necessário ir além da concepção social e jurídica. Para Beiras *et al.* (2012, p. 37), é fundamental compreender as lacunas que permeiam as relações entre homem e mulher no contexto da violência; compreender suas particularidades, significados e consequências no âmbito conjugal e familiar. É necessário ir além da punição penal e da etiqueta de criminoso para interromper o contexto interacional do ciclo da violência (VILLANUEVA, 2012; WALKER, 1979). Faz-se necessário ampliar o foco para outras formas de atuação e intervenção nas relações violentas no contexto doméstico.

METODOLOGIA

A proposta de trabalho socioeducativo com homens supostos autores de violência doméstica teve início com reuniões de profissionais interessados no tema no ano de 2016. Esse grupo de profissionais foi aumentando e envolvendo um número cada vez maior de setores públicos também interessados em formular uma proposta. Atualmente, conta com os seguintes setores públicos e organizações: Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Saúde, Gabinete de Gestão Integrada, Defensoria Pública, Poder Judiciário, Ministério Público e Conselho Comunitário de Execuções Penais.

O atendimento aos homens supostos autores de violência doméstica inicia com o encaminhamento pelo Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de São José dos Pinhais ao Conselho Comunitário de Execuções Penais. No Conselho Comunitário de Execuções Penais, o homem suposto autor de violência é informado do agendamento para triagem/acolhimento. Essa triagem tem como finalidade propor um primeiro momento de escuta e acolhimento individual, avaliar a necessidade de encaminhamentos emergenciais, explicar a proposta dos encontros e levantar informações para direcionar e aprimorar o trabalho durante os encontros, bem como informar acerca do programa como um todo. Esses repasses e reflexões sobre as triagens, assim como

a discussão e a reflexão sobre os encontros e o programa, acontecem em reuniões mensais dos(as) profissionais envolvidos(as).

Após a triagem, os homens participam de uma sequência de encontros em grupo. No momento estão organizados sete encontros que acontecem aos sábados e têm duração de quatro horas cada, das 8h às 12h. Os(As) responsáveis e o conteúdo de cada um dos encontros são descritos abaixo.

PRIMEIRO ENCONTRO – ACOLHIMENTO

Responsável: Conselho Comunitário de Execuções Penais.
Facilitador: Diretor(a) do Conselho Comunitário de Execuções Penais.

Proposta: Acolher os homens autores de violência, proporcionando o diálogo e orientando quanto à participação e à importância da conclusão do programa, iniciando o processo de compreensão sobre o ciclo da violência. Também acontece a apresentação da Patrulha Maria da Penha e suas funções como órgão fiscalizador do cumprimento da ordem judicial.

SEGUNDO ENCONTRO – O JUDICIÁRIO E A LEI MARIA DA PENHA

Responsáveis: Judiciário (Conselho Comunitário de Execuções Penais e Secretaria de Assistência Social). *Facilitador:* Advogado(a).

Proposta: Explicar como foi construída a Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006), objetivo da lei, procedimentos criminais, esclarecendo eventuais dúvidas sobre os trâmites jurídicos de cada procedimento, tais como o direito de ter acesso aos seus pertences pessoais, contato com filhos e seus desdobramentos.

TERCEIRO ENCONTRO – O PROCESSO DE COMPREENSÃO SOBRE O CICLO DE VIOLÊNCIA

Responsáveis: Defensoria Pública do estado do Paraná e Conselho Comunitário de Execuções Penais. *Facilitadores:* Assistente social e psicólogo(a).

Proposta: Proporcionar o diálogo com os homens, supostos autores de violência, iniciando o processo de compreensão do ciclo da violência e alternativas para a construção de uma cultura de paz, assim como orientar acerca de a possibilidade de sua defesa e representação no processo em andamento ser feita pela Defensoria Pública.

QUARTO ENCONTRO – A SAÚDE DO HOMEM, CUIDADOS E DÚVIDAS

Responsável: Secretaria Municipal de Saúde. *Facilitador:* Enfermeiro(a).

Proposta: Dialogar acerca do conhecimento que os supostos autores de violência têm a respeito de saúde; de necessidade de prevenção; de procura imediata em casos de urgência e emergência; de patologias que mais acometem os seres humanos, em especial os homens; bem como identificar e diferenciar uso, abuso e dependência de substâncias psicoativas lícitas e ilícitas, e refletir sobre os malefícios que causam às pessoas, direta ou indiretamente.

QUINTO ENCONTRO – ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, PROTEÇÃO FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Responsável: Secretaria Municipal de Assistência. *Facilitadores:* Pedagogo(a) e assistente social.

Proposta: Orientar acerca dos serviços e das estratégias de atendimento da Assistência Social como política pública, com foco na convivência familiar e comunitária, no trabalho coletivo e na territorialidade. Refletir sobre as desigualdades, os processos de exclusão e as violências relacionados ao gênero e poder, na família e na sociedade.

SEXTO ENCONTRO – CICLO DA VIOLÊNCIA E FAMÍLIA

Responsáveis: Secretaria Municipal de Assistência Social e Conselho Comunitário de Execuções Penais. *Facilitadores:* Psicólogo(a) e advogado(a).

Proposta: Refletir sobre o ciclo da violência e buscar alternativas para o rompimento da violência, discutindo as questões relacionais e os aspectos legais, tais como divórcio, partilha de bens, guarda, alimentos, visitas aos filhos e medida protetiva, nos quais questões não resolvidas manterão e/ou continuarão o ciclo da violência sob outra perspectiva.

SÉTIMO ENCONTRO – REFLEXÕES E AVALIAÇÃO

Responsável: Secretaria Municipal de Assistência Social.
Facilitadores: Dois(duas) psicólogos(as).

Proposta: Realizar uma autoavaliação a fim de refletir sobre a participação de cada um nos encontros do programa, concomitantemente com reflexões sobre as questões que trazem e o que assimilaram dos encontros de que participaram.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Desde o início de agosto de 2016, 255 homens concluíram as atividades propostas. Dentre estes, 90% são parceiros íntimos/amorosos da vítima, sendo ela “ex” ou atual companheira/namorada ou esposa. Em relação ao tempo de união, 35% têm de 6 a 10 anos e 22%, de 1 a 5 anos de união. 81% desses homens têm filhos e 70% deles não possuem antecedentes criminais.

Ao longo dos encontros, percebemos mudanças na visão que esses homens têm de seu papel e de sua responsabilidade no relacionamento violento. Nos primeiros encontros relatam que sentem como estranha a presença deles nesses encontros e que não correspondem com as imagens de homens machistas e violentos; relatam sentirem-se injustiçados. Ao longo dos encontros, interagindo com as propostas dos(das) facilitadores(as) e entre si, trazem suas indagações, questionamentos, angústias e passam a dialogar sobre seus equívocos e a assumir responsabilidade pelo ato violento, pelo envolvimento em um relacionamento violento e a admitir a possibilidade de lidarem com divergências e conflitos de forma não violenta.

Outro aspecto identificado tanto pelos(as) facilitadores(as) dos grupos, como pelos(as) profissionais que fazem a triagem/acolhimento, são as falas dos motivos e posições dos homens diante da violência.

De modo geral, culpabilizam a mulher, remetem a violência ao ciúme, à não aceitação do fim do relacionamento ou verbalizam que a mulher tentou prejudicá-los, assumindo claramente uma postura de vítimas; além disso, justificam o ato como decorrente do uso/abuso de bebida e/ou drogas, ou, ainda, negam a violência. Todas essas estratégias também são identificadas nos dados levantados por Silva *et al.* (2014), em uma pesquisa que contemplou 171 inquéritos policiais.

Também identificamos que as reflexões entre os pares nos grupos propiciam a desconstrução dos estereótipos de gênero, masculinidade, possibilitando a ressignificação da violência nos relacionamentos. Na mesma linha, Guará (2006) refere que o contato com pares, ou seja, com outros homens que se encontram na mesma situação de vida, pode configurar uma espécie de apoio social e afetivo, estabelecendo uma rede de proteção e aprendizado. O grupo propicia um espaço de trocas entre eles, que se identificam com a história e a vivência de um com o outro. Comentam que na nossa sociedade, ainda hoje, se o homem transparecer o sofrimento no que tange à relação íntima, recebe como orientação agir de forma violenta e machista.

Mencionam que os grupos contribuem na identificação de situações conflituosas em suas relações e na construção de novas possibilidades/estratégias de resolução de conflitos. Apresenta-se, assim, a possibilidade, como referenda Muszkat (2003, p. 24-25), de romper com o ciclo da violência relacional que vem se perpetuando por várias gerações, bem como de buscar novas formas de lidar com as emoções. Tivemos exemplos de homens que já buscaram ou tiveram necessidade de outras formas de acompanhamento (atendimento psicológico/psiquiátrico e outros), ampliando o leque de possibilidades de ações terapêuticas.

Quanto à repetição da violência no âmbito relacional/afetivo, a fala de um dos homens ilustra bem esta situação quando verbaliza com forte emoção: “meu pai batia na minha mãe, eu estou aqui, meu filho agride a esposa, isto vai acabar por aqui, vou conversar com ele” (*sic*). No encontro seguinte, relatou a todos os participantes que havia repassado ao filho o que estava aprendendo nos encontros e que o filho acabou compreendendo o que ele falava e o levou a entender que poderia buscar outras formas de resolver o conflito com a sua companheira. Muszkat (2003) refere que o ciclo da violência começa quando as crianças sofrem negligência ou abuso em suas casas e quando aprendem a partir da relação agressiva dos pais que é por meio da violência que se resolvem os conflitos.

Na população atendida, 81% têm filhos, e os estudos demonstram os danos causados à exposição e/ou testemunho da violência, ocorrendo a polivitimização (FINKELHOR *et al.*, 2011). Também para Algeri e Souza (2006) e Carrasco (2003), a exposição das crianças à violência intrafamiliar contribui para o estabelecimento do ciclo da violência intergeracional. Um homem relatou no grupo “que quando seu pai estava agredindo sua mãe, provocava uma situação para apanhar do pai, porque enquanto ele (pai) corria atrás dele (filho) com facão, a mãe não apanhava” (*sic*).

Observa-se no discurso desses homens que eles foram vítimas de violência e/ou testemunhas de violência no seio familiar, sendo esta uma constatação da realidade vivenciada em sua tenra idade, não sendo abordada como justificativa pelo ato violento cometido.

Pode-se observar a repetição da violência nos relacionamentos. Ou seja, o rompimento do relacionamento não muda necessariamente as posturas, como verbaliza um homem participante do grupo, que trouxe a seguinte situação: “eu estou no terceiro relacionamento” (*sic*), demonstrando que a separação e a punição da violência não mudam a interação relacional, pois, se as crenças que sustentam/desencadeiam o gatilho do comportamento violento não forem modificadas, ele vai se repetir.

Como forma de aprimoramento do trabalho, os homens que desejarem dar continuidade ao atendimento, ou em algum momento de sua vida se percebam com dificuldade de superar algumas questões particulares, podem procurar o(a) psicólogo(a) no Conselho Comunitário de Execuções Penais. Esse serviço passou a ser ofertado a partir da solicitação de alguns homens que, no decorrer de alguns encontros, requeriam atendimento individual para suas demandas.

No Programa “Daqui pra Frente” constatamos pelos dados levantados uma pequena reincidência e o fortalecimento de uma cultura menos violenta nos relacionamentos afetivos/amorosos, sendo que muitos homens se tornam multiplicadores destas mudanças e, desta forma, podem contribuir para a construção de uma cultura de paz e da mudança de paradigmas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este programa é o resultado de um profícuo trabalho de vários(as) profissionais de diversos saberes e de ações articuladas de maneira conjunta e integrada com o Poder Judiciário, o Ministério Público,

a Secretaria de Segurança Pública, a Delegacia da Mulher e a Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais, por meio das Secretarias Municipais de Assistência Social e Saúde, do Gabinete de Gestão Integrada, do Conselho Comunitário de Execuções Penais, da Defensoria Pública, da Patrulha Maria da Penha, entre outros. No momento, encontra-se em articulação para que se consolide como política pública, dada a relevância social e jurídica da presente temática.

Diante dos resultados apresentados com a efetivação deste trabalho, entende-se que o investimento em profissionais e estratégias de escuta e reflexão para homens envolvidos em relacionamentos violentos é necessário e produz resultados positivos para diminuir os danos provocados pela cultura machista e patriarcal fortemente marcada pela violência.

Com as informações identificadas nas triagens, consideramos que são necessários maiores investimentos em trabalho socioeducativo com homens supostos autores de violência, pesquisa sobre o contexto social multicausal das relações no contexto de violência doméstica, assim como propostas de trabalho preventivo com crianças e adolescentes para aplicação ampla e efetiva da Lei Maria da Penha, que tem como proposta não apenas a aplicação da lei, mas ser um projeto de sociedade.

TEREZINHA KULKA

PSICÓLOGA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.
MESTRE EM PSICOLOGIA FORENSE PELA UNIVERSIDADE
TUIUTI DO PARANÁ.
COORDENADORA DO PROGRAMA “DAQUI PRA FRENTE”³.
E-MAIL: TEREZINHA.KULKA@SJP.PR.GOV.BR

LUCIMAR LEONEL P. ROCHA

PSICÓLOGA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.
GRADUAÇÃO EM PSICOLOGIA (FACULDADE NEWTON PAIVA-BH/
MG). ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO APLICADO AO SISTEMA ÚNICO
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (ITECNE).
CO-COORDENADORA DO PROGRAMA “DAQUI PRA FRENTE”.
E - MAIL LUCIMAR.ROCHA@SJP.PR.GOV.BR

RAPHAEL ERNANI RIGOTI

PEDAGOGO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.
BACHAREL EM CIÊNCIAS BIOLÓGICAS (UFPR). LICENCIATURA EM
PEDAGOGIA (UCB). ESPECIALISTA EM TECNOLOGIAS E EDUCAÇÃO A
DISTÂNCIA PÓS-GRADUAÇÃO (UNICID).
INTEGRANTE DO PROGRAMA “DAQUI PRA FRENTE”.
E-MAIL: RAPHAEL.RIGOTI@SJP.PR.GOV.BR

3 Programa desenvolvido e executado em parceria pela prefeitura municipal de São José dos Pinhais/PR, pelo Conselho de Execuções Penais, pelo Ministério Público, pelo Poder Judiciário, pela Defensoria Pública e outros parceiros.

EXPERIENCE REPORT PROGRAM “DAQUI PRA FRENTE” – WORK WITH MEN AUTHORS OF DOMESTIC VIOLENCE

Abstract

The “Daqui pra frente” Program aims to raise awareness and reflection on domestic violence against women, enabling the interruption of violence cycles, written in Article 35 of the law, 11.340/96. Reflections and discussions take place in groups during 7 meetings lasting 4 hours each, led by professionals from different fields of knowledge, in addition to sorting/welcoming. Begun in August 2016, is in the 17th group, which served 225 men, where 90% is the intimate / loving partner of the victim and 81% have children. Given the results of this work, it is understood that investment in professionals, listening and reflection strategies for men involved in violent relationships is necessary and produces positive results to reduce the damage caused by the male chauvinism marked by violence.

KEYWORDS: Violence. Man. Group.

REFERÊNCIAS

- ALGERI, Simone; SOUZA, Luccas Melo de. Violência contra crianças e adolescentes: um desafio no cotidiano da equipe de enfermagem. **Revista Latino-Americana Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 14, n. 4, p. 625-631, jul./ago. 2006. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-11692006000400023>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-11692006000400023&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 dez. 2019.
- BEIRAS, Adriano *et al.* Políticas e leis sobre violência de gênero: reflexões críticas. **Psicologia & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 24, n. 1, p. 36-45, jan./abr. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-71822012000100005>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822012000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 8 fev. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005. Altera os arts. 148, 215, 216, 226, 227, 231 e acrescenta o art. 231-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2005]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11106.htm. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher; dispõe sobre a criação de juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 26 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009. Altera o Título VI da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLII do art. 5º da Constituição Federal e revoga a Lei nº 2.252, de 1º de julho de 1954, que trata de corrupção de menores. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12015.htm. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm. Acesso em: 10 jan. 2020.

CARRASCO, Leaira Kesseli. A mulher vítima de violência conjugal: uma perspectiva transgeracional. 2003. Tese (Doutorado em Psicologia) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Pontifícia Universidade Católica de Porto Alegre (PUCRS), Porto Alegre, 2003.

CONSELHO NACIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, [2009]. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

- FINKELHOR, David; SHATTUCK, Anne; TURNER, Heather *et al.* Polyvictimization in developmental context. **Journal of Child & Adolescent Trauma**, v. 4, n. 4, p. 291-300, Dec. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1080/19361521.2011.610432>. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1080/19361521.2011.610432>. Acesso em: 21 jun. 2020.
- GUARÁ, Isa Maria Ferreira da Rosa. Abrigo: comunidade de acolhida e socioeducação. In: BAPTISTA, Myrian Veras (org.). **Abrigo: comunidade de acolhida e socioeducação**. São Paulo: Instituto Camargo Corrêa, 2006. v. 1, p. 63-72.
- LESSARD, Geneviève; ALVAREZ-LIZOTTE, Pamela. The exposure of children to intimate partner violence: Potential bridges between two fields in research and psychosocial intervention. Research and interventions often focus on a specific form of violence without considering other forms of victimization. **Child Abuse & Neglect**, v. 48, p. 29-38, out. 2015.
- MUSZKAT, Malvina Ester. Introdução. In: MUSZKAT, Malvina Ester *et al.* **Mediação de conflitos: pacificando e prevenindo a violência**. São Paulo: Summus Editora, 2003. p. 21-40.
- RIFIOTIS, Theophilos. Judicialização das relações sociais e estratégias de reconhecimento: repensando a “violência conjugal” e a “violência intrafamiliar”. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 11, n. 2, p. 225-236, jul./dez. 2008. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802008000200008>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802008000200008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 dez. 2019.
- SILVA, Anne Caroline Luz Grüdtner da; COELHO, Elza Berger Salema; NJAINE, Kathie. Violência conjugal: as controvérsias no relato dos parceiros íntimos em inquéritos policiais. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 1255-1262, abr. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232014194.01202013>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232014000401255&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 dez. 2019.
- VICENTE, Reginandréa Gomes. Como é que eu resolvo este caso? Intervenções alternativas nos casos de violência conjugal. In: MUSZKAT, Malvina Ester *et al.* **Mediação de conflitos: pacificando e prevenindo a violência**. São Paulo: Summus Editora, 2003.

VILLANUEVA, Sabina Deza. ¿Por qué las mujeres permanecen en relaciones de violencia? Why women remain in relations of violence? **Avances en Psicología**, Espanha, v. 20, n. 1, p. 45-55, 2012.

WALKER, Leonore. **The battered woman**. New York: Harper, 1979.

O PROCESSO PARA CONTRATAÇÃO DE MÃO DE OBRA DE DETENTOS NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

CLEMILDO DE SOUZA LIMA

Resumo

Esta pesquisa visa explicitar os procedimentos legais e administrativos para que empresas privadas e órgãos públicos possam absorver mão de obra de presos do sistema prisional do estado do Espírito Santo. Para evidenciar este tema foi necessário tecer comentários acerca do processo de reestruturação que se processou no sistema penitenciário do estado do Espírito Santo, a partir do ano de 2003 após denúncias de violações dos direitos humanos nas unidades prisionais capixabas. Neste contexto, o governo investiu em três áreas, que foram essenciais na reconstrução: construção de novas unidades prisionais, contratação de servidores e mudanças na esfera gerencial. Para atingir o objetivo da pesquisa foi necessário se apropriar dos métodos descritivo e bibliográfico, este com a finalidade de aprofundar o estudo e coletar informações.

PALAVRAS-CHAVE: Reeducando. Trabalho. Ressocialização.

INTRODUÇÃO

Este trabalho busca explicitar os procedimentos legais e administrativos para que empresas públicas e privadas possam contratar mão de obra de presos do sistema prisional do estado do Espírito Santo. Para atingir o objetivo proposto foi necessário, em um primeiro momento, descrever o processo de reestruturação do sistema penitenciário capixaba que teve seu início a partir de 2003.

No entanto, é a partir de 2010 que as mudanças se efetivam com mais robustez por força de denúncias de violações de direitos fundamentais dos presos nas unidades prisionais (JUSTIÇA GLOBAL, 2011).

Assim, o Governo do estado do Espírito Santo iniciou um processo de mudanças no sistema prisional por meio de investimentos na construção de novos presídios, contratação de servidores e implementação de novos métodos gerenciais.

Dessa forma, verificaram-se mudanças no tratamento penal com oferta de locais e atendimento adequados para o cumprimento da pena

de prisão com dignidade e com possibilidade de reinserção social, conforme determina o art. 1º da Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984).

No que tange à pesquisa, ela deve ser fundamentada em bases metodológicas. Lakatos (2003, p. 83) afirma que “não há ciência sem o emprego de métodos científicos”. Nessa perspectiva, este trabalho se fundamentou nos métodos descritivo e bibliográfico. O primeiro busca descrever mudanças no sistema prisional capixaba, assim como as normas para absorção de mão de obra de presos, e o segundo visa coletar dados para a pesquisa.

O tema proposto é relevante, pois a discussão é latente em todos os seguimentos sociais. Assim, busca-se contribuir com a construção do conhecimento acerca das prisões e da categoria “trabalho” no processo de reinserção social dos reclusos apenados do sistema penitenciário. Dessa forma, o estudo visa colaborar com os atores sociais que lidam direta ou indiretamente com a realidade prisional, tanto os profissionais do sistema penitenciário quanto os pesquisadores e acadêmicos.

DISCUSSÃO

O cumprimento da pena de prisão é uma resposta social pelo descumprimento de regras impostas. Segundo Durkheim (2007), elas compõem o que ele denomina de “fato social” que é exterior ao indivíduo, ou seja, quem as impõe é a sociedade, e seu descumprimento gera algum tipo de sanção, sendo um deles a pena de prisão.

Na antiguidade, as prisões tinham como função primordial punir os indivíduos infratores, pois não objetivavam reinseri-los no convívio social, visavam apenas “Vigiar e Punir”, como explicita Foucault (2004). Por conseguinte, o cárcere, tinha por objetivo conter o indivíduo até que fosse julgado e recebesse algum dos tipos de castigo, entre eles os de morte, deportação, tortura, escravização ou pena de galés (MAIA, 2009).

A Antiguidade não conheceu a privação de liberdade ligada a sanção penal. Quando havia o encarceramento, era no aguardo do julgamento ou na espera da execução. O local onde o réu aguardava sua sentença eram os calabouços, aposentos em ruínas, castelos abandonados, torres, palácios em ruínas, conventos desabitados e outros locais sem condições de humanizar ninguém (FERREIRA, 2003, p. 19).

No entanto, de acordo com Grespan (2003), a difusão dos ideais iluministas no século XVIII mudaram as concepções de mundo daquele momento histórico. As interpretações sociais de cunho teológico que predominaram desde a Idade Média¹ deram lugar ao uso da razão e, como consequência, provocaram mudanças nas dimensões sociais, política, filosófica e econômica. Esse movimento culminou na Revolução Francesa em 1789.

Nesse contexto, mudou-se a noção sancionatória, como afirma Foucault (2004, p. 16), “[...] desaparece, destarte, em princípios do século XIX, o grande espetáculo da punição física: o corpo supliciado é escamoteado; exclui-se do castigo a encenação da dor. Penetramos na época da sobriedade punitiva”.

A grande transformação no âmbito prisional ocorreu após a Revolução Francesa, que com seus ideais de “Liberdade – Fraternidade – Igualdade”, deixa para trás a mentalidade Feudal do medievo onde a Igreja se torna a grande Senhora Feudal, com poderes econômicos, chegando a ser proprietária de quase dois terços das terras da Europa (FERREIRA, 2003, p. 20-21).

O conceito de cumprimento de pena, ou encarceramento, surgiu em substituição aos suplícios, em que o indivíduo passa a cumprir parte da pena recluso, conforme o tempo de condenação. Segundo Maia (2009, p.12) “[...] para cada crime, uma determinada porção de tempo seria retido o delinquente, isto é, o tempo seria regulado e usado para se obter um perfeito controle do corpo e da mente do indivíduo pelo uso de determinadas técnicas”.

As entidades de reclusão (internação coletiva) são definidas como “instituições totais” (GOFFMAN, 1974).

Uma instituição total pode ser definida como um local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada. As prisões servem como exemplo claro disso [...] (GOFFMAN, 1974, p. 11).

As mudanças resultaram em uma nova concepção de pena de prisão, como aduz Perrot (1988, p. 262), “[...] a prisão assume uma tripla função: punir, defender e isolar o malfeitor da sociedade, para evitar o contágio do mal e inspirando o temor ao seu destino, corrigir o culpado para reintegrá-lo à sociedade, no nível social que lhe é próprio”.

1 Período histórico que, segundo historiadores, situa-se entre os séculos V e XV.

A organização das prisões foi formatada no século XIX, após a Segunda Guerra Mundial, quando a Organização das Nações Unidas elaborou as Regras Mínimas para o Tratamento dos Reclusos. O conteúdo desse documento visa humanizar as prisões, regulamentar o cotidiano carcerário, definir direitos e deveres dos reclusos com a finalidade de promover a reinserção social deles (FERREIRA, 2003).

No Brasil, a Lei de Execução Penal – LEP (BRASIL, 1984) é quem sistematiza o cumprimento da pena de prisão. Ela disciplina os direitos e deveres dos presos e das instituições penais, além de regulamentar a possibilidade de reinserção social por meio de ações estatais. De acordo com o art. 1º dessa norma, a sanção penal comporta dois objetivos: punição e reinserção social. “A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”.

O art. 11 da LEP destaca setores em que o Estado deve atuar a fim de suprir as necessidades básicas e proporcionar a reinserção social dos presos e egressos. Tal assistência será material, jurídica, educacional, assistência social, religiosa e à saúde. No entanto, o objeto deste estudo será o relato referente à categoria “trabalho” – nos termos do art. 28 do diploma citado –, que, para o preso, tem finalidade educativa e produtiva e, para o egresso, visa prevenir a reincidência criminal. Quanto a esta, segundo Pastore (2011, p. 13), “[...] o principal objetivo dos programas de reinserção no trabalho é evitar que os ex-condenados entrem nos ambientes de risco”.

MUDANÇAS NO PARADIGMA PRISIONAL NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A partir de 2003, o Governo do estado do Espírito Santo empreendeu mudanças no sistema penitenciário capixaba que impactaram o aprimoramento do tratamento prisional. Elas ocorreram em três setores: arquitetônico, a partir da construção de novas unidades prisionais, na esfera gerencial, com a criação de novos cargos, e no âmbito administrativo, com a contratação de servidores públicos. Este processo de mudanças foi mencionado por Ricas (2017) como o nascimento de um sistema prisional.

As alterações tiveram como marco inicial o ano de 2003, mas se avolumaram a partir de 2010, em função de o Governo do estado do Espírito Santo ter sido denunciado por defensores dos direitos

humanos de organismos nacionais e internacionais por violações dos direitos fundamentais dos detentos. Superlotação, esquadamentos e presos alojados em contêineres foram algumas das irregularidades denunciadas (JUSTIÇA GLOBAL, 2011). Os presídios capixabas foram comparados a masmorras – “As masmorras de Hartung” (GASPARI, 2010)².

Para modernizar a estrutura física das unidades prisionais, o governo capixaba investiu R\$ 420,5 milhões em recursos do próprio orçamento. Construíram-se 26 unidades prisionais que possibilitaram a geração de 9.984 vagas. Tal investimento permitiu que fossem desativadas e demolidas unidades prisionais que não atendiam ao novo modelo de gestão implementado pelo governo. As novas unidades visavam proporcionar melhores condições para o cumprimento da pena de prisão e promover segurança para os agentes penitenciários (ESPÍRITO SANTO, 2010a).

O quadro de funcionários da Secretaria de Justiça do Espírito Santo recebeu atenção do Poder Executivo. O quantitativo de funcionários era insuficiente para desempenhar as atividades da execução penal: em 2003 havia somente 92 agentes penitenciários efetivos, e a segurança das unidades prisionais era realizada pela Polícia Militar (ESPÍRITO SANTO, 2010a).

Para solucionar a carência de mão de obra, realizaram-se concursos públicos no decorrer dos anos de 2006,³ 2009⁴ e 2012.⁵ O primeiro deles com 845 vagas; o segundo, 1.083, e o terceiro, 500. Nesse contexto, houve contratação de servidores em regime de designação temporária e em cargos comissionados: agentes penitenciários, assistentes sociais, psicólogos, advogados, médicos etc. (ESPÍRITO SANTO, 2010a).

2 Os presídios do estado do Espírito Santo foram comparados às masmorras da Idade Média, local onde os indivíduos ficavam presos, geralmente nos subsolos dos castelos, em condições subumanas. O estado capixaba, no momento das denúncias, era governado por Paulo César Hartung Gomes, gestão 2003-2010.

3 ESPÍRITO SANTO (Estado). **Concurso público para provimento de vagas nos cargos de Agente Penitenciário e de Agente de Escolta e Vigilância Penitenciário**. Vitória, 2006. Disponível em: http://www.cespe.unb.br/concursos/SEJUS2006/arquivos/ED_1_2006_SEJUS_ABT_FINAL.PDF. Acesso em: 2 jun. 2019.

4 ESPÍRITO SANTO (Estado). **Concurso público para provimento de vagas e formação de cadastro de reserva nos cargos de Agente Penitenciário e de Agente de Escolta e Vigilância Penitenciário**. Vitória, 2009. Disponível em: http://www.cespe.unb.br/concursos/SEJUS2009/arquivos/ED_1_2009_SEJUS_ABT_FINAL.PDF. Acesso em: 2 jun. 2019.

5 ESPÍRITO SANTO (Estado). **Concurso público para provimento de vagas e formação de cadastro de reserva nos cargos de Agente de Escolta e Vigilância Penitenciária (AEPV) e Agente Penitenciário (AP)**. Vitória, 2009. Disponível em: <https://arquivos.qconcursos.com/regulamento/arquivo/1962/sejus-es-2012-sistema-penitenciario-edital.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2019.

Dessa forma, foi possível a liberação dos policiais militares para retornar a suas atividades de policiamento ostensivo. Segundo pesquisa realizada por Bagalho (2015), a Secretaria de Justiça contava, no ano da pesquisa, com um efetivo de 4.035 agentes penitenciários; destes, 1.718 eram concursados e 1.664 contratados em regime de designação temporária.

Ressalta-se que a Lei Complementar nº 743, de 23 de dezembro de 2013, alterou a nomenclatura Agente Penitenciário para Inspetor Penitenciário. Antes dessa norma havia duas categorias: Agentes Penitenciários e Agentes de Escolta e Vigilância (ESPÍRITO SANTO, 2013).

No bojo da modernização do sistema penitenciário capixaba, foi instituída a Escola Penitenciária – Epen, por meio do Decreto nº 1.531-R, de 30 de agosto de 2005, com função de planejar e executar programas de formação e capacitação dos servidores da Secretaria de Estado da Justiça do estado do Espírito Santo (ESPÍRITO SANTO, 2005).

É de competência da Epen a realização de estudos, pesquisas e levantamento de necessidades de treinamento e aperfeiçoamento, visando à elaboração do programa permanente de treinamento dos servidores, bem como treinamento e estágio probatório de preparação para provimento dos cargos da Secretaria de Estado da Justiça. São realizados nas dependências da Epen ações como: treinamento, reciclagem, motivação e qualificação de servidores da Secretaria da Justiça. Dentre eles, destacam-se curso de formação para novos agentes aprovados em concurso; capacitação dos agentes penitenciários de designação temporária, contratados por meio de processo seletivo simplificado; curso de padronização das atividades operacionais do sistema prisional; fóruns de assistência social e psicologia; capacitações para os profissionais de saúde; capacitação para os professores da educação prisional; e capacitação na área de gerenciamento de crise e negociação de reféns (ESPÍRITO SANTO, 2010a, p. 35).

Quanto às modificações implementadas na esfera gerencial, elas se deram em diversas etapas e áreas de atuação. No ano de 2007, foram instituídas a Diretoria de Assistência Jurídica, a Diretoria de Saúde, o Núcleo de Tecnologia da Informação, o Núcleo Educacional, o Núcleo de Enfermagem, o Núcleo de Farmácia e o Núcleo de Nutrição (ESPÍRITO SANTO, 2010a). Em 2010, novas estruturas foram criadas,

[...] Assessoria Especial; Assessoria de Comunicação; Assessoria de Informações Penitenciárias; Diretoria de Inteligência Prisional;

Diretoria de Inspeção e Controle de Unidades Prisionais; Gerência de Tecnologia da Informação; Gerência de Gestão Administrativa; Gerência Financeira; Gerência de Gestão de Pessoas; Núcleo de Controle Interno; Núcleo de Manutenção Predial; Núcleo de Projetos de Arquitetura e Engenharia; Núcleo de Materiais, Armamento e Comunicações Operacionais; Núcleo de Guarda, Movimentação e Escolta; Núcleo do Trabalho do Preso e do Egresso (ESPÍRITO SANTO, 2010a, p. 37).

No ano de 2014 foram efetivadas alterações na estrutura organizacional da Sejus/ES por meio da Lei Complementar nº 761, que instituiu e reorganizou Diretorias, Gerências, Subgerências e Coordenações, além de definir a atuação e as competências desses setores.

No bojo dessas mudanças a Sejus/ES criou a Diretoria de Ressocialização, que em sua estrutura comporta a Gerência de Educação e Trabalho – GET. A esta, dentre outras atribuições, compete criar mecanismos de interlocução com as empresas privadas e públicas interessadas em absorver mão de obra dos detentos, como explicita a Lei Complementar nº 761, de janeiro de 2014.

II - gerenciar contratos e convênios referentes à sua área de atuação, conforme diretrizes da SEJUS;

III - articular com entidades públicas, privadas e organizações da sociedade civil sem fins lucrativos com vistas ao desenvolvimento de atividades, ações e projetos de interesse social ou assistencial, que envolvam a celebração de convênios e/ou parcerias (ESPÍRITO SANTO, 2014).

A absorção da mão de obra de presos e egressos do sistema penitenciário do estado do Espírito Santo foi regulada pelo Decreto nº 2.460-R, de 5 de fevereiro de 2010. Porém, esse documento foi revogado por meio do Decreto nº 4.251-R, de 21 de maio de 2018, que estabeleceu o Programa Estadual de Ressocialização de Presos e Egressos do Sistema Prisional do Espírito Santo – Progresso/ES e regulamentou a Lei Complementar nº 879, de 26 de dezembro de 2017.

O Progresso/ES tem o objetivo de promover a inserção, no mercado de trabalho, de presos e egressos, por meio de parcerias com empresas privadas e órgãos da Administração Pública. Nesse sentido, compete à Sejus/ES fornecer aperfeiçoamento dos presos por meio de ações que possibilitem a qualificação profissional.

De acordo com o art. 4º, II, da Lei Complementar nº 879, de 26 de dezembro de 2017, a Sejus/ES celebra “[...] parcerias, com atores

públicos e privados, visando à garantia de empregos dos presos e egressos do sistema prisional capixaba”. As empresas privadas interessadas devem ser voluntárias para firmar o convênio, mas as vencedoras de licitações públicas deverão reservar um percentual para contratação de presos e egressos, conforme explicita o art. 6º desta normativa:

Nas contratações de obras e serviços, pelos órgãos da Administração Direta e entidades da Administração Indireta do Poder Executivo Estadual, bem como nas contratações cujos recursos são decorrentes de execução de convênios firmados com estes órgãos e entidades estaduais, o contratado fica obrigado a efetivar a contratação de mão de obra, necessária à execução da obra ou serviço, advinda do sistema penitenciário estadual, no percentual de 6% (seis por cento) da mão de obra total para a execução do objeto 4 contratual, sendo 3% (três por cento) de presidiários e 3% (três por cento) de egressos do sistema prisional (ESPÍRITO SANTO, 2017).

As empresas parceiras do programa podem usar o “Selo Ressocialização pelo Trabalho”, criado pelo governo capixaba por meio do Decreto nº 2.609-R, de 21 de outubro de 2010. Segundo o art. 3º dessa norma, as instituições conveniadas deverão ser avaliadas anualmente a fim de verificar se preenchem os requisitos exigidos, entre eles, ser conveniada, haver contratado para trabalhar dentro de sua empresa pelo menos cinco presos em regime semiaberto ou dez em frentes de trabalho no interior das unidades prisionais.

O Selo Social foi criado com o objetivo de reconhecer e premiar as empresas que participam com a reinserção social de apenados e egressos, além de servir de instrumento de divulgação do programa nos meios produtivos, com a finalidade de ampliar as adesões.

De acordo com o Capítulo II, art. 2º, desse decreto, as empresas que absorvem mão de obra prisional e que contribuem para a reinserção social dos apenados têm permissão para “[...] utilizar o Selo Social em campanhas publicitárias, nas embalagens dos produtos e em materiais promocionais e de divulgação”.

As empresas agraciadas com o Selo Social gozarão dos seguintes benefícios: I. utilizar o Selo Responsabilidade Social e Ressocialização nos produtos e em campanhas de mídia; II. credibilidade social; III. visibilidade por meio da parceria criada com o Governo; IV. visão mais positiva por parte da sociedade; V. ausência de vínculo empregatício, no caso da contratação de presos condenados (ESPÍRITO SANTO, 2010b).

Dentre os benefícios derivados da parceria destacam-se a credibilidade, por meio do Selo Social, a contratação do preso sem vínculo empregatício, o pagamento de um salário-mínimo aos detentos, as facilidades de substituição de mão de obra prisional em caso de descumprimento de contrato por parte do recluso e a fiscalização esporádica de servidores da unidade prisional (ESPÍRITO SANTO, 2010b).

O TRABALHO DO REEDUCANDO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO DO ESPÍRITO SANTO

Os presos condenados do sistema penitenciário capixaba podem desenvolver atividades laborativas dentro e fora das unidades prisionais, tanto em empresas privadas quanto em órgãos da Administração Pública. Nas unidades prisionais, os presos trabalham nas empresas privadas instaladas em seu interior, como na Penitenciária de Segurança Média do município de Colatina,⁶ Penitenciária Estadual de Vila Velha I,⁷ Penitenciária de Regime Semiaberto do município de Vila Velha e Penitenciária Estadual de Regime Fechado de Vila Velha/ES.⁸

Fora das unidades prisionais, os reclusos trabalham nas empresas privadas conveniadas e em alguns setores da Administração Pública.

O trabalho do preso em qualquer circunstância é registrado em folha de frequência e enviada pela unidade prisional ao juízo da execução penal a fim de que receba a remissão de pena (ESPÍRITO SANTO, 2011).

O critério para que empresas privadas possam absorver mão de obra dos presos é a assinatura de um convênio com a Sejus/ES, por meio da Diretoria de Ressocialização – Diresp. A empresa interessada deverá cumprir requisitos específicos, tais como: declaração de interesse em absorver mão de obra dos presos, documento com proposta contendo dados da empresa e descrição das atividades a serem desenvolvidas pelo interno (ESPÍRITO SANTO, 2011).

6 ESPÍRITO SANTO (Estado). **Presidium instala fábrica em unidade de Colatina**. Vitória, 2015. Disponível em: <https://sejus.es.gov.br/Not%C3%ADcia/presidium-instala-fabrica-em-unidade-de-colatina>. Acesso em: 8 jun. 2019.

7 ESPÍRITO SANTO (Estado). **Governador visita fábrica de roupas do Xuri**. Disponível em: <https://sejus.es.gov.br/Not%C3%ADcia/governador-visita-fabrica-de-roupas-em-presidio-do-xuri>. Acesso em: 8 jun. 2019.

8 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Relatório de visita e fiscalização – Estado do Espírito Santo**. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/porta/imagens/stories/Noticias/2013/Arquivos/Relat%C3%B3rio_ES.pdf. Acesso em: 8 jun. 2019.

Após a Diresp receber os documentos, ela solicita que a unidade prisional faça uma visita técnica à empresa interessada, a fim de verificar condições de trabalho, estrutura física, refeitório, alimentação, uniforme, bem como averiguar o percurso do estabelecimento prisional até a empresa. Após a visita, o técnico emite um parecer e o envia para a Diresp, que, sendo favorável aos requisitos, formula um processo e o destina ao Secretário de Justiça. Este, por sua vez, encaminha o documento para o setor de convênios, a fim de elaborar o termo, que é assinado pelas partes envolvidas (ESPÍRITO SANTO, 2011).

Posteriormente à assinatura do documento, ele é enviado para a unidade prisional, que tem a incumbência de selecionar os presos para trabalhar na empresa conveniada. A escolha dos reclusos é realizada pela Comissão Técnica de Classificação – CTC, composta por equipe multidisciplinar. A equipe verifica a aptidão do reeducando para o trabalho, sua vulnerabilidade social, escolarização, qualificação e conduta carcerária (ESPÍRITO SANTO, 2011).

Após o processo de seleção do preso, o diretor da unidade prisional emite uma ordem de serviço para o setor laboral da unidade prisional, dando autorização para o recluso trabalhar. O preso assinará o termo de compromisso juntamente com o diretor da unidade prisional e o empresário (ESPÍRITO SANTO, 2011).

O recluso, ao ser encaminhado à empresa, preenche a “Ficha de Cadastro do Trabalhador Preso”, que é enviada ao Programa de Pagamento na Sejus/ES a fim de que seu cadastro no sistema seja formalizado. Assim que o detento começa a trabalhar, a empresa efetua uma contribuição por meio do Documento Único de Arrecadação – DUA no valor de dez reais. Em seguida, ela envia o comprovante para o programa para gerar o cartão bancário, meio pelo qual o reeducando recebe o pagamento (ESPÍRITO SANTO, 2011).

A empresa conveniada deve depositar, por meio do DUA, a remuneração do preso até o quinto dia de cada mês e encaminhar o comprovante para o Programa de Pagamento, juntamente com a relação de todos os presos contratados, bem como os valores a serem pagos. Dessa forma, o programa lança no sistema o pagamento de cada preso trabalhador. O salário é dividido em três partes iguais: uma para o preso, outra para a família e a terceira é depositada em poupança pecúlio, que permite o resgate pelo reeducando após o recebimento do alvará de soltura (ESPÍRITO SANTO, 2011).

A empresa empregadora pode pagar ao preso um salário-mínimo mensal ou pagar por produção, que não poderá ser inferior a 3/4 do salário vigente. Deve fornecer alimentação, transporte e uniforme, sem descontos. O atraso no pagamento por parte da empresa, por dois meses, acarretará suspensão do convênio com possibilidade de rescisão (ESPÍRITO SANTO, 2011).

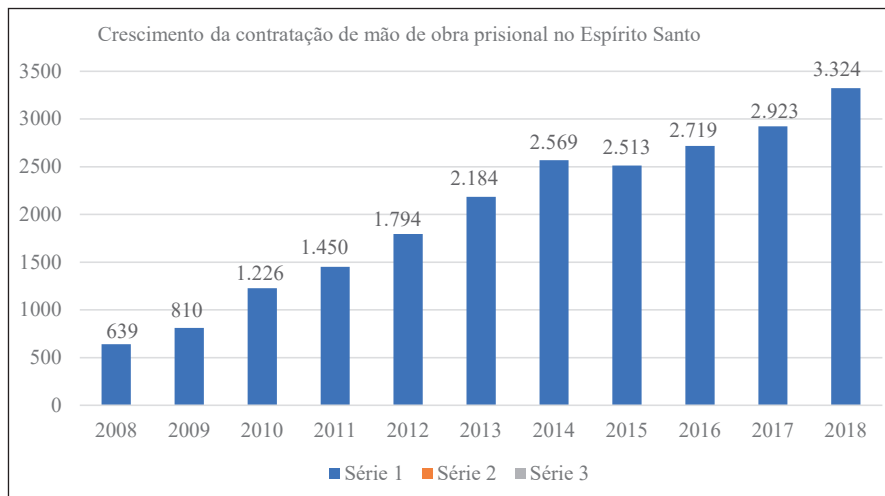
No termo estão descritos os direitos e as obrigações das partes. O reeducando terá sua jornada de trabalho executada entre 6 e 8 horas diárias, totalizando 44 horas semanais, com descanso remunerado aos sábados, domingos e feriados. Caso o empregador necessite da mão de obra nos finais de semana ou após o horário estabelecido, deve solicitar com antecedência ao diretor da unidade prisional. Porém, a hora extra deverá ser remunerada conforme os demais funcionários da empresa (ESPÍRITO SANTO, 2011).

A empresa tem a incumbência de registrar a frequência do preso trabalhador, ambos deverão assinar o documento específico, que será encaminhado à unidade prisional. A unidade prisional, envia a frequência para o(a) juiz(a) da execução penal para fins de remissão de pena (ESPÍRITO SANTO, 2011).

Os servidores da unidade prisional realizam visitas de inspeção no local de trabalho do preso, a fim de fiscalizar o cumprimento do contrato. Caso haja irregularidades por parte da empresa, haverá suspensão das atividades e, nos casos de maior gravidade, rescisão do convênio. Porém, na hipótese de o preso descumprir as normas, ele pode ser suspenso ou desligado da empresa e ainda responderá a um Procedimento Administrativo Disciplinar (PAD). Nos casos de desligamento ou fuga, o presídio providencia a substituição e o juízo competente é comunicado (ESPÍRITO SANTO, 2011).

De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Jones dos Santos Neves publicada em fevereiro de 2019, conforme o Gráfico 1, observa-se o crescimento, entre 2008 e 2018, da contratação de mão de obra de presos no estado do Espírito Santo. Em 2008 havia 639 reclusos trabalhando e, no ano de 2018, esse quantitativo atingiu a marca de 3.324 presos trabalhadores; destes, segundo a pesquisa, 61,1% recebiam remuneração.

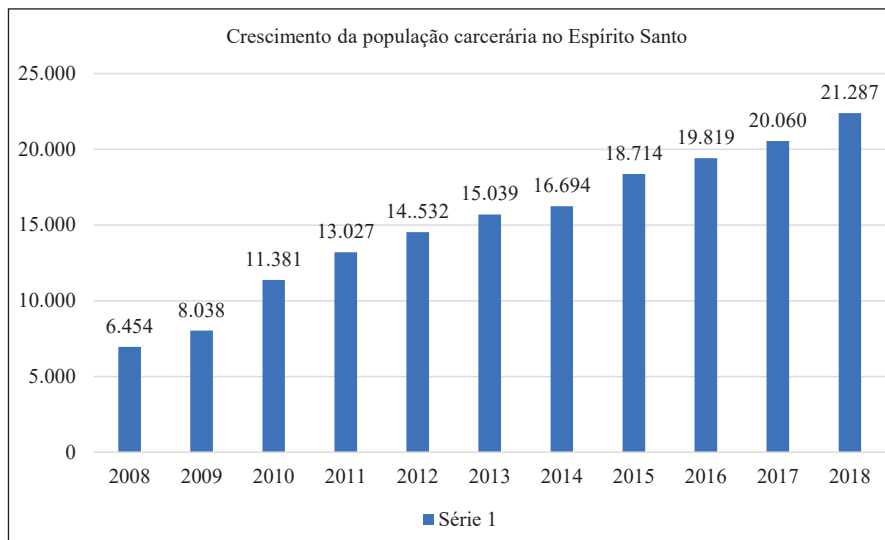
GRÁFICO 1 – CRESCIMENTO DA CONTRATAÇÃO DE MÃO DE OBRA PRISIONAL NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ENTRE 2008 E 2018



Fonte: Instituto Jones dos Santos Neves.

Nessa mesma década, a população carcerária do estado do Espírito Santo saltou de 6.454 para 21.287 internos. O Gráfico 2 ilustra evolutivamente tal crescimento.

GRÁFICO 2 – CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA NO ESPÍRITO SANTO ENTRE 2008 E 2018



Fonte: Sejus/ES/Infopen/BNMP.

CONCLUSÃO

A categoria trabalho foi erigida pela Lei de Execução Penal como um dos pilares do processo de reinserção social dos apenados e egressos do sistema penitenciário do estado Espírito Santo. O trabalho, no âmbito prisional, possui múltiplas finalidades; citam-se algumas delas, tais como, promover o contato com a sociedade, prevenir a ociosidade no presídio, possibilitar a redução de pena por meio do instituto da remissão, permitir a profissionalização e estimular a disciplina.

No entanto, o processo de ressocialização implica efetiva atuação do poder público na implementação das políticas públicas que têm por finalidade tornar possível o retorno do recluso ao convívio social. Além disso é necessário que o Estado desenvolva mecanismos de combate ao preconceito social contra presos e egressos, visto que a estigmatização reforça a exclusão social e provoca a reincidência criminal.

De acordo com Pastore (2011), existe resistência da sociedade e dos empresários em relação à aproximação com os egressos: enquanto os primeiros querem manter distância, os segundos evitam contratá-los.

Na visão desses segmentos, os ex-infratores são considerados pessoas más, perigosas e irrecuperáveis, porém, segundo o autor, não se pode fazer generalizações, pois nem todos querem continuar na prática delituosa. Essa mesma visão é estendida aos reclusos, o preconceito da sociedade dificulta a reinserção, cria insegurança entre os egressos e reforça a resistência entre os empregadores (PASTORE, 2011).

Ao analisar os dois gráficos apresentados, verifica-se que o crescimento da contratação de mão de obra de presos no estado do Espírito Santo foi superior ao da população carcerária. Enquanto a primeira (gráfico 1) cresceu aproximadamente 520,187% entre 2008 e 2018, a segunda (gráfico 2) foi de aproximadamente 329%, isso se deve ao aumento de parcerias com empresas públicas e órgãos do governo.

De acordo com a subsecretária de Ressocialização da Sejus, Roberta Ferraz, o governo capixaba estuda a possibilidade de implementação de complexos industriais nas unidades prisionais, as chamadas “Unidades prisionais produtivas”, com instalação de empresas em seu interior, o que possibilitará a absorção de 100% de mão de obra de presos.⁹

9 ESPÍRITO SANTO. Sejus apresenta modelo de unidade prisional produtiva para empresários. Disponível em: <https://www.es.gov.br/Noticia/sejus-apresenta-modelo-de-unidade-prisional-produtiva-para-empresarios>. Acesso em: 22 jun. 2019.

Por fim, vale ressaltar que este trabalho teve o objetivo de descrever a forma de contratação de mão de obra de presos do Sistema Penitenciário do estado do Espírito Santo de acordo com a LEP, leis e portarias da Sejus, ou seja, sem vínculo trabalhista. Porém, as empresas privadas que optarem por contratar mediante Consolidação Trabalhista não são proibidas de fazê-lo.

CLEMILDO DE SOUZA LIMA

E-MAIL: CLEMILDO_SOUZA@HOTMAIL.COM

THE PROCESS FOR HIRING DETAINEE LABOR IN THE STATE OF ESPÍRITO SANTO

Abstract

This research aims to explain the legal and administrative procedures for private companies and public agencies to absorb labor from prisoners in the prison system of the State of Espírito Santo. However, to highlight this theme it was necessary to comment on the restructuring process that took place in the prison system of Espírito Santo, starting in 2003. The changes occurred after allegations of human rights violations in the state prison units. In this context, the government invested in three areas, which were essential in the reconstruction: construction of new prison units, hiring of staff, and changes in the management sphere. To achieve the research objective it was necessary to appropriate the qualitative and bibliographic methods in order to deepen the study and collect information about the subject.

KEYWORDS: Reeducating. Work. Resocialization.

REFERÊNCIAS

- BAGALHO, Jaqueline Oliveira. **Sufrimento e prazer: uma análise psicodinâmica do trabalho prisional**. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015.
- BRASIL. **Lei Federal nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 1º jun. 2019.

- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Relatório de visita e fiscalização – Estado do Espírito Santo**. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Noticias/2013/Arquivos/Relat%C3%B3rio_ES.pdf. Acesso em: 8 jun. 2019.
- DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. Tradução Paulo Neves. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Justiça do Espírito Santo. **Políticas públicas de justiça**. Vitória, ES, 2010a.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei Complementar nº 743, de 23 de dezembro de 2013**. Reorganiza o Plano de Cargos e Carreiras dos Agentes Penitenciários e dos Agentes de Escolta e Vigilância Penitenciária, pertencentes ao Quadro de Carreira de Pessoal do Sistema Penitenciário e dá outras providências. 2013. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LC%20N%C2%BA%20743.html>. Acesso em: 22 jun. 2019.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). **Concurso público para provimento de vagas nos cargos de Agente Penitenciário e de Agente de Escolta e Vigilância Penitenciário**. Vitória, 2006. Disponível em: http://www.cespe.unb.br/concursos/SEJUS2006/arquivos/ED_1_2006_SEJUS_ABT_FINAL.PDF. Acesso em: 2 jun. 2019.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). **Concurso público para provimento de vagas e formação de cadastro de reserva nos cargos de Agente Penitenciário e de Agente de Escolta e Vigilância Penitenciário**. Vitória, 2009. Disponível em: http://www.cespe.unb.br/concursos/SEJUS2009/arquivos/ED_1_2009_SEJUS_ABT_FINAL.PDF. Acesso em: 2 jun. 2019.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). **Concurso público para provimento de vagas e formação de cadastro reserva nos cargos de Agente de Escolta e Vigilância Penitenciária (AEVP) e Agente Penitenciário (AP)**. Vitória, 2009. Disponível em: <https://arquivos.qconcursos.com/regulamento/arquivo/1962/sejus-es-2012-sistema-penitenciario-edital.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2019.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). **Presídium instala fábrica em unidade de Colatina**. Vitória, 2015. Disponível em: <https://sejus.es.gov.br/Not%C3%ADcia/presidium-instala-fabrica-em-unidade-de-colatina>. Acesso em: 8 jun. 2019.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Governador visita fábrica de roupas do Xuri.** Disponível em: <https://sejus.es.gov.br/Not%C3%ADcia/governador-visita-fabrica-de-roupas-em-presidio-do-xuri>. Acesso em: 8 jun. 2019.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei Complementar nº 761, de 10 de janeiro de 2014.** Altera a estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado da Justiça – Sejus e dá outras providências. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LC%20N%C2%BA%20761.html>. Acesso em: 8 jun. 2019.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Decreto nº 2.460-R, de 5 de fevereiro de 2010.** Dá cumprimento à Lei de Execução Penal e disciplina a organização e funcionamento da Administração Pública, para fins de absorção da mão de obra advinda do sistema prisional, nas parcerias contratuais e conveniais da Administração Pública Estadual, Direta ou Indireta, pertinentes às obras e serviços. 2010b. Disponível em: [https://sejus.es.gov.br/Media/sejus/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Decretos/DECRETO%202460R%20\(ABSOR%C3%87%C3%83O%20DE%20M%C3%83O%20DE%20OBRA%20ADVINDA%20DO%20SISTEMA%20PRISIONAL\).pdf](https://sejus.es.gov.br/Media/sejus/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Decretos/DECRETO%202460R%20(ABSOR%C3%87%C3%83O%20DE%20M%C3%83O%20DE%20OBRA%20ADVINDA%20DO%20SISTEMA%20PRISIONAL).pdf). Acesso em: 15 jun. 2019.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei Complementar nº 879, de 26 de dezembro de 2017.** Estabelece o Programa Estadual de Ressocialização de Presos e Egressos do Sistema Prisional do Espírito Santo – Progresso/ES, e dá outras providências. 2017. Disponível em: <https://sejus.es.gov.br/Media/sejus/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Leis/Atualiza%C3%A7%C3%A3o%20Legisla%C3%A7%C3%A3o%20SEJUS%202019/Lei%20Complementar%20n%C2%BA%20879%20de%202017.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Decreto nº 2.609-R, de 21 de outubro 2010.** Cria Selo Social. 2010b. Disponível em: <https://sejus.es.gov.br/Media/sejus/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Decretos/Decretos%20SEJUS%20atualiza%C3%A7%C3%A3o/DECRETO%20N%C2%BA%202609-R,%20DE%2021%20DE%20OUTUBRO%20DE%202010.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2019.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Decreto nº 1.531-R, de 30 de agosto de 2005.** Inclui na estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Justiça – Sejus a Escola Penitenciária do Espírito Santo –

Epen. 2005. Disponível em: <https://sejus.es.gov.br/Media/sejus/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Decretos/Decretos%20SEJUS%20atualiza%C3%A7%C3%A3o/DECRETO%20N%C2%BA%201531-R,%20DE%2030%20DE%20%20AGOSTO%20DE%202005.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2019.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Justiça do Espírito Santo. **Cartilha de procedimentos para inserção de presos e egressos no mercado de trabalho**. Programa Responsabilidade Social e Ressocialização do Governo do Estado do Espírito Santo. Vitória, 2011. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=cartilha+de+procedimentos+para+inser%C3%A7%C3%A3o+de+presos+e+egresso+no+mercado+de+trabalho&oq=cartilha+de+procedimentos+para+inser%C3%A7%C3%A3o+de+presos+e+egresso+no+mercado+de+trabalho&aqs=chrome..69i57j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em: 2 jun. 2019

ESPÍRITO SANTO. **Sejus apresenta modelo de unidade prisional produtiva para empresários**. Disponível em: <https://www.es.gov.br/Noticia/sejus-apresenta-modelo-de-unidade-prisional-produtiva-para-empresarios>. Acesso em: 22 jun. 2019.

FERREIRA, Edson Raimundo. **Prisões, presos, agentes de segurança penitenciária, direitos humanos**. São Paulo: Loyola, 2003.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução Raquel Ramalhete. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

GASPARI, Elio. As masmorras de Hartung aparecerão na ONU. **Folha de S.Paulo**, 7 mar. 2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0703201010.htm>. Acesso em: 22 jun. 2019.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. Tradução Dante Moreira Leite. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 1974.

GRESPLAN, Jorge. **Revolução Francesa e Iluminismo**. São Paulo: Contexto, 2003.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. (Estado do Espírito Santo). **Políticas de reintegração do preso e egresso**. 2019. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6509>. Acesso em: 22 jun. 2019.

JUSTIÇA GLOBAL. **Violações de direitos humanos no sistema prisional do Espírito Santo: atuação da sociedade civil**.

2011. Disponível em: http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/SistemaPrisionalES_2011.pdf. Acesso em: 1º jun. 2019.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MAIA, Clarissa Nunes *et al.* (org.). **História das prisões no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 2009. 1 v.
- PASTORE, José. **Trabalho para ex-infratores**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- PERROT, Michelle. **Os excluídos da história**: operários, mulheres e prisioneiros. Tradução Denise Bottmann. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- RICAS, Eugênio Coutinho. O nascimento de um sistema prisional: o processo de reforma no Estado do Espírito Santo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, p. 64-76, 18 out. 2017. Disponível em: [file:///C:/Users/Windows/Downloads/858-Texto%20do%20artigo-2084-2-10-20171024%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Windows/Downloads/858-Texto%20do%20artigo-2084-2-10-20171024%20(1).pdf). Acesso em: 1º jun. 2019.

PROGRAMA “EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA NA PRISÃO”

CLÁUDIA KAUL ARANALDE DIAS
SUPERINTENDÊNCIA DOS SERVIÇOS PENITENCIÁRIOS/ RS

Resumo

Este relato de experiência apresenta o programa denominado “Educação em Direitos Humanos e Cidadania na Prisão”, desenvolvido na Penitenciária Estadual do Jacuí do Rio Grande do Sul. O projeto teve como objetivo conscientizar e instrumentalizar o preso para a busca da observância de seus direitos e deveres, por meio do compartilhamento de informações básicas, contribuindo para o fortalecimento da cidadania e do respeito ao outro. Os conteúdos foram tratados de maneira dialógica e crítica, como prevê a educação popular pautada nos ensinamentos de Paulo Freire. As manifestações sobre os temas abordados foram críticas e reflexivas, apontando-nos que os encarcerados têm plenas condições de pensar criticamente e assumir sua condição de cidadão. Os resultados apontam um trabalho de grandes desafios, contudo, possibilitando uma nova dinâmica no estabelecimento prisional.

PALAVRAS-CHAVE: Educação. Direitos Humanos. Sistema Prisional.

INTRODUÇÃO

Este programa compreende que os Direitos Humanos são pautados nas garantias de direitos civis, por isso, vislumbra os caminhos possíveis para a sua concretização no âmbito do sistema prisional. Assim, no diálogo sobre os direitos humanos é fundamental abordar seu caráter universal, entendendo que eles se destinam a todos os seres humanos, independentemente de classe social, orientação sexual, etnia ou credo religioso. A concretização desses direitos é condição fundamental para a efetivação da cidadania.

Nessa direção, a educação, neste projeto, torna-se um espaço para a produção do conhecimento e para o exercício da cidadania, entendida como engajamento no processo de transformação de si e do mundo, baseada em valores que fundamentam a cooperação, a participação, o respeito ao outro, à individualidade e à diversidade, a valorização do potencial transformador de todo indivíduo (CORRÊA, 2010).

Devemos considerar que o modelo de encarceramento que é praticado no Brasil, infelizmente, acaba alimentando um ciclo de violências que se projeta para toda a sociedade; somado a isso, temos também a convivência num ambiente degradante, que em nada promove a transformação daqueles que estão encarcerados. O ideal de ressocialização, proposto pela Lei de Execução Penal, e o que é a realidade no sistema prisional indicam a contradição no descumprimento da lei pelo Estado, considerando ainda sua ausência na promoção de políticas sociais e direito das pessoas presas. Esse contínuo descumprimento de direitos impõe a essas pessoas vivências e práticas prejudiciais, causando diversos danos, tanto físicos quanto psíquicos (OLIVEIRA, 2007).

Nesse contexto, faz-se importante realizar um paralelo entre direitos humanos e Sistema Prisional Brasileiro. As pessoas privadas de liberdade, independentemente do crime cometido, não abdicam da condição de seres humanos de direitos e deveres. A participação efetiva é um conceito bastante problematizado na atualidade. É a partir dela que o cidadão pode almejar e conquistar os direitos humanos (KOLLING, 2012).

No entanto, o que se percebe é a baixa participação dos sujeitos nos espaços públicos de discussão, reflexão e decisão, sendo a população encarcerada aquela mais discriminada muito antes do encarceramento. Portanto, pode-se dizer que esse é o grande entrave no processo de construção e consolidação da cidadania, pois sem mobilização e participação não há conquistas, e a cidadania acaba ficando seriamente comprometida. Promover a inclusão dessa parcela da sociedade discriminada em temas que tratam da justiça social, justiça restaurativa, ética, solidariedade, entre outros, é fundamental quando se objetiva um trabalho de ressocialização e reintegração social.

Paradoxalmente, o tratamento digno e com respeito aos presos é indício da civilização de uma sociedade e o primeiro passo que se dá na tentativa de regenerar a vida daqueles que um dia haverão de estar entre nós (PAIXÃO, 1987). E é nesse cenário que os técnicos do sistema prisional se inserem, na tentativa de poder levar às pessoas privadas de liberdade dignidade, conhecimento associado ao resgate da autoestima, respeito, valores, entre outros aspectos. Nessa tarefa, os profissionais acabam enfrentando muitos desafios e adversidades, porque a lógica da prisão é sempre o controle e a segurança. Tudo que for proposto fora dessa lógica vai acontecer sob muita resistência e controle na dinâmica do funcionamento prisional. Essa contradição é constante e os profissionais muitas vezes passam a se submeter às normas impostas pela dinâmica

prisional ou resistem, através da promoção de práticas coletivas libertárias, como a realização deste trabalho.

Diante desse panorama, verifica-se que em razão do modelo de política punitiva de justiça contemporânea em que nos encontramos atualmente, o caos no sistema penitenciário instalou-se de modo a trazer graves consequências. Além do aumento do número de pessoas presas, observamos a cada dia o recrudescimento da vigilância e da disciplina, pois o que temos assistido é um esfacelamento das políticas penitenciárias, comprometendo o que se considera como o objetivo primordial da pena, a ressocialização do preso (OLIVEIRA, 2007).

O relato dessa atividade pretende apresentar uma experiência desenvolvida num ambiente resistente e precário a tudo, podemos dizer, até, esquecido de tudo. Sobre a formação de um programa, é importante relatar que inicialmente partimos da ideia de desenvolver apenas um projeto piloto, porém, no decorrer do trabalho, verificamos que tínhamos diante de nós potencial para o desenvolvimento de um programa maior sobre a temática, promovendo, assim, um trabalho contínuo na prisão.

Nesse contexto, o programa “Educação em Direitos Humanos e Cidadania na Prisão” iniciou com um projeto composto por quatro módulos, com a duração de dois meses, nos quais foram abordados assuntos relacionados a educação, cidadania, solidariedade, autoconhecimento e importância dos documentos pessoais para o exercício da cidadania. Ao longo da realização do projeto, surgiu a ideia de incorporarmos posteriormente, como complemento deste, a comemoração de datas importantes ao longo do ano, trazendo reflexões importantes sobre temas pertinentes ao nosso público. Ainda assim, de acordo com o que vínhamos observando como resultados do projeto, entendemos a importância de incluirmos os servidores penitenciários em uma capacitação, a fim de minimizarmos as resistências e possibilitar a esse público um entendimento do seu fazer, bem como do trabalho técnico na prisão.

JUSTIFICATIVA

A proposta inicial do projeto piloto foi o de oferecer instrumentos às pessoas privadas de liberdade para a conscientização dos seus direitos e deveres como cidadãos, numa perspectiva crítica e reflexiva, por meio do compartilhamento de informações básicas, contribuindo para o fortalecimento da cidadania e respeito ao outro. Esta proposta surgiu a

partir de uma demanda excessiva de confecção de documentos pessoais, certidão de nascimento e reconhecimento de paternidade dos internos ao setor técnico psicossocial do estabelecimento prisional. Além disso, verificou-se que, entre as pessoas privadas de liberdade, era comum o extravio de documentos pessoais, muitas vezes, com a justificativa de que seriam reconhecidos pela polícia, enquanto em liberdade.

Diante desse contexto, a possibilidade de oferecer informação e conscientização dos seus direitos e deveres, numa perspectiva crítica e reflexiva, na condição de reclusos, é impulsionar o respeito à sua dignidade e à do outro e a valorização dos instrumentos de cidadania (FREIRE, 1997). Somado a isso, nossa aproximação com as dificuldades da escola prisional, nesse momento, levou-nos a perceber o quanto é importante prestigiarmos essa parcela que também luta diariamente para que as aulas aconteçam e não acabe se extinguindo pela falta de valorização.

A Penitenciária Estadual do Jacuí (PEJ) fica localizada no município de Charqueadas/RS. Faz parte do maior complexo penitenciário da América Latina, junto a outras seis penitenciárias da Região Carbonífera do Rio Grande do Sul. A capacidade da estrutura prisional é para 1.530 presos, no entanto, hoje estão reclusos 2.700 presos aproximadamente, sendo que o estabelecimento atende a população do sexo masculino. Importante destacar que a gestão do estabelecimento prisional é realizada pela Brigada Militar e não pela Superintendência dos Serviços Penitenciários (Susepe), atualmente subordinada à Secretaria da Administração Penitenciária (Seapen) do estado e responsável pela administração do sistema prisional do estado do Rio Grande do Sul. Apesar de ter essa responsabilidade, a gestão da referida penitenciária pela Brigada Militar representa um diferencial significativo no modelo de gestão prisional, mas não melhor ou pior, comparando-se um com o outro. A Brigada Militar tem por função o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública no âmbito do estado do Rio Grande do Sul, e não a gestão dos estabelecimentos prisionais. Contudo, podemos afirmar que o trabalho da Brigada Militar na gestão do estabelecimento prisional destaca-se pela excelência e dedicação na prestação de serviços aos seus usuários, assim como a gestão dos agentes penitenciários pela Susepe.

Importante destacar que são os técnicos superiores penitenciários da Susepe – advogado, assistente social, enfermeiro e psicólogo – que desenvolvem ações de “tratamento penal”, contudo o número de técnicos é inexpressivo em relação ao número de encarcerados, na quase totalidade do sistema prisional no Rio Grande do Sul. Ainda assim, programas de

educação prisional, bem como de trabalho prisional, quase não existem. Atualmente há apenas uma turma de ensino fundamental em atividade, no turno da manhã, e uma de ensino médio, no turno da noite, para um público de aproximadamente 2.700 encarcerados. Destaca-se que quase não há atividades de trabalho prisional que contemplem um número significativo de internos. Algumas iniciativas, como reciclagem de lixo e produção de sabão, ainda se mantêm como trabalho no estabelecimento prisional a um pequeno número de internos beneficiados.

Este panorama favorece ainda mais a lógica da segurança e controle dentro do sistema prisional, aumentando a sensação de impotência de quem, como nós, técnicos responsáveis pela promoção de atividades de ressocialização, luta para levar a um número maior de pessoas privadas de liberdade algo que lhes faça sentido e proporcione realização pessoal.

Diante desse contexto, pode-se afirmar que a implantação desse programa vai de encontro à engrenagem da prisão, pois o sistema não está preparado para receber ações de inclusão social ou de ressocialização, seja por toda estrutura física da prisão, seja pela precária formação dos agentes penitenciários para entender e valorizar as atividades de formação humana oferecida aos presos.

ETAPAS

Inicialmente partiu-se para a apresentação do projeto à direção da casa prisional e equipe de segurança, a fim de viabilizarmos o seu desenvolvimento. Foram apresentadas as etapas de cada módulo, juntamente com o cronograma previsto. A partir do envolvimento da equipe técnica, dos chefes de segurança e da equipe diretiva do estabelecimento prisional, por meio de reuniões de planejamento para a implantação do projeto, obteve-se o comprometimento de todos com as atividades propostas. Além disso, houve também a sensibilização com a temática e a humanização nos processos, especialmente no estabelecimento de uma relação de respeito com o condenado na sua dignidade, tratando-o como sujeito de direitos e não como objeto de execução penal. Organizou-se também a participação de convidados palestrantes com experiência na temática, a fim de contribuírem com uma palestra no final de cada módulo. Sob esse aspecto, é importante ressaltar que a autorização para o acesso de pessoas externas ao ambiente prisional em geral é vista pelos dirigentes como ameaçadora à dinâmica prisional; esperou-se, com isso, que o projeto

pudesse contribuir para uma abertura do cárcere para a sociedade de forma mais facilitada (BRASIL, 2013). Nesse sentido, a intervenção no cárcere deve encontrar o equilíbrio entre o respeito à autonomia dos presos e os princípios basilares de funcionamento do projeto, de forma que um não se sobreponha ao outro (SÁ, 2010).

A) ETAPA 1

Nesse primeiro momento, junto à chefia e segurança do estabelecimento prisional, definiu-se o público-alvo e foram ressaltadas orientações para a viabilidade do projeto, em função da dinâmica da segurança. Importante destacar que o projeto foi proposto para os custodiados do regime fechado e, dentre esse público, os alunos da única turma de educação fundamental do estabelecimento prisional, além dos internos que haviam solicitado a confecção de documentos ao setor psicossocial, oriundos das galerias sugeridas pela segurança. Assim, chegou-se a um grupo de trinta participantes. A ideia de compor este projeto junto à escola da casa prisional foi a de oferecer aos alunos a oportunidade de participar de atividades que, geralmente, não são contempladas pelo currículo tradicional, além de garantir apoio para o funcionamento e a manutenção da escola, aliando um trabalho interdisciplinar junto aos internos.

B) ETAPA 2

Após concluída a seleção dos participantes, o próximo passo foi chamá-los para uma reunião, a fim de apresentar o projeto e verificar o interesse do grupo na atividade. Ressalte-se que a participação no projeto foi voluntária e a participação dos condenados ocorreu de modo bastante assíduo.

Deve-se destacar que tivemos algumas ausências dos integrantes, devido a transferências ou a troca de regime. Além disso, alguns condenados ingressavam após o início do projeto, oriundos da escola. Esses foram fatos bastante significativos para pensarmos a organização do programa, nas próximas edições.

O projeto teve início no mês de junho de 2019 e ocorreu uma vez por semana, às segundas-feiras, no turno da manhã. A conclusão se

deu no final do mês de julho, quando foram realizadas a autoavaliação e a entrega do certificado, com a participação do diretor do estabelecimento prisional. Como instituições envolvidas, o projeto contou com a participação de representantes da Defensoria Pública Estadual e do Comitê de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do RS.

c) **ETAPA 3**

INÍCIO DO PROJETO

O projeto foi executado em quatro módulos, sendo cada módulo trabalhado semanalmente e concluído com uma palestra, na semana posterior. Os palestrantes foram autoridades convidadas, com experiência nas temáticas abordadas. As instrutoras responsáveis pelo desenvolvimento dos módulos foram as técnicas superiores penitenciárias da Superintendência dos Serviços Penitenciários – uma psicóloga e uma assistente social – e a educadora do ensino fundamental do “Núcleo Estadual de Educação de Jovens e Adultos e Cultura Popular Julieta Villamil Balestro” do estabelecimento prisional.

Módulo 1 – Identidade

Semana 1: Temas – Identidade Pessoal, Valores, Autoestima

Semana 2: Palestrante – Dra. Isabel Wexel, Defensora Pública

Módulo 2 – Cidadania

Semana 3: Temas – Direitos, Deveres, Cidadania

Semana 4: Palestrante – Dra. Marina P. Muniz Cappellari, Defensora Pública

Módulo 3 – Direitos Humanos

Semana 5: Temas – Convivência em Grupos, Ética, Direitos Humanos

Semana 6: Palestrante – Tenente Fernando Protti (Chefe responsável pela segurança do estabelecimento prisional)

Módulo 4 – Documentos

Semana 7: Temas – Documentos Pessoais, Confecção do Mural

Semana 8: Palestrante – Dra. Patrícia Couto, Advogada, Assembleia Legislativa

D) ETAPA 4

O projeto foi finalizado com a elaboração de uma autoavaliação pelos participantes e a entrega do certificado de participação.

E) ETAPA 5

Confecção dos documentos: Carteira de Identidade aos participantes. Participação do Instituto Geral de Perícias do RS.

F) ETAPA 6

Reunião de avaliação da atividade junto à chefia e direção do estabelecimento prisional.

Avaliação da atividade com as responsáveis pelo projeto, visando levantar os aspectos positivos e negativos, tendo-se a perspectiva de aprimorar a atividade para as próximas turmas.

As atividades sugeridas foram compostas por conteúdos e dinâmicas acerca das diferentes dimensões dos direitos humanos, da cidadania e dos temas transversais, como ética, saúde, família, meio ambiente, pluralidade cultural, importância da documentação na vida pública e privada, visando estimular a autonomia e a consciência crítica dos cidadãos, para que estejam aptos ao pleno exercício da cidadania, quando de sua liberdade (CANDAU, 1995). A transversalidade, nesse caso, consistiu na abordagem de temas que não se incluem integralmente em uma única disciplina, mas perpassam todas. Dessa forma, foram planejados debates, com os temas citados, que despertassem o interesse dos participantes por meio de atividades dinâmicas que proporcionavam a troca de conhecimentos mediante o uso de materiais diversos, como cartolinas, canetas, lápis, pincéis coloridos, lápis de cor, recortes de revistas e jornais, folhas de papel A4, vídeos e fita adesiva.

Também foram utilizados instrumentos de mídia como retroprojetor, para a apresentação de Power Point, caixa de som e computador. Após a apresentação do conteúdo, geralmente através de uma palestra ou de documentário, filmes e animações – entre eles, *Menino do pijama listrado*, *Intocáveis* e *Carandiru* –, passava-se a discussões, atividades

dinâmicas, produções artísticas e momentos para sanar as dúvidas. O local para o desenvolvimento do projeto foi a sala de aula que fica localizada no setor de Atividade Terapêutica Ocupacional (ATO) da casa prisional. Importante destacar que se trata de um local situado no fundo da cadeia, úmido, frio, sem ventilação, e as condições são inapropriadas para atividades que necessitam de material multimídia.

Os conteúdos foram trabalhados sempre de maneira dialógica e crítica, baseando-se no referencial dos presos para a construção coletiva do conhecimento, como prevê a educação popular pautada nos ensinamentos de Paulo Freire (2000). Como conclusão das atividades, foi realizada uma avaliação, na qual os participantes puderam referir os pontos positivos e pontos negativos do projeto, e foi entregue um certificado àqueles que obtiveram uma frequência de 75% nos encontros.

Conforme a ideia inicial deste projeto, aos participantes foi oferecida, após a conclusão do curso, a possibilidade da confecção dos documentos com prioridade àqueles que obtiveram a frequência exigida. Para isso, convidamos o Instituto Geral de Perícias do estado (IGPRS) como parceiro neste projeto, a fim de que se dispusesse a confeccionar as carteiras de identidade aos que solicitaram; no entanto, fomos informados de que para esse semestre o IGPRS não poderia se comprometer com o agendamento dessa atividade. Contudo, conseguimos agilizar o processo para aqueles participantes posteriormente à conclusão do projeto, numa ação do IGPRS na penitenciária, no decorrer do mês de agosto de 2019.

Importante ressaltar a ideia de continuidade deste projeto, promovendo as próximas turmas, sempre ao término da anterior, a fim de obtermos um número maior de internos participantes. Dessa forma, sempre teremos uma turma em funcionamento.

Outra atividade desenvolvida dentro do programa foi o evento das “Datas Comemorativas”. Organizamos um calendário com as principais datas comemorativas do ano de 2019, que estivessem associadas à temática do projeto. O público-alvo foi previsto junto à segurança do estabelecimento prisional, visando incluir aqueles internos com perfis/delitos identificados com as temáticas abordadas. Para o desenvolvimento das palestras, buscou-se a participação de representantes convidados, com experiência na temática, e dos técnicos que trabalham no próprio estabelecimento prisional, visando valorizar o profissional que atua diretamente com o público-alvo.

Durante o mês de agosto, trabalhamos com as seguintes atividades, conforme o projeto das datas comemorativas:

AGOSTO

1) *Mês da conscientização da violência contra a mulher*

Foi realizada uma palestra com cerca de 20 apenados, na qual foram apresentados aspectos importantes sobre a construção dos papéis sociais, vulnerabilidade feminina, classificação da violência contra a mulher, entre outros. Utilizaram-se como instrumentos apresentação de curtas-metragens e documentários, entre eles *Realidade cruel – Dia de visita* e *Adolescentes dão lição de amor e respeito às mulheres*. Na ocasião, os internos puderam refletir sobre os papéis sociais esperados do homem e da mulher, a construção da masculinidade e da feminilidade, a dinâmica da violência contra a mulher, entre outros aspectos. Ainda assim, tiveram a oportunidade de refletir criticamente sobre o tema abordado.

2) *Semana da paternidade responsável*

No período de 26 a 30 de agosto, comemorou-se a “Semana da Paternidade Responsável” no estabelecimento prisional. Nessa semana, foram realizados eventos sobre o tema com um grupo de aproximadamente 30 apenados. O cronograma de atividades previsto incluiu palestras com o diretor, com a psicóloga da casa prisional, e contou também com a participação da Coordenadoria de Assistência Social da região de Charqueadas, bem como a apresentação do filme *Rei Leão*, com a proposta de debate posteriormente. Todas as atividades foram voltadas às questões da paternidade, visando uma reflexão crítica e informativa.

ATIVIDADES PREVISTAS NO PROGRAMA “EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA/2019”

SETEMBRO

1) *Mês de conscientização sobre a prevenção ao suicídio: “Setembro Amarelo”*

Palestras informativas ao efetivo do estabelecimento prisional.

Palestra sobre o tema para os internos.

OUTUBRO

1) *Ecologia: Cuidados com o meio ambiente, importância da reciclagem do lixo*

Palestras informativas ao efetivo do estabelecimento prisional.

Palestra sobre o tema para os internos.

2) *Saúde da mulher: comemoração do “Outubro Rosa”*

Palestras informativas para as servidoras do estabelecimento prisional.

Entrega de informativos (*folders*) para as visitantes dos internos.

NOVEMBRO

1) *Saúde do homem: “Novembro Azul”*

Palestras informativas para o efetivo do estabelecimento prisional.

Palestra sobre o tema para os internos.

2) *Aprendendo com as diferenças: LGBT*

Palestras informativas para o efetivo do estabelecimento prisional.

Palestra sobre o tema para os internos.

DEZEMBRO

1) *Direitos Humanos*

Palestras para o efetivo do estabelecimento prisional.

Palestra para os internos.

CONCLUSÃO

A realização deste projeto nos levou ao enfrentamento de muitos desafios, porém nos mostrou que vale a pena lutarmos por práticas mais humanistas e ressocializadoras dentro da prisão. Além disso, mostrou-nos que há muito por fazer; a cada evento realizado, saímos com a sensação de que, ainda que sejam apenas algumas sementinhas a serem plantadas, estamos no caminho certo! Entendemos que, diante de tanta falta de recursos, nossa ferramenta é o nosso saber, o conhecimento. Para os assistidos, nossa presença faz diferença! Precisamos mais, mais amor, mais esperança, mais olhar para esse público tão humilhado, esquecido,

mas que daqui a pouco estará entre nós, pois não existe pena de morte, para que simplesmente o apaguemos do nosso convívio.

O desempenho dos participantes revelou que estamos diante de uma parcela da sociedade que necessita de voz, reconhecimento e pertencimento social. O potencial, tanto narrativo quanto documentado, dos condenados expôs a exclusão social e os preconceitos que vivenciaram ao longo de suas vidas e aos quais estão sujeitos. Pudemos observar expressões simples desses indivíduos, com muitas falhas no desenvolvimento cognitivo, mas cheias de significado e representações. Ainda assim, as manifestações sobre os temas abordados foram críticas e reflexivas, apontando-nos que os encarcerados têm plenas condições de pensar criticamente e assumir sua condição de cidadão; faltam-lhes oportunidades, conhecimento e valorização.

Além disso, foram muitas as manifestações de agradecimento pela participação no projeto, sendo que muitos puderam expressar o quanto suas vidas irão mudar depois de terem passado por essa experiência; o quanto adquiriram conhecimentos que, até então, pareciam-lhes inexistentes. Muitos também ressaltaram que utilizavam o que aprenderam para repassar aos companheiros de galeria. Importante destacar que recebemos também solicitações com nomes de apenados para participação nas próximas atividades. Isso demonstra que estamos no caminho certo, no caminho da educação, da participação e de valorizar cada vez mais esse tipo de atividade.

Importante destacar que as resistências ao desenvolvimento deste projeto foram muitas. Ainda que a direção e a equipe de segurança da casa prisional tenham-se posicionado favoravelmente ao desenvolvimento deste projeto, sofremos inúmeras resistências durante sua realização, pois entendemos que mudar a lógica do aprisionamento, da submissão e humilhação praticadas cotidianamente nesse ambiente, não é tão aceitável quanto possa parecer. Oferecer um trabalho diferenciado, no qual os presos possam expressar-se e pensar por si mesmos, é romper com grandes barreiras e exige do profissional muito empenho e o entendimento de que, como servidores de uma instituição totalizante, vemo-nos submetidos à engrenagem da prisão, o que acaba naturalizando nossa rotina de trabalho individualizante e sem sentido (FOUCAULT, 2010). Nesse contexto, qualquer atividade proposta fora do modelo esperado é tida como incômoda e desnecessária.

Ao término de várias palestras, oferecíamos aos participantes a possibilidade de refletirem e elaborarem suas interpretações, por meio

das técnicas disponibilizadas, a fim de que expressassem suas ideias sobre o tema. Como forma de produção, os participantes criaram vários murais com colagens de figuras e elaborações textuais de modo reflexivo e crítico. Os murais foram expostos na sala de aula e ficaram às vistas de agentes que ali circulavam, por isso ouvimos várias críticas aos trabalhos ali postados, tais como: a queixa de que esse tipo de atividade não poderia ocorrer com a finalidade de fazer críticas à polícia, por exemplo. Depois disso, verificamos que os murais foram retirados da sala de aula, sem a nossa permissão, ou sem qualquer aviso de que dali seriam retirados. Sobre esse aspecto, observamos que as atividades inovadoras, além de requerem alterações na rotina do trabalho na prisão, exigindo maior esforço aos agentes penitenciários, recebem críticas constantes destes, demonstrando falta de compreensão no trabalho realizado (SÁ, 1998). Além disso, percebemos que não tínhamos sempre o mesmo número de participantes nas atividades. Fomos alertadas pelos internos de que alguns não vieram participar porque não foram chamados pela segurança. Diante desse fato, ficamos impotentes, pois as atividades são elaboradas com muita dedicação e contando com um público significativo para que os participantes possam aproveitá-las ao máximo.

Em face dessas ocorrências, concluímos que este programa poderá se expandir a fim de levar capacitação e informação aos agentes penitenciários, o que virá a contribuir com o desenvolvimento do nosso trabalho e a minimizar as resistências encontradas, além de obtermos um olhar mais ampliado sobre o cárcere.

Ainda assim, verificamos que a prisão não foi arquitetada para atividades de desenvolvimento humano, pois deparamo-nos constantemente com um ambiente insalubre e precário, com umidade, falta de luz, pouca ventilação e a manutenção de um modelo de vigilância, na sala de aula, entre grades, que separam o professor e o aluno. Diante desse cenário, como falar de cidadania e direitos humanos? Essa foi uma situação que por várias vezes nos questionamos, porém, reconhecer a importância do nosso trabalho com essas pessoas nos leva a superar essas adversidades. Nossa presença, ainda que “do outro lado”, é muito significativa, pois há o entendimento de que nos importamos com eles, sim; queremos estar ali, sim; nossa tarefa será a de fazer mais e fundamentalmente lutar para que espaços melhores sejam criados.

Além disso, pouco ou quase nada se investe para que esse tipo de atividade seja realizado. Quase sempre o investimento é o do técnico, que precisa contar com o seu material, desde equipamento de multimídia a outros mais simples, ou restringir as atividades com os materiais disponí-

veis, que quase sempre são muito precários. Não contamos com nenhum investimento para que esse tipo de atividade acontecesse, e percebemos que essa demanda ainda é pouco relevante para os dirigentes. Diante de tantas adversidades, são vários os fatores que concorrem para que o profissional naturalize o seu fazer em práticas individualizantes e pouco críticas. Para finalizar, temos a perspectiva de continuidade desse programa, mesmo diante das adversidades expostas, pois cremos que nosso fazer tem que fazer sentido para nós e para quem o recebe.

À guisa de conclusão, reitera-se que a presente iniciativa foi uma experiência construtiva, gratificante e viável, mesmo diante de tantos percalços no seu desenvolvimento. Espera-se que esse registro possa impulsionar a viabilidade deste tipo de atividade a outros estabelecimentos prisionais. O conhecimento adquirido nesta experiência contemplou servidores e internos, numa perspectiva horizontal em que todos aprendem. Ao finalizar, compactuamos e trazemos para reflexão o pensamento de Alessandro Barata:

“(...) a melhor prisão é aquela que não existe, ou onde o cárcere será melhor quanto menos cárcere for.” (BARATTA, 1990.)

CLÁUDIA KAUL ARANALDE DIAS

E-MAIL: ARANALDE@TERRA.COM.BR

PROGRAMA DE EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS Y CIUDADANÍA EN LA PRISIÓN

Resumo

Este informe de experiencia presenta el programa llamado “Educación en Derechos y Ciudadanía en la Prisión”, desarrollado en la Penitenciaría Estatal Jacuí de Rio Grande do Sul. El proyecto respectivo tenía como objetivo crear conciencia e instrumentalizar al preso para el cumplimiento de sus derechos y deberes, mediante el intercambio de información básica, contribuyendo al fortalecimiento de la ciudadanía y el respeto por los demás. Los contenidos fueron tratados de manera dialógica y crítica, como lo predijo la educación popular basada en las enseñanzas de Paulo Freire. Las declaraciones sobre los temas abordados fueron críticas y reflexivas, señalando que los encarcelados tienen condiciones completas para pensar críticamente y asumir su condición de ciudadanos. Los resultados indican un trabajo de grandes desafíos, sin embargo, permitiendo una nueva dinámica en el establecimiento de la prisión.

Palabras Clave: Educación. Derechos Humanos. Sistema Penitenciario.

REFERÊNCIAS

- BARATTA, A. (1990). Por un concepto crítico de reintegración social del condenado. *In*: OLIVEIRA, E. (coord.). **Criminologia crítica** (Fórum Internacional de Criminologia Crítica). Belém: CEJUP, p. 141-157.
- BRASIL. GDUCC. **Grupo de diálogo Universidade Cárcere Comunidade**: uma experiência de integração entre a sociedade e o cárcere. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.
- CANDAU, Vera Maria *et al.* **Tecendo a cidadania**: oficinas pedagógicas de direitos humanos. Petrópolis: Vozes, 1995.
- CORRÊA, Darcisio. **Estado cidadania e espaço público**: as contradições da trajetória humana. Ijuí, RS: Unijuí, 2010. (Coleção Direito, Política e Cidadania, 22.)
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: história da violência nas prisões. 38. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da esperança**: um reencontro com a pedagogia do oprimido. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- KOLLING, Gabriele. O direito ao direito humano à saúde no sistema prisional e a necessidade de um humano direito. *In*: **Relatório Azul, Comissão de Cidadania e Direitos Humanos**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2012.
- OLIVEIRA, Hilderline Câmara de. A falência da política carcerária brasileira. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2007, São Luiz. **Anais [...]**. São Luiz, MA: UFMA, 2007.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. **Recuperar ou punir**: como o estado trata o criminoso. São Paulo: Cortez, 1987. v. 21.
- SÁ, Alvinio Augusto de. **Criminologia clínica e psicologia criminal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- SÁ, Alvinio Augusto de. Prisionização: um dilema para o cárcere e um desafio para a comunidade. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 6, n. 21, p. 117-123, jan./mar. 1998.



**DOSSIÊ: ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS, CRIME,
FRONTEIRA E JUSTIÇA**

ARTIGOS EM FLUXO CONTÍNUO



O SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO E O QUANTITATIVO DE SERVIDORES EM ATIVIDADE NOS SERVIÇOS PENAIS: 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 Delinquente (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

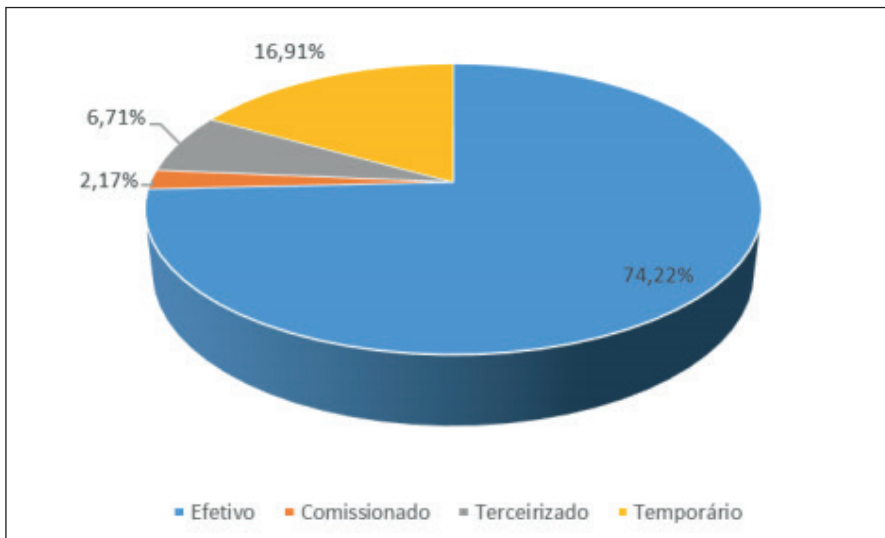
penal deverá cuidar, no caso em tela, de 1 a 3 presos seria proporção de 4 a 12 internos para 1 policial penal na prática, pois enquanto uma equipe está no descanso, outra está trabalhando. Dessa parte que está em efetivo trabalho, metade estará se alimentando, descansando ou cuidando das suas necessidades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

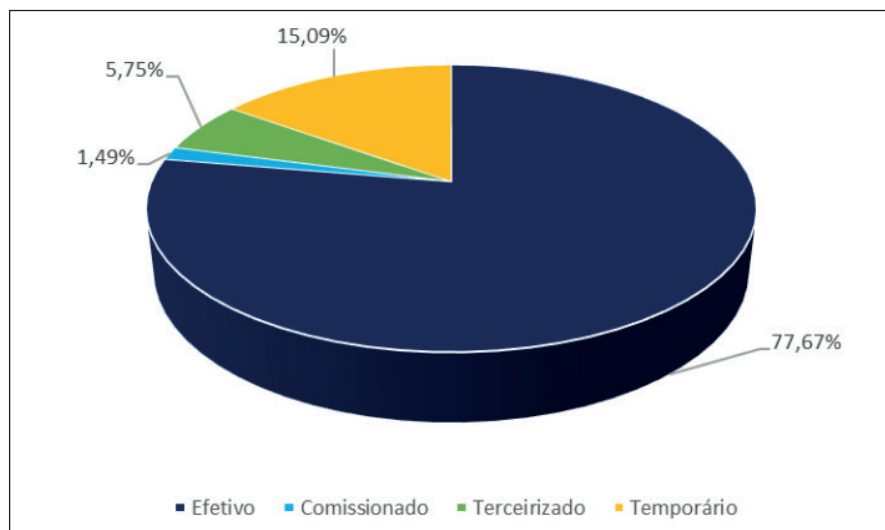
Seguem os gráficos do INFOPEN de 2016 e de 2017, para melhor contextualização:

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 E 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: Elías 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
				ROMANIA	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 CUSTÓRIA	PROPORÇÃO - POPULAÇÃO PRISIONAL/ AGENTES	QUANTIDADE DE AGENTES DE CUSTÓRIA	PROPORÇÃO - POPULAÇÃO PRISIONAL/ AGENTES	QUANTIDADE DE AGENTES DE CUSTÓRIA	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.

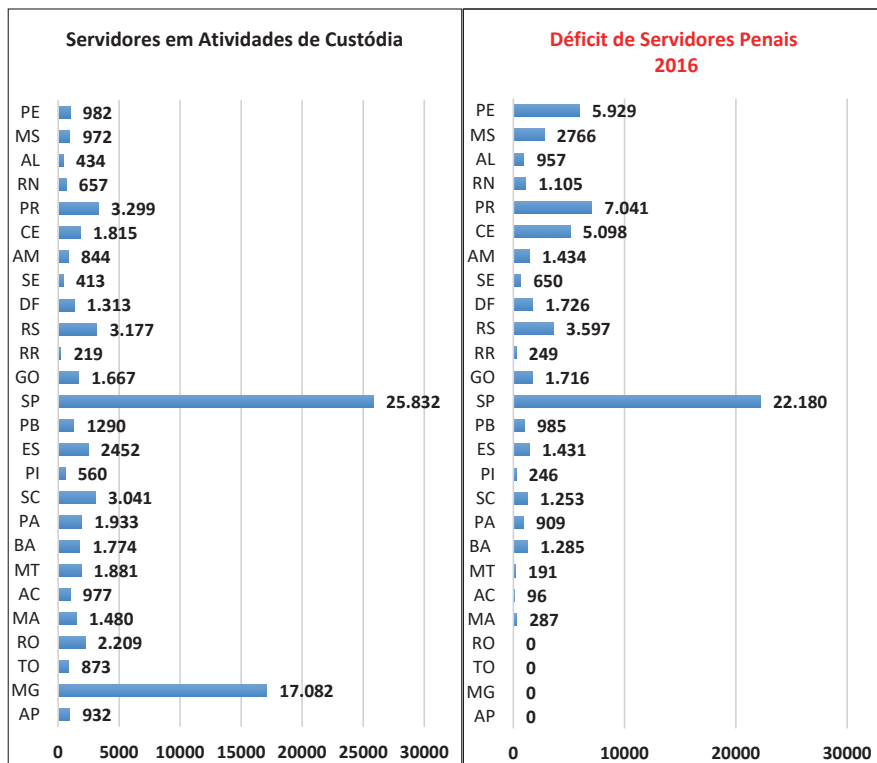
* Não computados 19.734 presos fora do sistema prisional (delegacias e carceragens).

** 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-mos considerar 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, 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.

POLÍCIA PENAL NO BRASIL: REALIDADE, DEBATES E POSSÍVEIS REFLEXOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

VILOBALDO ADELÍDIO DE CARVALHO
CONSELHEIRO DO CNPCP

ACÁCIO DE CASTRO VIEIRA
DIRETOR JURÍDICO DO SINPOLJUSPI

Resumo

O presente artigo trata da questão da segurança pública e da criminalidade violenta no Brasil. A busca de alternativas para a questão merece ser discutida constantemente, tendo em vista a sua complexidade. O trabalho tem como objetivo debater a criação da Polícia Penal no Brasil e possíveis reflexos na segurança pública. Foi produzido por meio de pesquisa teórica, levantamento e análise de dados oficiais disponíveis. Nesse desiderato, inicialmente são apresentadas algumas considerações acerca da importância da polícia como instituição estatal de segurança pública. Em seguida, **são** discutidos pressupostos básicos que têm fundamentado o processo de criação da Polícia Penal. Posteriormente, o debate circunscreve-se sobre as possibilidades de fortalecimento do Estado na segurança pública com a efetivação da Polícia Penal no Brasil, inclusive, na questão relacionada ao enfrentamento às facções criminosas. Diante do cenário pesquisado, fica claro o quadro de criminalidade violenta que atinge o país e a importância da efetivação da Polícia Penal como instrumento fundamental para a ampliação do Estado na garantia da segurança pública.

PALAVRAS-CHAVE: Polícia Penal. Brasil. Segurança pública.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Com o processo de civilização humana o Estado foi organizado como instância de poder indispensável à garantia de liberdade individual e segurança para a coletividade social. Foram criados aparatos institucionais capazes de atuar na manutenção da ordem e da segurança pública, instituídos sistemas de justiça, definidos crimes, penas e meios processuais. Nesse contexto, os órgãos policiais, como braço armado do Estado, com o objetivo de garantir a segurança interna dos países, atuam como instituições estatais legitimadas ao uso da força, respeitados os ditames legais, para a garantia de segurança social. No Brasil, o artigo 144 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (BRASIL, 1988) definiu os órgãos de segurança pública, preceituando as polícias. Essa organização

constitucional das instituições policiais merece reflexões diante da realidade e complexidade do tema, por meio de uma visão sistêmica que requer interpretações ampliadas quanto ao sistema de segurança pública, imprescindível ao enfrentamento da criminalidade violenta que tem atormentado a sociedade brasileira, em um contexto no qual facções criminosas surgiram e se organizaram concomitantemente ao substancial processo de superlotação de unidades prisionais.

Analisando o texto constitucional, nota-se que este não incluía nenhum órgão policial no rol da segurança pública com incumbências voltadas para os estabelecimentos penais, ficando, portanto, o palco dos ambientes prisionais fora desse contexto. Porém, recentemente, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 104/2019 (BRASIL, 2019a) foi criada a Polícia Penal, fruto da luta histórica da categoria dos agentes penitenciários, que diante da falta de valorização institucional e de sua própria segurança persistiram na luta para o reconhecimento constitucional de suas atribuições de segurança como sendo de natureza policial. Foi o único órgão constitucional de segurança pública criado após a CF/1988, fruto da luta política organizada da categoria dos agentes penitenciários.

A criação da Polícia Penal, por meio de alterações na Constituição Federal, surgiu mais efetivamente no ano de 2004 com a Proposta de Emenda à Constituição nº 308/2004 (BRASIL, 2004), de autoria do Deputado Neuton Lima, que originalmente propunha a criação das “polícias penitenciárias federal e estaduais”, sendo modificada pelo relator na Comissão Especial, Deputado Arnaldo Faria de Sá, que em seu Substitutivo adotou como nomenclatura “polícias penais”, por ser mais abrangente. Entretanto, passados mais de dez anos sem apreciação da proposta pela Câmara dos Deputados, já no ano de 2016, o Senador Cássio Cunha Lima apresentou proposta similar, resultando na Proposta de Emenda à Constituição nº 14/2016, no Senado Federal (BRASIL, 2016).

Inicialmente, destacamos que a polícia compõe elemento estruturador da sociedade desde as mais remotas organizações sociais, tornando-se instrumento constitutivo indispensável à formação do Estado desde a Idade Moderna. Neste sentido, buscaremos explicitar os fundamentos da criação da Polícia Penal diante da realidade brasileira, por meio da constitucionalização de uma atividade tipicamente estatal, essencial à segurança da sociedade contemporânea, especialmente no que se refere ao enfrentamento à criminalidade violenta que tem atormentado a sociedade brasileira, espacialmente capitaneada por meio das facções criminosas, que têm dominado o sistema prisional.

O debate sobre a temática requer um processo metodológico que possa apresentar elementos teórico-legais e fáticos de forma concatenada. Sendo assim, na construção do trabalho adotamos como caminho a ser percorrido a pesquisa teórica de cunho exploratório (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 128), realizada a partir de levantamento de acervo bibliográfico sobre o tema, com leitura e reflexão interpretativa, assim como análise de dados oficiais disponíveis relacionados às prisões e à criminalidade no Brasil. Partimos das justificações das propostas de Emenda à Constituição objetivando a criação da Polícia Penal para delimitar o escopo de análise.

Nessa perspectiva, este trabalho tem como objetivo central debater as alterações propostas na Constituição de 1988, especificamente no que se refere à criação da Polícia Penal e aos possíveis reflexos na segurança pública com a implementação desta pelos entes federativos. Assim, serão trabalhados como objetivos específicos refletir sobre a polícia como instituição estatal de segurança pública, discutir os pressupostos básicos que nortearam a criação da Polícia Penal no Brasil e discorrer sobre as possibilidades de fortalecimento do Estado no enfrentamento à criminalidade, com a efetivação da Polícia Penal como órgão de segurança pública.

A proposição de criar a Polícia Penal aponta para a consolidação do ciclo do Sistema de Segurança Pública, ampliando a atuação do Estado na perspectiva de uma segurança pública integrada, preenchendo uma lacuna deixada pelo poder constituinte. Assim, diante do contexto de elevada criminalidade no Brasil e especialmente com a crescente atuação de facções criminosas, dentro e a partir das unidades prisionais, pontuamos como questão norteadora do presente artigo: quais os reais objetivos da criação e efetivação da Polícia Penal e seus possíveis reflexos na segurança pública? Evidentemente, não temos a pretensão de esgotar o tema, principalmente devido a sua complexidade, mas elevar o debate para o campo científico, já que se trata de uma questão social relevante, uma vez que a sociedade tem clamado por ações que possam coibir a criminalidade violenta, com repercussões nos espaços midiáticos. Evidentemente, isso requer uma política de segurança pública de Estado no enfrentamento a essa urgente demanda social.

Com o propósito de cumprimento dos objetivos propostos, o artigo narra inicialmente o surgimento e a importância das organizações policiais como instituições estatais voltadas para a segurança pública. Em seguida discute alguns dos pressupostos básicos que têm fundamentado o processo de criação da Polícia Penal no Brasil, por meio de Propostas de Emenda à Constituição Federal, e ao final aponta a possibilidade de

fortalecimento do Estado na segurança pública com efetivação da Polícia Penal no país, podendo resultar em melhoria na segurança social.

A POLÍCIA COMO INSTITUIÇÃO ESTATAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

O termo polícia tem uma ligação direta com a organização política da sociedade. Para Guimarães (2004, p. 431), *politia* do latim e *politea* do grego, estão relacionados ao vocábulo *polis*. Com efeito, a polícia representa “uma força iminente do Governo para atingir sua finalidade; possibilidade legal de agir, de fazer. Direito de ordenar, de fazer-se obedecer, pela força coercitiva da lei ou das atribuições de que se reveste o cargo de que está investido quem tem a faculdade de ordenar” (GUIMARÃES, 2004, p. 430). Dessa forma, a polícia tem uma relação direta com o poder legítimo do Estado de uso da força, caso necessário, para a defesa da segurança individual e coletiva. As instituições policiais são estruturas eminentemente estatais, já que cabe exclusivamente ao Estado o uso legítimo da força, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e da preservação do patrimônio, sendo os órgãos policiais instrumentos essenciais para a consecução de políticas de segurança pública, fundamentais para a segurança social. Não se trata aqui de esboçar referenciais teóricos relativos à questão da pena em si, mas à formatação de políticas de segurança pública, tendo como foco o papel da Polícia Penal nesse processo.

Evidentemente, “O conceito da instituição Polícia indica sua própria função, e essa vem se moldando no decorrer da história, conforme o contexto sócio-econômico-cultural vigente” (SOUSA; MORAIS, 2011, p. 2). A polícia está ligada ao “exercício do monopólio da força”, com a função de garantir “os elos de preservação da ordem social e pública” (SANTOS, 2014, p. 17). Nesse raciocínio, temos evidente que os órgãos policiais *stricto sensu* são instrumentos do Estado que possuem a excepcionalidade de utilização legítima do monopólio da força (mesmo que limitada), tendo como objetivo a proteção da sociedade, a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, competindo às polícias a prevenção, coibição e elucidação de crimes. Portanto, as funções policiais extrapolam atividades administrativas, tendo por finalidade a segurança individual e coletiva da população.

Entretanto, cabe destacar que no Brasil, antes da Constituição Federal de 1988, a ação da polícia, segundo Costa (2011, p. 256), “re-

flete um modelo operacional baseado na ideologia nacional de defesa do Estado e numa cultura do ofício calcada muito mais na experiência do que na formação técnica”. Com isso, “As políticas de segurança seguiram uma orientação que visava privilegiar a repressão e não a prevenção do crime” (COSTA, 2011, p. 256). Com efeito, a institucionalização da polícia brasileira foi fundada em um “padrão de abuso de poder, autoritarismo, violência e desconfiança”, com “raízes profundas na sociedade brasileira” (COSTA, 2011, p. 262); ou seja, uma polícia formada pela elite e para trabalhar a serviço dela.

O Brasil possui uma longa tradição no emprego das forças policiais baseado em transgressões e castigos físicos impetrados principalmente contra as populações pobres, dominadas e oprimidas. As práticas de violência e arbitrariedade, impetradas pelas forças policiais, não são novidades em nosso país. Desde os tempos Imperiais até os nossos dias, independente do regime de governo ou das tendências políticas no governo, o abuso de poder, o arbítrio, o castigo físico e a tortura, têm sido uma forma de controle social bem característico das elites e das forças policiais (COSTA, 2011, p. 253).

Evidentemente, o advento da Constituição Federal de 1988 adotou um novo paradigma em relação à segurança social no país, tendo como preceito básico a segurança pública, superando o paradigma de segurança nacional (FREIRE, 2009) e isso tende a refletir na concepção de polícia. Neste contexto, importa destacar que uma sociedade democrática exige um modelo de polícia capaz de interagir na base de direitos e deveres. No ponto, deve-se considerar que as forças policiais devem observância aos ditames do Estado Democrático de Direito, uma vez que

A polícia é o ponto mais visível em que se manifesta a contradição de uma sociedade que reluta em aprofundar a sua democracia, introduzindo barreiras à extensão de direitos civis a todos os grupos sociais. Por trás dessa constatação aparentemente óbvia, encontra-se uma das mais duras batalhas em torno de como administrar conflitos e, em decorrência, de como definir categorias que tornem possível pensar no enfrentamento da violência e de práticas criminosas a partir de novos enquadramentos e do ordenamento democrático inaugurado em 1988 (LIMA, et al., 2016, p. 64).

Não restam dúvidas de que a nova ordem político-constitucional inaugurada impôs uma reorganização das polícias, calcada em uma concepção de segurança pública baseada em direitos de cidadania. Porém, “Uma mudança de comportamento cultural não acontece com a adoção pura e simplesmente de um sistema político democrático ou com peque-

nas reformas na estrutura organizacional de nossas Polícias” (COSTA, 2011, p. 262). Por isso, não bastam mudanças institucionais, torna-se fundamental a adoção, mesmo que paulatinamente, de novas práticas, a partir da formação e do aperfeiçoamento profissional. No caso da Polícia Penal, tem-se como imperiosidade que a sua implementação seja pautada em uma concepção de polícia na qual os direitos fundamentais, consagrados constitucionalmente, integram o cidadão independentemente do contexto em que este se encontra.

No contexto de elaboração da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) criou-se um sistema de segurança pública com delimitação de competências para os órgãos de segurança pública, de acordo com as aparentes necessidades da época. Neste sentido, possivelmente não se entendeu como necessária a criação da Polícia Penal, uma vez que a quantidade de presos no país (cerca de 88 mil) se comparada aos dados recentes (mais de 750 mil), era insignificante e o sistema prisional não era utilizado por facções criminosas para a reprodução de crimes, como ocorre atualmente. Resumidamente, o sistema prisional não era visto como problema de segurança pública, mas, certamente, como um instrumento apenas voltado para “Vigiar e Punir” (FOUCAULT, 1987), mesmo já se encontrando em vigor a Lei Federal nº 7.210/1984 – Lei de Execução Penal (LEP) (BRASIL, 1984).

As atribuições desenvolvidas pelos agentes penitenciários/policiais penais, no ambiente prisional têm como foco “efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal” e representam uma ponte para que sejam efetivadas atividades de assistência, que têm por objetivo “proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado” (BRASIL, 1984 – LEP, art. 1º). Portanto, as atribuições de segurança realizadas por tais agentes, caracteristicamente policiais (especialmente no contexto atual de constante existência de crimes dentro e a partir das unidades prisionais), somente recentemente, após a promulgação da Emenda Constitucional 104, de 4 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019a), passaram a ter o espectro jurídico que lhes autoriza e legitima o poder de polícia equiparado aos demais órgãos policiais insculpidos no artigo 144 da CF/1988.

Interessante notar que a criação da Polícia Penal segue o já ocorrido em países como a Itália, reconfigurando institucionalmente o Estado para que este possa adotar medidas perenes voltadas para uma atuação padronizada e profissionalizada e uma gestão especializada que possa deter o avanço do crime organizado no ambiente prisional e suas possíveis repercussões sociais em práticas criminosas. No caso do Brasil, a Polícia

Penal, tendo como incumbência a segurança dos estabelecimentos penais, pode contribuir para prevenir e elucidar crimes que venham a ocorrer dentro ou a partir de unidades prisionais. Neste contexto, a criação da Polícia Penal objetiva ampliar as estruturas do Estado com o papel de garantidor da manutenção da ordem pública, da defesa social.

Há que se destacar que a criminalidade tem se profissionalizado cada vez mais, sendo que a realidade prisional brasileira e os índices criminais mudaram drasticamente nas últimas décadas, evidenciando um novo contexto que requer a adoção de medidas no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A efetivação da Polícia Penal deve ser realizada pelo Executivo como política de Estado, competindo ao Judiciário adotar outras medidas pertinentes e necessárias, que somadas a ações perenes do Poder Executivo/Legislativo devem culminar na melhoria de funcionamento do Sistema de Justiça Criminal no seu todo, com repercussões positivas na segurança social.

PRESSUPOSTOS E DESAFIOS PARA A POLÍCIA PENAL NO BRASIL

A ideia de criação da Polícia Penal, por meio de alterações na Constituição Federal de 1988, surgiu ainda na década de 1990 no contexto da luta sindical da categoria dos agentes penitenciários, consolidando-se em 2004, quando foi apresentada uma Proposta de Emenda à Constituição na Câmara dos Deputados, tornando-se a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 308/2004 (BRASIL, 2004), inspirada no modelo italiano. Já em 2016 foi apresentada uma proposta com o mesmo objetivo no Senado Federal, originando a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 14/2016 (BRASIL, 2016), de autoria do Senador Cássio Cunha Lima. Tais propostas tiveram como objetivo criar as Polícias Penais Federal, Estadual e Distrital como órgãos de segurança pública, alterando assim o artigo 144 da Constituição Federal de 1988. Frise-se que a proposta de criação da Polícia Penal foi a diretriz mais votada durante a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública ocorrida no ano de 2009 com a participação de representantes estatais e da sociedade civil (Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública) (BRASIL, 2009), tornando-se, portanto, uma proposta da sociedade para a melhoria da segurança pública no Brasil.

A PEC nº 308/2004, de autoria do Deputado Federal Neuton Lima, originalmente propunha a criação das “polícias penitenciárias fe-

deral e estaduais”, sendo modificada pelo relator na Comissão Especial, Deputado Arnaldo Faria de Sá, que em seu Substitutivo adotou como nomenclatura “polícias penais”, por ser mais abrangente. Entretanto, passados mais de dez anos sem apreciação da proposta pela Câmara dos Deputados, em 2016, atendendo a solicitação da Federação Nacional Sindical dos Servidores Penitenciários (Fenaspen), o Senador Cássio Cunha Lima, apresentou proposta com o mesmo objetivo, resultando na Proposta de Emenda à Constituição nº 14/2016 (BRASIL, 2016), a qual foi relatada na Comissão de Constituição e Justiça pelo Senador Hélio José, que apresentou Substitutivo nesta Comissão, definindo a nomenclatura como Polícias Penais.

A PEC nº 14/2016, que resultou na Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019a), preencheu uma lacuna deixada pelo poder constituinte na formatação da Constituição Federal de 1988. A criação da Polícia Penal consolidou o ciclo do Sistema de Segurança Pública no Brasil, ampliando a atuação do Estado. Em 2017, após aprovada no Plenário do Senado Federal, por unanimidade, nas duas votações de 1º e 2º turno, a PEC seguiu para a Câmara dos Deputados, recebendo o nº 372/2017 e passando a tramitar, após requerimentos, apensada à Proposta de Emenda à Constituição nº 308/2004 (BRASIL, 2004), por se tratarem de matérias conexas, sendo finalmente votada pela Câmara dos Deputados nos dois turnos de votação em 2019 e aprovada com maioria esmagadora.

De acordo com Carvalho & Fátima e Silva (2011, p. 67), “Inegavelmente, a Constituição Federal de 1988 marcou a institucionalização de um novo arcabouço organizacional e administrativo dos órgãos incumbidos da segurança pública no país”, porém, ao tratar da segurança pública, não considerou o sistema prisional nesse contexto. Portanto, no âmbito constitucional, a questão do cumprimento da pena de prisão não foi inserida no sistema de segurança pública. Porém, dada a relação estreita entre as funções inerentes aos órgãos de controle estatal da criminalidade, ou a tentativa de controle desta, a questão prisional não poderia ser tratada fora do ciclo da segurança pública, principalmente com a “profissionalização” da criminalidade, crescente nas últimas décadas.

É necessário formatar o sistema de segurança no Brasil, um sistema que estabeleça responsabilidades aos governantes, ao Judiciário, ao Ministério Público, ao órgão penitenciário e às polícias, criando ligações técnicas e operacionais e determinando objetivos sociais de prevenção, tratamento e recuperação. Entende-se que o sistema de segurança tem de ser sistêmico, rápido, um processo que envolva

não só atividades preventivas ou de contenção: precisa ter um início, que é a prevenção, e um final, que é recuperar e tratar os autores do delito, pois, caso contrário, eles voltarão ao crime, e o objetivo é não dar essa oportunidade de reincidência ou aliciamento pelo crime (BENGOCHEA *et al.*, 2004, p. 121-122).

Como bem exposto, a segurança pública envolve uma sinergia de ações do Estado, para que se tenham resultados concretos no enfrentamento à criminalidade. A criação da Polícia Penal, por meio da Emenda Constitucional nº 104/2019, pode até significar para alguns a ampliação do Estado Penal (WACQUANT, 2001). Porém, desde a conformação do monopólio da violência e do uso legítimo da força, da tipificação de crimes, penas e formas de punição, como a prisão, tem-se a existência de um Estado Penal, seja em maior ou menor grau de configuração. Na verdade, a constitucionalização ora debatida representa a elevação de uma força de segurança pública, já existente na prática, ao *status* jurídico de polícia.

O aumento significativo de presos no Brasil nas últimas décadas, como forma de garantir a manutenção da ordem pública e a segurança individual e coletiva, resultou em uma situação de superlotação insustentável de unidades prisionais do país, porém sem a construção concomitante de estruturas suficientes e adequadas. Isso acabou afetando diretamente a própria ordem pública e a segurança individual e coletiva. A omissão estatal somada ao avanço das facções criminosas no domínio do território prisional resultou na prisão como espaço privilegiado para a reprodução da criminalidade no país.

A inclusão da Polícia Penal no texto constitucional como órgão de segurança pública representa, efetivamente, uma tentativa de aperfeiçoamento institucional para somar-se às já existentes no enfrentamento da questão da criminalidade violenta que, comandada por facções criminosas a partir de unidades prisionais, impõe um estado de caos social, com ataques a equipamentos públicos e a pessoas, vitimando toda a sociedade, atentando contra as instituições do Estado Democrático de Direito.

As ocorrências de centenas de ataques por membros de facções criminosas, a exemplo do ocorrido no estado de São Paulo (em 2006) e no Ceará (no final de 2018 e início de 2019), com ações ordenadas a partir de unidades prisionais, representam exemplo claro de que o Estado necessita de um órgão policial de segurança pública específico, bem estruturado e que trabalhe com inteligência para impor ordem e disciplina

no sistema prisional e coibir práticas criminosas nos espaços prisionais e a partir destes.

A drástica redução, principalmente no número de homicídios no estado do Ceará em 2019 (em torno de 50%), como têm apontado os dados preliminares (disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2020/02/14/numero-de-assassinatos-cai-19percent-no-brasil-em-2019-e-e-o-menor-da-serie-historica.ghtml>), representa prova cabal de que maior controle e disciplina sobre os estabelecimentos penais repercutem diretamente na melhoria da segurança pública, com consequências positivas para a sociedade.

A Lei Federal nº 11.473/2007 (BRASIL, 2007) incluiu atividades realizadas cotidianamente nas unidades prisionais, tais como “guarda, vigilância, custódia de presos; cumprimento de mandados de prisão e de alvarás de soltura”, como sendo “imprescindíveis à preservação da ordem pública”. Tais atribuições, essenciais à segurança pública, são inerentes aos agentes penitenciários/policiais penais, ainda que não existisse um órgão constitucional de segurança pública que assegurasse a função e o poder de polícia com a competência para atuar na prevenção e elucidação de crimes, em conjunto com outros órgãos de segurança pública. Isso porque, diante do contexto prisional brasileiro, a segurança dos estabelecimentos penais requer também a adoção de ações de enfrentamento à criminalidade que ocorre dentro e a partir de unidades prisionais.

Os diversos crimes praticados dentro e a partir das unidades prisionais, de notório conhecimento público, demonstram a imperiosa necessidade de uma força policial profissionalizada e especializada para o combate à criminalidade nos espaços prisionais, não havendo dúvidas de que a Polícia Penal se torna um instrumento essencial nesse processo. Evidentemente, a questão da criminalidade, dada a sua complexidade, não deve ser enfrentada apenas com mais polícia. Entretanto, mais policiamento e mais controle sobre as prisões têm significado mais segurança social. O desafio exige um conjunto de ações articuladas dos diversos poderes nas suas variadas instâncias. Porém, para que as ações sejam exitosas torna-se indispensável a retomada do controle pleno do Estado sobre os ambientes prisionais e uma polícia especializada e bem gestada facilitará esse processo. As ações de intervenção do Governo Federal em situações que se encontravam fora de controle em unidades prisionais de alguns entes da federação nos últimos anos demonstram a relevância desse controle para a segurança pública.

A precária realidade prisional brasileira foi agravada e agigantada nas últimas décadas, com o crescimento vertiginoso do número de pessoas presas, sem a construção de estruturas suficientes e adequadas para facilitar maior controle sobre as unidades prisionais. Dados do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) revelam que a população presa no Brasil saltou de pouco mais de 88 mil (em 1988), para aproximadamente 170 mil (em 1997), atingindo cerca de 451 mil (em 2008) e 744 mil (em 2018). Esses dados evidenciam uma mudança significativa no contexto prisional nas três décadas posteriores ao novo ordenamento constitucional de 1988.

A tabela a seguir demonstra que o aumento do número de presos resultou em uma ampliação substancial no déficit de vagas. Certamente isso decorreu da cultura de se colocar a prisão como o centro de resolução dos conflitos sociais e da inexistência de uma política voltada para a construção de novas unidades prisionais, uma clara omissão estatal em relação à questão neste último caso. Somente nos últimos anos, com a liberação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional tem se dado uma maior atenção para a questão do enfrentamento do déficit de vagas do sistema prisional.

TABELA 01 - POPULAÇÃO PRESA, VAGAS E DÉFICIT DE VAGAS NO BRASIL (2006-2018)

ANO	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Nº DE VAGAS	236.148	266.946	281.520	310.687	371.884	446.874	454.833
DÉFICIT / VAGAS	165.088	184.483	214.731	237.316	250.318	275.246	289.383
Nº DE PRESOS	401.236	451.429	496.251	548.003	622.202	722.120	744.216

Fonte: MJ/DEPEN. Sistema Integrado de Informações Penitenciárias – InfoPen. Anos: 2006 a 2018. Organização dos dados: os autores.

Os dados demonstram o crescimento substancial no número de pessoas presas, revelando uma clara opção do Estado em adotar a prisão como mecanismo de controle da criminalidade, porém sem a construção de estruturas adequadas para fazer frente a esse contexto. Como se pode observar nos dados da tabela, somente recentemente ocorreu redução no ritmo de crescimento do número de presos. Porém, mesmo assim ainda continua a aumentar o déficit por novas vagas.

O sistema prisional germinou um problema com reflexos desastrosos para a própria segurança pública, com unidades prisionais

tomadas por facções criminosas que praticam crimes extremamente violentos, dentro e fora das prisões, como o Primeiro Comando da Capital (PCC), a Família do Norte (FDN), entre outras. A realidade prisional no Brasil tem demonstrado uma verdadeira barbárie, como o massacre ocorrido no início de 2016 no Complexo Penitenciário Anísio Jobim (COMPAJ), em Manaus-AM, repetido em 2019.

Essa realidade do Amazonas reflete a situação provocada pelos problemas relacionados à terceirização de unidades prisionais, que além de representar uma ampliação da histórica omissão estatal em relação às prisões, inegavelmente, aumenta os riscos de maior descontrole pelo Estado e o consequente domínio dos ambientes prisionais pelas facções criminosas. O massacre de mais de 50 presos ocorrido no COMPAJ, uma unidade prisional terceirizada, quando mais de 200 presos fugiram, decorreu de disputa entre facções criminosas e demonstra os riscos de delegar a terceiros a administração e as atribuições de segurança inerentes à questão penitenciária. Ratifica a notória omissão estatal em relação ao sistema prisional. Com isso, torna-se urgente que o Estado se utilize de meios legais para a retomada da ordem e do “controle” pleno sobre as unidades prisionais, coibindo a prática de crimes a partir desses ambientes. A Polícia Penal busca justamente atender a esse e outros objetivos, fortalecendo o papel do Estado na segurança pública, tanto nas unidades prisionais quanto na fiscalização/monitoramento de medidas alternativas ao cumprimento da pena privativa de liberdade.

Indubitavelmente, a efetivação da Polícia Penal fortalecerá o papel do Estado na garantia da segurança pública. O artigo 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) ao estabelecer “a segurança pública” como “dever do Estado” elencou órgãos com algumas especificidades, como a “polícia rodoviária federal”, que tem como incumbência, “na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais” (art. 144, § 2º) e a “polícia ferroviária federal”, que compete, “na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais” (art. 144, § 3º). Esta última, mesmo estando elencada no texto constitucional não existe na prática. Ao contrário, pode-se afirmar que a Polícia Penal existia na prática, mesmo antes de inserida na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional 104/2019 (BRASIL, 2019a), porém sem garantias do próprio Estado para uma atuação policial efetiva, sendo que a Polícia Penal busca fortalecer a atuação do Estado em demanda social específica.

Um aspecto relevante exposto no relatório apresentado juntamente com o Substitutivo na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, refere-se à atuação da Polícia Penal na “fiscalização do cumprimen-

to de pena nos casos de liberdade condicional ou penas alternativas”. Isso pode representar um avanço significativo para que o Estado possa atuar fortemente na adoção das demais medidas cautelares, diversas da prisão, preceituadas na Lei nº 12.403/2011 (BRASIL, 2011) e que atualmente se encontram sem definição acerca de a quem compete essa fiscalização. Isso deverá ficar claro com a regulamentação da Polícia Penal.

Esse verdadeiro vácuo relacionado à fiscalização efetiva quanto ao cumprimento de penas e medidas alternativas à prisão deverá ser definitivamente preenchido com a regulamentação e efetivação da Polícia Penal, garantindo maior segurança jurídica na aplicação de tais medidas, uma vez que a fiscalização/monitoramento dessas penas e medidas não entra no escopo de atuação da Polícia Militar ou Civil. Talvez por isso muitas pessoas acabam voltando a praticar novos crimes e o judiciário ficando receoso em adotar medidas alternativas à pena privativa de liberdade, mesmo que provisoriamente.

As medidas alternativas à prisão evitam que pessoas primárias e/ou praticantes de pequenos delitos, fiquem presas, indo fertilizar as fileiras da criminalidade profissionalizada. Indubitavelmente, a regulamentação e a efetivação da Polícia Penal representam um aspecto da indispensável reestruturação da segurança pública no Brasil. Evidentemente, a complexidade da questão exige uma série de medidas em um percurso longo, um desafio que requer planejamento e ação por parte das autoridades competentes, pois a “mão visível” do Estado deve ser capaz de impor suas estruturas para que a violência e a criminalidade não continuem como um dilema da sociedade brasileira.

A EFETIVAÇÃO DA POLÍCIA PENAL: AMPLIAÇÃO DO ESTADO NA SEGURANÇA PÚBLICA

A realidade vivenciada no cotidiano das unidades prisionais brasileiras já colocara os agentes penitenciários para, de fato, exercerem o papel de policiais, mesmo antes da constitucionalização da profissão, realizando atividades como apreensão de drogas e armas, colaborando na investigação de crimes, evitando assassinatos, tentando coibir a entrada de uma diversidade de materiais ilícitos nas prisões, realizando conduções para lavratura de flagrantes. Além disso, já eram considerados, tanto por presos quanto por visitantes destes, como policiais de fato. Realmente, esses profissionais já executavam, na prática, diversas atividades típicas

mente policiais. Informações obtidas no ambiente prisional acabam sendo essenciais para o desvendamento de crimes praticados nas articulações ocorridas entre membros de facções criminosas que se encontram presos com os que estão soltos. Dessa forma, a efetivação da Polícia Penal possibilitará aperfeiçoar os mecanismos de combate a esses tipos de crimes de forma mais precisa e célere, bem como anular ações organizadas das facções criminosas que buscam praticar crimes dentro e fora das prisões.

A criação do Sistema Penitenciário Federal, estabelecido na Lei nº 10.792/2003 (BRASIL, 2003), em cujas unidades prisionais federais são colocados presos de altíssima periculosidade, principalmente líderes de facções criminosas, em Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), ampliou o papel do Estado no controle sobre as prisões. No entanto, as limitações impostas aos agentes do Estado, sem um poder efetivo de polícia preventiva que lhes possibilite atuar de forma mais contundente para desarticular as facções em suas práticas criminosas, por depender de ações investigativas de órgãos policiais externos ao sistema prisional, acabam dificultando a realização de ações operacionais que poderiam ocorrer de forma imediata e mais centralizada nas células criminosas.

Em realidade, os agentes penitenciários (agora policiais penais), assim como os demais policiais, têm sido constantemente vítimas de assassinatos em decorrência de suas atribuições. Os perpetradores de tais crimes os têm como representantes do Estado que atuam no combate à criminalidade, seja fora ou dentro das prisões. Enquanto os demais policiais normalmente efetuam prisões, os policiais penais são os que, em nome do Estado, buscam manter as pessoas presas, porém devendo evitar que permaneçam praticando novos crimes.

Conforme preceituado na Emenda Constitucional nº 104 (BRASIL, 2019a), o quadro de pessoal da Polícia Penal será formado a partir dos atuais agentes penitenciários ou equivalentes e por meio de concurso público. Portanto, a institucionalização não acarretará novas despesas de imediato, mas somente quando da ampliação do quadro de pessoal, como já ocorre atualmente com outros órgãos policiais ou do aumento do próprio efetivo. Entretanto, aquelas unidades da federação que têm persistido, ilegalmente, em terceirizar, privatizar ou estabelecer contratos precários, para a contratação de pessoal destinado a realizar atividades de segurança nas unidades prisionais, terão que se adaptar à nova realidade, sob pena de flagrante inconstitucionalidade.

De fato, a Polícia Penal já existia como força estatal. O que faltava era apenas o *status* jurídico-constitucional. Isso será crucial para pro-

mover sua padronização, apontar para uma melhor profissionalização e especialização de suas atividades no escopo da segurança pública. Essa é a ideia central da proposta. E é isso que deverá ocorrer com a regulamentação da matéria. As atividades realizadas cotidianamente nas unidades prisionais policiais penais configuram situações fáticas que exigem perícia e técnica profissional caracteristicamente policial. Essa realidade faz parte das rotinas de trabalho do policial penal no seu labor cotidiano, mesmo que a implementação da Polícia Penal requiera formação e aperfeiçoamento adequado à realidade prisional para que ocorra uma atuação cada vez mais eficaz e efetiva.

Diante do cenário de insegurança nas próprias unidades prisionais, diversos estados têm organizado e treinado grupos especializados de intervenção tática prisional, formado exclusivamente por agentes penitenciários/policiais penais, para evitar e deter eventuais distúrbios em unidades prisionais, como motins, rebeliões, fugas, etc. Assim, a efetivação da Polícia Penal possibilitará avanços nesse aspecto, de forma padronizada e especializada. Isso contribuirá, por exemplo, para que a Polícia Militar deixe de realizar custódia, escolta de presos e até intervenções em estabelecimentos penais e possa ter mais disponibilidade para atuar no policiamento ostensivo nas ruas, o que tem sido um grande reclame da sociedade.

A redução dos índices de criminalidade é um gigantesco desafio. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2019, tendo por base dados de 2018, ocorreu redução de aproximadamente 10% no número de mortes violentas intencionais no país em relação a 2017 (disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf). Apesar disso, o país ainda possui um elevado índice de assassinatos. Conforme consta no Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (BRASIL, 2019b, p. 6), tomando por base dados de 2016 do *United Nations Office on Drugs and Crime*, o Brasil lidera mundialmente o número anual total de homicídios, sendo também um dos líderes em números proporcionais.

Além disso, constantemente ocorrem roubos, tráfico, estupros e sequestros, entre outros tipos criminais. Já no ano de 2019 os dados preliminares apontam para uma redução de aproximadamente 20% nas mortes violentas. Entretanto, esse contexto deve ser analisado cuidadosamente para se compreender quais fatores estão efetivamente contribuindo para essa redução, mesmo se sabendo que tanto o Governo Federal quanto os Governos Estaduais têm intensificado ações de enfrentamento à criminalidade. Esse contexto pode, inclusive, representar um novo mo-

mento para a segurança pública, uma vez que no mesmo cenário tem sido constatado alto índice de desemprego e aumento da pobreza.

Não restam dúvidas de que presos integrantes de facções criminosas atuam de forma articulada com pessoas soltas para a prática de crimes. Nesse caso, o controle da criminalidade passa por uma política de Estado que assegure o domínio pleno deste sobre as unidades prisionais, palco que tem sido utilizado pelas facções criminosas para a reprodução da criminalidade violenta. Em 2013 foi publicada a Lei 12.850 (BRASIL, 2013), que alterou o Código Penal, definindo o crime de organização criminosa, os mecanismos de investigação criminal, os meios de obtenção da prova, as infrações penais correlatas e o procedimento criminal. Entretanto, isso não parece ter abalado o *modus operandi* das facções criminosas, que normalmente atuam de forma organizada.

Evidentemente, a efetivação da Polícia Penal representa apenas uma frente das diversas batalhas que devem ser travadas no enfrentamento da criminalidade violenta. De certa forma, dados os contornos da permanente criminalidade violenta no país, o tema da segurança pública tem permanecido na agenda pública, sendo que no ano de 2018 foram aprovadas pelo Congresso Nacional propostas de projetos de leis que resultaram na Lei nº 13.675/2018 (BRASIL, 2018), disciplinando a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, criando a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituindo o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Nota-se o foco na criminalidade violenta e na questão prisional. Nesse contexto, foram estabelecidas 7 (sete) prioridades da Política Nacional de Segurança Pública, quais sejam:

Combate às facções e organizações criminosas e medidas voltadas à reorganização do sistema prisional. Combate à corrupção e às fontes de financiamento da criminalidade e ao fluxo ilícito de capitais. Combate ao tráfico de armas, munições e drogas e contrabando nas fronteiras, nos portos e na malha viária (e, por consequência, ao mercado ilegal). Programa de superação do déficit de dados e indicadores. Programa de reorganização urbana e de garantias dos Direitos das Pessoas. Programa de incremento à qualidade de preparação técnica das polícias e dos agentes do Susp. Programa de aperfeiçoamento da Política Penitenciária (BRASIL. Ministério da Segurança Pública, 2018, p. 2).

As prioridades da Política Nacional de Segurança Pública encontram-se em consonância com os objetivos do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, mesmo que haja necessidade de ajus-

tes para aperfeiçoamento. Assim, por meio do Decreto nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018, o governo federal, regulamentando a Lei nº 13.675/2018 (BRASIL, 2018), instituiu o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, estabelecendo 15 objetivos. O referido decreto ainda trata dos programas, da governança e dos sistemas operativos. Assim, espera-se que o PNSPDS, um desafio a ser colocado em prática com o objetivo de melhoria da segurança pública, não seja apenas uma carta de intenções, mas uma política prioritária de Estado que transponha os diversos governos, independentemente de questões ideológicas, e possa ser implementada, mesmo que eventualmente aperfeiçoada. Outro aspecto fundamental no enfrentamento à questão da criminalidade violenta é a necessária implementação do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (BRASIL, 2019b).

Na atual gestão do Governo Federal, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) estabeleceu inicialmente como foco prioritário o combate à corrupção, à criminalidade violenta e ao crime organizado. Com isso, foi encaminhado ao Congresso Nacional o “Pacote Anticrime”, que apesar de algumas mudanças pontuais, mesmo que em pontos considerados centrais, resultou na Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019c), aperfeiçoando a legislação penal e processual penal. Dados recentes referentes à criminalidade em 2019, ainda que não oficiais, têm demonstrado queda substancial no número de mortes violentas. Entretanto, uma análise mais aprofundada desse cenário requereria um exame mais criterioso e recortes temporais mais extensos, o que extrapolaria os objetivos e as possibilidades deste trabalho.

Evidentemente, diante do quadro de complexidade do tema, ainda são necessárias mudanças na legislação que fortaleçam as possibilidades de eficiência e efetividade na prestação jurisdicional, para que a certeza da punição contribua para inibir práticas criminosas, especialmente por parte de pessoas contumazes em crimes e no envolvimento com organizações criminosas. É inegável o esforço interinstitucional no enfrentamento da questão da criminalidade violenta e organizada.

No que se refere à regulamentação da Polícia Penal, o Departamento Penitenciário Nacional criou Grupo de Trabalho com o objetivo de elaborar proposta de projeto de lei infraconstitucional no âmbito federal. Nesse caso, para que haja padronização, melhor profissionalização e especialização das atividades da Polícia Penal, torna-se fundamental que a matéria seja regulamentada por Lei Orgânica Nacional.

Assim como foi de fundamental importância a posição favorável do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Departamento Penitenciário Nacional e do Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Justiça, Cidadania, Direitos Humanos e Administração Penitenciária do Brasil (Conseg) na reta final para a votação da PEC da Polícia Penal pela Câmara dos Deputados, o que acabou fortalecendo a luta já praticada pela Fenaspem (atualmente Federação Nacional Sindical dos Policiais Penais - Fenaspem), os diálogos e as ações para a regulamentação da matéria, através do Grupo de Trabalho instituído pelo MJSP/Depen, serão cruciais para a construção de um Projeto de Lei que contribua para um salto qualitativo na segurança dos estabelecimentos penais brasileiros e, por sua vez, na melhoria da segurança social, especialmente uma Lei Orgânica Nacional que possa promover uma padronização mínima quanto à organização, estrutura, princípios, diretrizes, competências da Polícia Penal e atribuições dos policiais penais nos entes federativos, até para corrigir a verdadeira desorganização existente no sistema prisional atualmente, especialmente nos estados. De certa forma, os possíveis impactos da Polícia Penal na melhoria da segurança pública somente serão passíveis de mensuração com a sua efetiva implementação na prática, tanto no âmbito federal quanto nos estados e no Distrito Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Interpretando o processo de criação da Polícia Penal, é possível notar que este se insere em um novo contexto social e de necessidade do Estado como instituição provedora de direitos individuais e coletivos. No caso da segurança pública, como “dever do Estado e direito e responsabilidade de todos”, uma de suas finalidades é proteger a vida das pessoas e a liberdade, direitos que foram cruciais para o nascedouro do “contrato social” (ROUSSEAU, 2004). Dessa forma, diante do cenário atual, no qual a sociedade se encontra cada vez mais presa em suas casas, assombrada com a espiral da criminalidade violenta das últimas décadas, cabe ao Estado utilizar-se de todos os meios legais e legítimos pertinentes à manutenção do “pacto” para garantir a segurança social.

O Estado Democrático de Direito, consagrado na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), configura-se também como um Estado de deveres, tanto do próprio Estado quanto da sociedade/indivíduo. Dessa forma, a continuidade do “contrato” aperfeiçoa-se na constante refundação das relações Estado/sociedade/indivíduo. Com efeito,

a efetivação da Polícia Penal possibilitará o aperfeiçoamento dos instrumentos do Estado na garantia da segurança pública, individual e coletiva e na manutenção de um estado de paz social. Isso deve ser o objetivo das instituições policiais. O aperfeiçoamento destas torna-se importante para que possam cumprir com seus objetivos.

Com efeito, a efetivação da Polícia Penal, inserida na agenda pública, não deve ser tratada como apenas uma luta classista por direitos e prerrogativas constitucionais. Significa, na verdade, o escopo de uma proposta de reordenamento constitucional e institucional do aparato dos órgãos de segurança pública do país, como instrumento que poderá contribuir para a consolidação de uma política de segurança pública de Estado, calcada especialmente no enfrentamento da questão prisional, a qual tem afetado sobremaneira a segurança social.

Assim, resta peremptoriamente demonstrado que a criação e a efetivação da Polícia Penal possibilitam aperfeiçoamento do enfrentamento às facções criminosas organizadas nas unidades prisionais. A criação de grupos especializados de intervenção e inteligência, formados exclusivamente por agentes penitenciários/policiais penais, como vem ocorrendo em alguns entes federativos há alguns anos, já representa um avanço, porém a constitucionalização e estruturação de um órgão de segurança pública, com pessoal equipado e treinado, somada a uma gestão tecnicamente preparada, torna-se indispensável para a retomada do pleno controle do Estado nas prisões brasileiras, para restabelecer a ordem e a disciplina e coibir a prática de crimes dentro e a partir das unidades prisionais.

Enfim, a efetivação da Polícia Penal, nos moldes da Emenda Constitucional nº 104/2019 (BRASIL, 2019a), oficializa juridicamente o que em grande medida já ocorre na prática. Significa ampliar as possibilidades de atuação do Estado na segurança pública e garantir maior segurança jurídica aos profissionais com atuação nas atribuições de segurança dos estabelecimentos penais, dotando-os de competências legais para se somarem às demais forças policiais para um efetivo combate à criminalidade violenta que assola o país e para que possam atuar com respaldo jurídico/institucional no monitoramento e na fiscalização de penas e medidas alternativas à prisão, com o objetivo de evitar a prática de novos crimes mediante o recrutamento de pessoas presas para o “mundo da criminalidade”.

Evidentemente, a regulamentação da Polícia Penal, tanto no âmbito federal quanto estaduais e distrital, deverá ser calcada nos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, com atribuições e limites claros na sua atuação, assim como em relação à organização,

funcionamento, prerrogativas, direitos, deveres e controle. Com isso, pode-se ter uma efetivação que resulte em uma melhor padronização, profissionalização e especialização de atividades que possam ser trabalhadas de forma a garantir uma gestão tecnicamente adequada às demandas de um sistema penal mais seguro, humano e justo.

VIOBALDO ADELÍDIO DE CARVALHO

LICENCIATURA EM GEOGRAFIA (UFPI, 2005), ESPECIALISTA EM GEOGRAFIA (UFPI, 2006) E MESTRE EM POLÍTICAS PÚBLICAS (UFPI, 2010). ESPECIALISTA EM GESTÃO PÚBLICA (UESPI, 2015) E GRADUANDO EM DIREITO (UESPI).

POLICIAL PENAL DA SECRETARIA DE JUSTIÇA DO PIAUÍ. PROFESSOR DE GEOGRAFIA NA MODALIDADE A DISTÂNCIA DA UFPI. CONSELHEIRO SUPLENTE DO CNPCP. CONSELHEIRO TITULAR DO CONSELHO PENITENCIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ. VICE-PRESIDENTE DO SINDICATO DOS POLICIAIS PENAS DO PIAUÍ (SINPOLJUSPI). DIRETOR SUBSTITUTO DE ASSUNTOS EDUCACIONAIS DA FEDERAL NACIONAL SINDICAL DOS POLICIAIS PENAS (FENASPPEN).

ACÁCIO DE CASTRO VIEIRA

BACHAREL EM DIREITO (FAETE, 2010). ESPECIALISTA EM DIREITO PROCESSUAL PENAL E DIREITO PENAL (CESVALE, 2019). POLICIAL PENAL DA SECRETARIA DA JUSTIÇA DO PIAUÍ. DIRETOR JURÍDICO DO SINDICATO DOS POLICIAIS PENAS DO PIAUÍ (SINPOLJUSPI).

CRIMINAL POLICE IN BRAZIL: REALITY, DEBATES AND POSSIBLE REPERCUSSIONS ON PUBLIC SECURITY

Abstract

This article deals with the issue of public safety and violent crime in Brazil. The search for alternatives to the issue deserves to be constantly discussed, in view of its complexity. The work aims to discuss the creation of the Criminal Police in Brazil and possible repercussions on public security. It was produced through theoretical research, survey and analysis of available official data. In this desideratum, some considerations are initially presented about the importance of the police as a state institution of public security. Below, are discussed basic assumptions that have supported the process of creating the Criminal Police. Subsequently, the debate is limited about the possibilities of strengthening the State in public security with the effectiveness of the Criminal Police in Brazil, including the issue related to the confrontation of criminal factions. Given the scenario studied, it is clear the situation of violent crime that affects the country and the importance of the effectiveness of the Criminal Police as a fundamental instrument for the expansion of the State in the guarantee of public security.

KEYWORDS: Criminal Police. Brazil. Public Security.

REFERÊNCIAS

- BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **São Paulo em Perspectiva**, a. 18, n. 1, p. 119-131, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/spp/v18n1/22234.pdf>. Acesso em: 25 maio 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 out. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 12 out. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003**. Altera a Lei nº 7.210, de 11 de junho de 1984 - Lei de Execução Penal e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10792.htm. Acesso em: 12 out. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007**. Dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei nº 10.277, de 10 de setembro de 2001. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11473.htm. Acesso em: 12 out. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011**. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12403.htm. Acesso em: 11 out. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 3 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 2 de junho de 2018.** Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Brasília, DF: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/27394952>. Acesso em: 3 dez. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018.** Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9630.htm. Acesso em: 3 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2019c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em: 12 out. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019.** Altera o inciso XIV do *caput* do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm. Acesso em: 19 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen.** [Brasília, DF]: Depen/MJ, dez. 2014. Disponível em: http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen_dez14.pdf. Acesso em: 3 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Atualização.** Brasília, DF: [Deppen/MJSP], jun. 2014. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-deppen-versao-web.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2019.

- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen**. [Brasília, DF]: Depen/MJ, dez. 2016. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-dez-2016-rev-12072019-0802.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2019.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Atualização**. Brasília, DF: Depen/MJSP, dez. 2018. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/infopen>. Acesso em: 3 dez. 2019.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília, DF, set. 2019b. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/cnpcp-divulga-de-consulta-publica-do-plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria/PNPCP220919.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2019.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, ago. 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/relatorio_final_1_conferencia_seguranca_publica.pdf. Acesso em: 25 maio 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição – PEC 308/2004**. Altera os arts. 21, 32 e 144, da Constituição Federal, criando as polícias penitenciárias federal e estaduais. Brasília, 2004. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=261742>. Acesso em: 4 dez. 2019.
- BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição – PEC 372/2017**. Altera o inciso XIV do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2158716>. Acesso em: 19 out. 2019.
- BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 14, de 2016**. Cria as polícias penitenciárias federal, estaduais e distrital. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125429>. Acesso em: 19 out. 2019.

- CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; FÁTIMA E SILVA, Mario do Rosário de. Políticas de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Katálisis**, Florianópolis, SC, v. 14, n. 1, p. 59-67, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802011000100008>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802011000100008>. Acesso em: 25 maio 2020.
- COSTA, N. R. Modelo operacional, violência policial e democracia. In: SANTOS, J. V. T.; TEIXEIRA, N. A.; RUSSO, M. (org). **Violência e cidadania: práticas sociológicas e compromissos sociais** [online]. Porto Alegre: Sulina; Editora da UFRGS, 2011. Cenários do conhecimento séries, pp. 252- 269.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução Raquel Ramalhete. Vozes: Petrópolis, 1987. 288p.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019**, [São Paulo], a. 13, 2019. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf. Acesso em: 19 jan. 2020.
- FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança pública no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [São Paulo], v. 3, n. 2, 2009. Disponível em: <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/54>. Acesso em: 25 maio 2020.
- LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 49-85, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rdgv/v12n1/1808-2432-rdgv-12-1-0049.pdf>. Acesso em: 25 maio 2020.
- GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário técnico jurídico**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2004.
- G1. Número de assassinatos cai 19% no Brasil em 2019 e é o menor da série histórica. **Globo.com**, 14 fev. 2020. Monitor da Violência. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2020/02/14/numero-de-assassinatos-cai-19percent-no-brasil-em-2019-e-e-o-menor-da-serie-historica.ghtml>. Acesso em: 15 fev. 2020.

- PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <http://www.faatensino.com.br/wp-content/uploads/2014/11/2.1-E-book-Metodologia-do-Trabalho-Cientifico-2.pdf>. Acesso em: 19 out. 2019.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípio do direito político**. Tradução Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2004. p. 23-97. (Livros I, II e III).
- SANTOS, José Vicente Tavares dos. Modernidade tardia e violência. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. 1. ed., 1. reimpr. São Paulo: Contexto, 2014.
- SOUSA, Reginaldo Canuto; MORAIS, Maria do Socorro Almeida de. Polícia e sociedade: uma análise da história da segurança pública brasileira. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2011, São Luís, MA. **Anais [...]**. São Luís, MA, 2011. Disponível em http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/PODER_VIOLENCIA_E_POLITICAS_PUBLICAS/POLICIA_E_SOCIEDADE_UMA_ANALISE_DA_HISTORIA_DA_SEGURANCA_PUBLICA_BRASILEIRA.pdf. Acesso em: 12 out. 2019.
- WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Tradução André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.



**DOSSIÊ: ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS, CRIME,
FRONTEIRA E JUSTIÇA**

ENTREVISTAS



O SISTEMA PENITENCIÁRIO DE SEGURANÇA MÁXIMA DOS ESTADOS UNIDOS – SUPERMAX



HAROLD W. CLARKE

DIRETOR DO DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO
DO ESTADO DA VIRGÍNIA.

Harold W. Clarke já foi presidente da Associação Americana de Assuntos Penitenciários e da Associação dos Gestores Penitenciários Estaduais. Tem mais de 40 anos de experiência em atividades penitenciárias. Iniciou sua carreira no Departamento do Serviço Penitenciário de Nebraska e serviu no Departamento Penitenciário dos estados de Washington e Massachusetts. Em 2010, foi nomeado Diretor do Departamento Penitenciário da Virgínia.

ENTREVISTADOR: Dr. Walter Nunes da Silva Júnior – Juiz Federal da Segunda Vara – Seção Judiciária do Rio Grande do Norte.

TRANSCRIÇÃO: Felipe Albuquerque Magalhães – Agente Federal de Execução Penal (Depen).

WALTER NUNES: *Como pode ser definida uma Penitenciária de Segurança Máxima nos Estados Unidos (Supermax)?*

HAROLD CLARKE: Uma *Supermax* pode ser definida como um sistema construído para abrigar os piores tipos de presos, e pode ser definida pelo nível de segurança e proteção mais elevados do que em outras prisões. Esse sistema também é caracterizado por pouca circulação, ou seja, os presos não se movimentam com muita frequência. Além disso, eles também possuem o mínimo de contato com outros presos.

WALTER NUNES: *Há níveis diferentes de segurança entre as Supermax ou as regras são uniformes?*

HAROLD CLARKE: Existem diferentes níveis de segurança nas *Supermax*. Na Virgínia, por exemplo, o presídio de segurança máxima reúne diferentes níveis de segurança. Depende da localização da penitenciária e dos protocolos internos. De forma geral, há diferenças, mas essas pequenas variações seguem o mesmo padrão de segurança máxima definido no modelo da *Supermax* federal.

WALTER NUNES: *Quais são as regras gerais de uma Supermax?*

HAROLD CLARKE: Geralmente, são presos que cometem infrações disciplinares em outros presídios que os levarão a uma *Supermax*. Em uma *Supermax* temos presos que mataram agentes de segurança e outros presos; por fim, as *Supermax* servem para abrigar líderes de organizações criminosas e mafiosos.

WALTER NUNES: *Existem regras específicas para quem comete atos de terrorismo?*

HAROLD CLARKE: Atos de terrorismo já permitem que um preso seja levado a uma *Supermax*, dependendo da gravidade do ato terrorista e do papel que ele desempenhava. Se você for um preso terrorista de baixo nível de periculosidade, não necessariamente será transferido para uma *Supermax*.

WALTER NUNES: *De que forma ocorre a transferência de um preso para uma Supermax? É preciso uma decisão judicial?*

HAROLD CLARKE: Nos Estados Unidos, o juiz não tem nenhuma participação na decisão do local em que um preso cumprirá pena. Tudo o que a autoridade judicial fará será enviá-lo para a prisão. A agência estadual ou a federal, nesse caso o BOP (*Federal Bureau of Prisons*), então decide onde o condenado deverá cumprir a pena de acordo com o risco que representa e depois submeterá a decisão a uma comissão de avaliação. Na Virgínia, nós o submetemos a muitos exames e um deles é determinar o grau de risco que aquele preso representa.

Quem decide é o Estado. Assim que essa análise de risco é feita, o oficial de custódia o envia ao diretor da penitenciária designada, mas há também uma equipe que inclui psicólogos e outros especialistas que se reúnem para revisar o caso e garantir que a análise seja a mais correta. O Governo Federal possui sua própria equipe, e o mesmo tipo de análise é feita nos presídios federais. De qualquer forma, o Governo Federal não diz ao estado onde colocar os presos.

Então, existem crimes federais que são diferentes dos crimes estaduais como, por exemplo, assalto à noite. O assalto à noite, nos Estados Unidos, é um crime federal, mas também isso não significa que o criminoso cumprirá a pena em uma *Supermax*. Dessa forma, você tem uma penitenciária federal que não é uma *Supermax*. Assim como acontece com o crime de lavagem de dinheiro, é um crime federal, mas o preso cumprirá pena em uma penitenciária federal, que não necessariamente será uma *Supermax*.

WALTER NUNES: *Existe um tempo mínimo e máximo de permanência para um preso em uma Supermax?*

HAROLD CLARKE: Não há tempo mínimo ou máximo para permanência em uma *Supermax*. Geralmente são 6 meses para ver como o preso está se adaptando, se ele está indo bem ou não.

WALTER NUNES: *Quais os requisitos para incluir o preso em uma Supermax?*

HAROLD CLARKE: Bem, poucos são os casos de presos que vão direto para uma *Supermax*. A maioria das vezes são presos que cometeram infrações disciplinares em outros presídios de menor nível de segurança e são transferidos por indisciplina ou no caso de um criminoso notório que cometeu um crime de grande repercussão.

WALTER NUNES: *O preso em uma Supermax tem direito à visita íntima?*

HAROLD CLARKE: Não. Não há nenhum contato físico com os visitantes, que ficam separados por uma janela de vidro e conversam por meio de um telefone.

WALTER NUNES: *Na Supermax, o contato do preso com o advogado pode ser gravado ou monitorado?*

HAROLD CLARKE: Não. Nos Estados Unidos, não é permitido gravar nem escutar, pois o sigilo da conversa entre advogado e preso é um princípio constitucional.

Contudo, há uma maneira pela qual você pode obter permissão para gravar uma conversa com um advogado, ou seja, se você tiver indícios de que práticas de crimes estão sendo tratadas naquela conversa, você pode levar essas evidências ao tribunal e usá-las para escutar a conversa.

AS COMPLEXIDADES DA EXECUÇÃO PENAL NA PERSPECTIVA DO JUIZ PAULO SORCI



PAULO SORCI¹

JUIZ DE DIREITO E DIRETOR DO FÓRUM CRIMINAL DA BARRA FUNDA, EM SÃO PAULO, E MEMBRO DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA (CNPCCP).

Paulo Eduardo de Almeida Sorci nasceu na cidade de São João da Boa Vista, interior do estado de São Paulo. Filho de pai médico e mãe professora, a educação era um projeto de vida para o filho. Na adolescência fez intercâmbio cultural e cursou o ensino médio no estado de Michigan nos Estados Unidos (1984/1985)².

No retorno ao Brasil, cursou direito na Puccamp na cidade de Campinas/SP e inicialmente atuou como advogado. Paulo Sorci é responsável por uma trajetória de prestígio e coragem no judiciário, e destaca-se pelo fato de ser o magistrado precursor em fazer analogia entre educação e trabalho para fins de remição de pena, no estado de São Paulo, em 3 de outubro de 2000. No ano de 2019, o juiz determinou a transferência de lideranças da organização criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC) para o Sistema Penitenciário Federal (SPF), fato que se impõe como outro acontecimento emblemático na carreira do Juiz.

ENTREVISTADORA: Dra. Eli Narciso Torres – Editora da RBEP/Depen.

TRANSCRIÇÃO: Thamires Thais Santos Barbosa – Estagiária RBEP/Depen.

1 Entrevista concedida em 13 de agosto de 2019 (terça-feira), no Fórum Criminal da Barra Funda, em São Paulo, SP.

2 Na ocasião, integrado com os novos amigos e habilidoso com o tênis, foi convidado para permanecer nos USA e jogar tênis pela Universidade de Indiana, mas foi impedido pelo pai.

RBEP: *Como era a compreensão sobre a Execução Penal no início da carreira?*

PAULO SORCI: Todos os processos de execução de presos do estado de São Paulo eram processados na capital. Vários departamentos serviam a uma Vara única e 18 juízes. E o tribunal, em 1995, resolveu descentralizar a competência da vara da capital. Então, criaram-se novas varas em Campinas, Presidente Prudente, Bauru, Taubaté, Araçatuba. Eu entrei no começo da descentralização. Quando cheguei em Campinas, em 1997, a maioria dos processos, à época, estava parada. Então eu comecei do zero. Eram cinco mil processos de presos e mais de dez mil processos de egressos.

RBEP: *Qual a percepção do senhor, à época, sobre preso, sobre pessoa que cometeu crime? Como o senhor percebia esse sujeito?*

PAULO SORCI: Era uma percepção genérica, porque eu não tinha conhecimento real. A percepção era de que quem cometeu crime tem que cumprir a pena e tem que pagar por isso. Ali eu comecei do zero.

RBEP: *O senhor tinha resistência à pauta da Execução Penal?*

PAULO SORCI: Não. Nunca tive. Mas não era a área que eu tinha intenção de trabalhar. O meu foco era Direito Público, gostava de Fazenda Pública, Direito Civil; não tinha um encanto pela área criminal. Eu fui para a área criminal por circunstância da carreira mesmo... A notícia que se tinha era que os processos estavam todos parados, havia pouquíssima estrutura de funcionários e que havia rebeliões semanais. Isso em 1997. Cheguei na comarca, em novembro de 1997.

RBEP: *Já tinha notícias de alguma articulação do Primeiro Comando da Capital (PCC)?*

PAULO SORCI: Não. Ainda não havia PCC. Comecei a ouvir um ou dois anos depois. Quando eu cheguei lá me deparei com o caos. Ali eu tive que tentar tudo; novas formas de trabalho do cartório, porque o cartório era minúsculo e o trabalho era maiúsculo. Então você tinha que ter inovação, tinha que ter ideias, tinha que ter gestão, coisa que eu nunca havia estudado. Eu fui fazer muita coisa empiricamente, muita coisa eu acabei criando e depois até virou rotina, e muitas ações, posteriormente, foram instituídas pelo país, como a forma de trabalho no cartório por núcleos específicos, porque o modelo antigo sempre foi um escrevente cuidar de um final do processo. Por exemplo, “fulano de tal” é responsável pelas execuções com finais um. Na época, eu tentei criar um cartório com etapas: então alguns cuidam de tais etapas, a outra equipe cuida

de outras etapas. Tentamos, depois voltamos atrás, depois voltamos de novo. Então, muitas vezes, eu ouvi falar: “doutor Paulo, o pessoal está reclamando que o senhor é inseguro, que o senhor faz uma coisa, depois volta”; mas, pelo contrário, sou corajoso! O inseguro não muda nada. Ele passa e não tenta fazer nada de diferente. Não se arrisca. Eu sempre me arrisquei. Nunca tive receio ou medo de mudança. E aí, com carinho e com dedicação, o que aconteceu: minha esposa também é juíza e ela já tinha vindo para capital como auxiliar.

Eu morava em Campinas, cumpria a Constituição e residia na comarca. À época era corregedor da polícia também. Uma polícia enorme, com 52 delegados de polícia e várias unidades prisionais para visitar mensalmente. No final do ano, por exemplo, eu tinha que fazer visitas correcionais em mais de quarenta unidades.

RBEP: *Como o senhor avalia o anteprojeto de alteração da Lei de Execução Penal que está tramitando?*

PAULO SORCI: Eu tenho seriíssimas discordâncias. Por exemplo, a progressão automática; acho que não tem cabimento implantar progressão automática; assim não precisa de justiça de execução penal, é uma conta pura e simples, não precisa de juiz. Eu penso que automatizar as coisas tira a paixão, e acho que fazemos justamente o contrário. O dia em que ficar automático, nós vamos ter o controle de estoque das pessoas, e pessoas não são sujeitas a estoque. Pessoas têm que ser cuidadas. Quando um juiz tem que cuidar de um processo, ele tem que cuidar de uma pessoa. E quando se fala em execução, ele tem que cuidar do cumprimento da pena e da regeneração do ser humano. Então isso que é importante demais. Não dá para ser um mero controle de estoque, como se admite a partir da automatização. Outra coisa: esse projeto não tem um foco em crime organizado, que é um negócio que aflige o país imensamente. Não se pode mais negar a existência do crime organizado, como o Judiciário negou por um tempo. Não que tenha negado, mas ele ficou em silêncio por um tempo.

RBEP: *Qual o procedimento necessário ao juiz para avaliar ou identificar se o preso é faccionado?*

PAULO SORCI: Com o suporte técnico que possui hoje, mas que deve ser aprimorado. O juiz de execução penal tem que trabalhar como um filtro. Tem que retirar, filtrar quem pode ser recuperado o mais rápido possível. Esse é o papel dele. E ele tem que reconhecer algumas pessoas que não

têm a mínima condição de serem colocadas de volta no convívio; e existe, não pode ser negado.

RBEP: *O Brasil não tem um protocolo unificado de Inteligência Penitenciária para identificar, mapear e classificar presos faccionados a grupos criminosos. Como o senhor avalia a possibilidade da institucionalização de um protocolo nacional de orientação e classificação?*

PAULO SORCI: É fundamental. Aqui em São Paulo funciona como: a declaração do próprio preso e o Serviço de Inteligência, em que é consignado o resultado, a conclusão do Serviço de Inteligência, que é consignada no Boletim Informativo (B.I) quando é membro influente. Por quê? Pode ser membro faccionado e não ser influente. Então, o membro que não é influente fica numa unidade comum. Um membro que é influente é colocado em uma unidade estratégica de segurança máxima.

RBEP: *O que aconteceu com o sistema penitenciário brasileiro?*

PAULO SORCI: Por muitos anos, o que aconteceu [foi que] faltou Estado nas unidades prisionais, faltou escola, faltou lazer... tem que ter lazer, tem que ter o jogo. E faltou separação (classificação de presos). Eu acho que o maior pecado do sistema prisional brasileiro – e isso vem desde a Constituição do Império, em 1824, pois desde a Constituição do Império se falava que o preso primário tem que ser separado do reincidente, o condenado do provisório. Cadeias têm que ser limpas, que é previsão da Constituição do Império. Até hoje o Brasil não cumpriu isso. Então, o que ele faz? Ele misturou todo mundo e saiu dali. Só largou... só depositou!

RBEP: *A Lei de Execução Penal deve trazer a previsão de formas para tratar as organizações criminosas?*

PAULO SORCI: Isso, exatamente. Tem que ter um tratamento diferenciado porque são pessoas diferentes. Por exemplo, quando se fala que precisa tirar a visita íntima, eu concordo, mas não de todo mundo. Por que tirar do preso primário? Todo mundo erra. O primário tem que ter todas as chances do mundo. Tem que ter o lapso reduzido, tem que ter visita íntima, tem que ter várias visitas, só que ele tem que ter uma unidade específica para ele. O reincidente já tem que ter um tratamento completamente diferente. Um multirreincidente já é outra história; aí tem que ter trabalho.

RBEP: *Voltando ao seu trabalho na comarca de Campinas, o senhor realizou certa reestruturação. Em que momento o senhor percebe que poderia fazer a analogia da “remição de pena entre trabalho e educação”?*

PAULO SORCI: Eu não fiz uma certa correção, eu fiz uma inteira correção de tudo porque não dava. Todos os processos soltos são importantíssimos e não tinham tramitação, com certidão no processo. Não tinha estrutura humana e física, então eu tive que começar do zero ali. Foi o maior laboratório que eu pude ter na minha vida. Muita gente reclamava de excesso de serviço; eu não, eu aproveitei. Ali, para mim, foi o maior aprendizado, o maior doutorado que eu poderia ter feito na minha vida. Ali eu tentei de tudo, eu conheci pessoas, eu consegui reunir e trazer os diretores comigo; nós fizemos uma equipe de trabalho. Eu fiquei quatro anos na comarca de Campinas. Eu trabalhei muito. Eu saí dali triste porque eu não queria sair e deixar o trabalho que, nos últimos quatro anos, estava tudo regularizado, estava tudo impecável. Eu julgava benefícios em trinta dias, de processos que estavam parados no período anterior a assumir vara. Os diretores trabalhavam em consideração à pessoa do juiz, com respeito. Então, para mim, ali foi a maior experiência de vida que eu tive. Campinas era o chamado “Carandiru do interior”, o pessoal brincava pelo tanto de preso que tinha. Como é que começou a nascer isso aí? Quando você entra em contato com situações assim – porque eu tinha uma vivência diária disso –, com processos e unidades prisionais, visitava todas, acompanhava de perto. Eu ia desde a última cela até a entrada. Entrevistava os presos.

RBEP: *O senhor utilizava algum protocolo para inspecionar os presídios?*

PAULO SORCI: Não, o protocolo a cada dia era um. Porque eu não tinha aviso. Eu combinei desde o início que seria assim, não marcaria data para visitar; era sempre surpresa e eu era sempre bem recebido. Tive umas resistências iniciais, mas depois entenderam o foco e os porquês. Eu comecei a ver ali carência absoluta. Eu fazia as audiências do 118 na vara, conduzia os presos, não existia videoconferência ainda. Então, levavam os presos lá no fórum.

O 118 é quando o preso supostamente comete uma falta disciplinar. Pode ter anotação da falta, pode ser regredido ou absolvido. Nessas audiências, eu tentava aprender muita coisa, eu perguntava muita coisa de irregularidade que acontecia, sobre o funcionamento, visita, entrada de droga e, por último, mas não menos importante, eu perguntava: “Você estudou?”. Resposta: “Não”. Pergunta: “Por quê?”. Resposta: “Arrimo de família, não tinha condição de estudar”. Imagina, não podia estudar.

Então, ali, eu comecei a concluir que a miséria impedia muita gente de estudar, embora quisesse estudar. E eu fui logo propor aos diretores que a gente conseguisse construir salas de aula dentro dos presídios.

RBEP: *E como era a oferta educacional?*

PAULO SORCI: Pouquíssima. Era coisa assim de um professor voluntário.

Com essa provocação – por isso o papel do juiz de execução não é só de gabinete. Ele tem que levantar, sair, atuar em campo, praticar mesmo. Ao propor isso, eu tive um grande auxílio do doutor Eduardo Rossler, que era Diretor-Geral da Penitenciária 1 de Hortolândia. Ele conseguiu um convênio com a prefeitura, conseguiu montar sala de aula permanente... Eu sei que teve uma época que chegou a ter uma grande proporção de presos estudando, gente que nunca tinha estudado. Então começou a alfabetização de presos. O foco era dar oportunidade, tanto de estudo quanto de trabalho. E havia galpões em todas as unidades prisionais. Chegamos numa época em que metade da população encarcerada trabalhava. Chegavam a fazer até peças de elevador. Tinha fábrica de tudo quanto é coisa. Aí tinha divisão, que era o pecúlio; todos acabavam recebendo, mesmo os que não trabalhavam, de forma justa.

Vi o problema dos doentes mentais, os portadores de problemas mentais. Eu verificava, desde a primeira visita que eu fiz na prisão. Eles eram colocados nas últimas celas, porque quando eles tinham surto eles não incomodavam; estavam lá longe. E o andamento do processo era “aguarde-se vaga”, e quem controlava a vaga era aqui na capital; essa vaga nunca vinha. Tinha caso de ficar cinco anos aguardando a vaga e a tramitação do processo era, a cada ano, reiterar a solicitação de vaga da pessoa que ficava lá. Eu pensei: “um dia eu vou fazer alguma coisa”.

E eu fiz quando vim para a Capital. Anos depois, quando eu cheguei aqui, eu criei uma forma de receber todos os pacientes do estado. Hoje, o estado de São Paulo não tem mais doentes mentais em cadeia, em CDP, em presídio. Todos estão ou em hospitais de custódia ou em ala especial. O que é essa ala especial? Eu pedi, o secretário autorizou, e foram criadas duas unidades, separados os raios. Identificamos como “ala especial”, para receber esse pessoal. Eles começam a receber os primeiros atendimentos e triagem para serem avaliados por uma equipe multidisciplinar, que eu nomeei vários psiquiatras daqui da capital. Eles recebem por laudo; um convênio feito com a Secretaria de Saúde, a Administração Penitenciária e o Tribunal. Eu tenho as melhores avaliações hoje. E aí eles são encaminhados corretamente. Quem é caso de hospital de custódia e internação

mesmo vai para o hospital de custódia. Quem pode ser acompanhado pelo sistema SUS vai para rua e é acompanhado. Não é largado, não é jogado debaixo do tapete, entendeu?

Então, eu sou o juiz que mais desinternou portador de transtorno mental do Brasil. Isso eu garanto! E não tenho um caso que seja assim de repercussão, que tenha provocado repúdio público ou uma consequência pela soltura descontrolada.

RBEP: *O senhor encontrou resistências públicas ao seu trabalho?*

PAULO SORCI: Eu encontrei incompreensões. Quando eu movimentei todo mundo – foram mais de quinhentos pacientes de uma vez só, na época era a demanda –, a defensoria não aceitou. “Como tirou de onde estava e mandou para longe da família?” O Tribunal me respaldou nesse ponto, por isso eu tenho que agradecer ao Tribunal. Expliquei: Estou trazendo o paciente porque, por exemplo, o caso deste paciente que eu estou informando o *habeas corpus*, faz três anos que ele está aguardando o exame e agora ele vai ser examinado, e foi encaminhado. Foi um trabalho de formiga, tanto que foi premiado pelo Prêmio *Innovare*, que é um sistema que foi criado para centralizar competência, reduzir o prazo da avaliação e a criação de equipe multidisciplinar para avaliar esse pessoal.

RBEP: *Na comarca de Campinas, o senhor começou a implementação da educação. Como chegou na analogia entre educação e trabalho para fins de remição de pena?*

PAULO SORCI: Havia absoluta carência de opção educacional. A pessoa queria ter estudado e não estudou porque não podia, pela miserabilidade. Então, fui atrás e tive total correspondência da Secretaria da Administração Penitenciária para criar essa forma de montar escola nas unidades prisionais, principalmente a P1 de Hortolândia. E aí começaram a frequentar e serem efetivamente alfabetizados. Estamos falando de alfabetização. Aí, o que acontece? Vem a sequência, tudo que você planta, nasce, cresce e colhe. E o meu foco inicial era realmente dar opção para pessoa que nem tinha pensado na opção de remição. Um dia eu estou numa visita e o doutor Eduardo Rossler, Diretor da Penitenciária 1 de Hortolândia, diz: “Doutor Paulo, nós estamos formando esse pessoal. O senhor vê alguma possibilidade de reconhecer como remição?”. Eu falei: “Doutor Eduardo, eu vou pensar com muito carinho”. Pensei e aí o que eu fui fazer, o que me veio na cabeça na época: eu sabia que havia um juiz no Paraná, o único caso que tinha deferido remição por estudo, mas era por uma outra fundamentação, um outro raciocínio, não me lembro nem qual.

Mas qual foi o meu? Eu fiquei pensando assim: cientista é uma profissão respeitadíssima, mas muito cientista fica estudando a ciência, mas, você vai ver, no final, ele nada produziu. Isso não é trabalho? O produto é intelectual! O preso está se aprimorando, isso não é uma forma de trabalho? Aí eu vou ler a definição no Aurélio, no dicionário, do que é trabalho, e fala em atividade intelectual. Foi a deixa. Aí sentei, caprichei, fiz uma interpretação que virou ponto pacífico. Houve uma tentativa de alterá-la, o Ministério Público não se conformou, recorreu, mas o Tribunal, a maioria manteve, depois o STJ manteve, virou Súmula e virou lei. Uma coisa que parece simples virou importantíssima.

A sentença de remição alterou a lei e beneficiou tanta gente... Qual era o raciocínio? Pessoa que está limpando a cela, limpa o “boi”, que é a latrina, ganha remição. A pessoa está estudando, está se aprimorando, vai sair melhor. Essa é a melhor forma de incentivar. E deu certo, virou lei. Depois veio a remição pela leitura.

RBEP: *Na decisão de outubro do ano 2000, o senhor fez analogia entre educação e trabalho para fins de remição de pena. Como foi a recepção da notícia nas prisões, quando os presos tiveram a notícia que o senhor estava decidindo que seria possível remir pelo estudo? Qual foi a atitude dos presos e o reflexo na educação?*

PAULO SORCI: Maravilhoso, maravilhoso. O efeito foi inesperado. Foi extraordinário. A começar pelo próprio secretário. Dois ou três dias depois de eu baixar a sentença em cartório, me liga o secretário Nagashi Furukawa: “Paulo, parabéns!” – “Parabéns pelo o quê?” – “Você foi o primeiro juiz a proferir uma sentença de remição por estudo em São Paulo!” – “Está brincando, Nagashi! Verdade?” – “Verdade!”. Ele publicou para todos os diretores.

Ele ficou mais encantado que eu mesmo. Ele publicou, deu entrevistas, incentivou, e começou a constituir grupos, a implantar efetivamente o estudo. Então, foi maravilhoso. Eu fui apenas um instrumento de uma missão e Nagashi Furukawa é um profissional brilhante.

Para a educação foi positivo. Houve um aumento exponencial de interessados nas matrículas.

Não havia muita oferta educacional à época. Mas o equipamento começou a ser melhorado com um incentivo do secretário. Mas inicialmente não tinha oferta. Teve muita unidade que começou do zero; não tinha nem o espaço para fazer a sala de aula. Mas foi incentivado.

RBEP: *Para o senhor, o que significa “remição” dentro dessa complexidade do sistema prisional?*

PAULO SORCI: Principalmente, uma forma para reflexão do preso e a chance de reduzir sua pena. Basicamente é isso.

Se a gente for ver, a remição é tão mais profunda do que só o que está escrito... A remição é um instrumento de economia para o Estado, porque o preso vai ficar menos tempo no sistema. Para o preso, é uma forma de reduzir a pena, o que é benéfico para ele, mas, também, é uma forma de aprimorar, porque trabalhando, estudando, lendo, é uma forma de aprimoramento pessoal.

O principal da remição é a disciplina. Porque, se você não tiver a disciplina e cometer falta grave, você vai perder um terço do tempo remido.

A remição é boa para o sistema, ela é boa para o preso... ela é boa para todo mundo. É para disciplina, é para aprimoramento pessoal, é política criminal penitenciária para ficar menos tempo... ou seja, ela é excelente, tem tudo de bom. Eu acho que ela tinha que ser até mais explorada do que ela é.

Na Itália, por exemplo, quem se comporta no ano e não comete falta grave, já tem remição automática; uma forma de remição diferente. É como se fosse um indulto automático. Quem não tiver falta grave, cumprir tanto da pena... ao invés de você colocar um decreto – olha que inteligente –, ao invés de você ter que ditar um decreto anual, ter uma sentença a cada ano, já é automática a redução.

Então é uma forma muito mais inteligente. Por que é mais inteligente?

Porque cada remição, você tem que ter um pedido, você tem que ter uma oitiva do Ministério Público, Defensoria, uma sentença, um registro, uma publicação, uma intimação. Olha só como nós somos atrasados. Temos legislação e processamento, reduções anuais dos decretos... O cálculo de uma execução penal fica mais difícil que a própria sentença. Um sexto, um quarto, um oitavo para gestante... O sistema, qualquer dia, vai implodir o sistema digital, com tanta fração, tanta conta (risos).

RBEP: *O senhor tem registro de quantos benefícios o senhor concedeu, à época, fazendo analogia entre remição pelo estudo e remição pelo trabalho?*

PAULO SORCI: Foram várias. Todos os que estudaram e que, mesmo depois que eu saí, continuaram. E aí foram multiplicados e ampliados para a remição pela leitura. Acho que foi uma continuação do que foi implan-

tado desde o Rio Grande do Sul, depois Paraná e depois no estado de São Paulo.

RBEP: *Diante das complexidades presentes no sistema penitenciário, como o senhor concebe essas dinâmicas que acontecem no sistema penitenciário, passando pelas organizações criminosas? Qual é a sua percepção e os encaminhamentos possíveis, inclusive considerando a atuação no CNPCP?*

PAULO SORCI: Eu acho que a minha percepção é a seguinte: a primeira alteração que nós vamos fazer é a de protocolos, rotinas. O sistema penitenciário federal, embora seja um microssistema, ele dá exemplos extraordinários de como fazer. Por ele ter uma chance de maior controle com uma população menor, ainda assim, ele dá verdadeiro *show* de como fazer uma administração funcionar, e isso tem que ser reproduzido, respeitadas as dimensões das unidades prisionais e os sistemas estaduais. Mas é preciso multiplicar isso. Então, a importância do Departamento Penitenciário Nacional, para os estados, é vital. Eu entendo que o Departamento Penitenciário tem que pisar nos estados; não é porque ele é nacional que ele... principalmente por ele ser nacional é que ele tem que atuar com os estados, sem essa história de autonomia. Por quê? Porque esse papel de diretriz de ações cabe ao Depen e a mais ninguém. Nem ao Judiciário. A parte administrativa é do Depen e das Secretarias de Administração Penitenciária. O Depen precisa ser multiplicado, fortalecido cada vez mais para direcionar capacitações, protocolos, manuais de rotina, como espelho do que é feito no sistema prisional federal, que não é uma realidade para os estados, mas ele pode ensinar muito para os estados. Por quê? Porque ali faz a separação, faz a divisão, ali faz o atendimento. É evidente que, para o modelo, para personalidades de menor periculosidade, há que ter um trabalho diferenciado, que é a implantação de unidades para preso primário.

RBEP: *E o que o senhor pensa sobre a parceria público-privada?*

PAULO SORCI: Excelente. O estado só não pode abrir mão da questão da segurança, da administração direta do negócio. O resto, tudo é possível através de cogestão.

RBEP: *O senhor entrou para a história como o juiz que transferiu o Marcos Willians Herbas Camacho (Marcola) para o Sistema Penitenciário Federal (SPF). Como o senhor analisa o cenário das organizações criminosas no Brasil?*

PAULO SORCI: As organizações criminosas são uma realidade triste que tem que ser combatida. Mas, na visão do juiz, ainda assim, por pior que seja o crime, a quantidade de condenação, ele tem que dar uma oportunidade

para a pessoa. Tem que ter uma alternativa para trazer qualquer tipo de preso para ele. Só que ele tem que ter a responsabilidade com o trabalho. Sou favorável às alterações legislativas para combate ao crime organizado propostas pelo ministro Sérgio Moro. Tem que ter tratamento mais duro, porque, anualmente, o juiz do estado – que na verdade é o juiz do estado que determina a inclusão –, ele, anualmente, se expõe, então tem que aumentar esse prazo da permanência em unidade federal. Tem que ter uma estruturação melhor nos estados para poder receber de volta esse pessoal, porque não é um local para cumprimento de pena. O sistema federal não é para cumprimento de pena. Então tem que ficar um tempo. Cessou a situação, com certeza ele volta. Mas para voltar, você tem que ter uma forma adequada e segura de recebê-lo de volta. O país deve aumentar o tempo máximo de cumprimento de pena; é irreal trinta anos. Eu vejo aqui pessoas com mais de cem anos de condenação e eles não cumprem, saem novos da prisão, ainda com tempo e energia para cometer muitos crimes, e ainda liderar. Mas vai chegar uma hora que nós vamos ter que inventar um sistema diferente para esse perfil de preso de crime organizado; talvez alguma coisa diferente do que existe hoje.

RBEP: *Certo. E como seria possível combater o crime organizado? Quais as ações necessárias para combater o crime organizado ou fragilizá-lo?*

PAULO SORCI: A primeira, a conjugação dos esforços de todos. Centralização para formação de diretrizes. Então, tem que ter aí o papel da polícia federal no Ministério da Justiça; é fundamental, junto com os estados. Inteligência. Tem que reunir e conjugar inteligência policial e inteligência penitenciária. A inteligência penitenciária talvez seja até mais importante que a policial, porque grande parte do comando sai de quem já está preso. Então, veja a importância. E eu vi e testemunhei por muito tempo, quieto, silente, como um juiz tem que ser, mas dramaticamente assistindo a inteligência penitenciária não se comunicar com a inteligência policial. Isso é triste.

Hoje eu vejo que ela se comunica. Uma forma de polícia única. Uma polícia que compareça no local e atenda o ciclo completo. Tem que ter um policiamento que resolva ali, que já faça tudo ali, que apresente. O ciclo completo é um policial, que atende, encaminha a ocorrência e conclui a ocorrência. Responsável por acionar a polícia científica.



**DOSSIÊ: ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS, CRIME,
FRONTEIRA E JUSTIÇA**

CONSULTORIAS



RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO NO SISTEMA PRISIONAL

HELIL BRUZADELI PEREIRA DA SILVA

CONSULTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DO TERMO
DE COOPERAÇÃO PRODOC/BRA/14/011 – DEPEN/PNUD

APRESENTAÇÃO

O texto apresentado é uma síntese do relatório de avaliação da política de educação no sistema prisional, produzido pelo consultor Helil Bruzadeli Pereira da Silva, contratado por intermédio da Cooperação estabelecida entre o Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

O acordo de cooperação firmado entre Depen e Pnud é intitulado “Fortalecimento da Gestão do Sistema Prisional Brasileiro” e tem como objeto a elaboração de estratégias de ação para o desenvolvimento de políticas integradas para o sistema prisional, com a confecção de metodologias e ferramentas de gestão de informações relacionadas ao sistema prisional, a busca por insumos para o fortalecimento das políticas prisionais, estratégias de fortalecimento de políticas para o trabalhador da execução penal, fortalecimento da participação social e gestão eficiente.

No bojo da referida cooperação, foi viabilizada consultoria técnica especializada para a formulação de mecanismos para o fortalecimento da Política Nacional de Educação no âmbito do sistema prisional, com o fito de incentivar a ampliação dos serviços de educação ofertados às pessoas privadas de liberdade e aprofundar parâmetros que permitam a oferta educacional com mais qualidade e capilaridade, levando em conta as necessidades especiais de aprendizagem do público atendido e as dificuldades que envolvem o contexto do aprisionamento em todo o país. Assim, a consultoria em tela foi desenvolvida ao longo dos anos de 2016 e 2017, tendo como principais atividades a coleta de dados, análise de informações e elaboração de relatórios sobre as atividades educacionais

¹ Extrato de resultado de consultoria realizada no âmbito do PRODOC/BRA/14/011.

no sistema prisional, a análise de planos estaduais de educação em prisões apresentados pelas Unidades da Federação, o mapeamento e a elaboração de propostas de fluxos e procedimentos referentes às atividades educacionais, bem como as propostas de manual de orientações acerca das rotinas educacionais, além de análise, estudo e problematização da política de fomento à educação no sistema prisional.

O último produto entregue pelo consultor foi o relatório que deu subsídios para a produção do texto que será apresentado, em que constam os principais eixos da educação no sistema prisional – educação básica, educação profissional, educação complementar e o papel dos exames nacionais de educação –, além de demonstrar os papéis dos diferentes atores necessários ao desenvolvimento da política de educação no sistema prisional. O relatório traz também proposições para a qualificação da política de educação fomentada pelo Departamento Penitenciário Nacional, por meio de sua Coordenação de Educação, Esporte e Cultura.

A produção completa da consultoria técnica especializada para produção de subsídios voltados à formulação de mecanismos de fortalecimento das políticas educacionais no sistema prisional consta do *site* do Depen².

SUSANA INÊS DE ALMEIDA E SILVA

AFEP/DEPEN – COORDENADORA DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE (SUBSTITUTA)

Resumo

Este documento conclui o ciclo de estudos planejado pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), com o objetivo de produzir subsídios voltados ao fortalecimento das ações de Educação no Sistema Prisional, como parte do Projeto BRA/14/011 – Fortalecimento da Gestão Prisional no Brasil, objeto de cooperação técnica estabelecida entre o Governo Brasileiro e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). O seu objetivo é a elaboração de documento contendo relatório com avaliação da Política de Educação no Sistema Prisional, que defina as ações a serem fomentadas pelo Governo Federal, abordando os seguintes elementos: proposta conceitual, princípios, papel dos diferentes atores necessários ao desenvolvimento da política, dos fluxos e das diretrizes para o acesso à educação, modelo de pactuação, proposta de ações educacionais, subsídios para estratégias de comunicação e recursos necessários. Concebido gradativamente durante a consultoria PNUD, este estudo sintetiza as análises e conjecturas acumuladas nos produtos e traduz um conjunto de proposições pelas quais se pretende promover adaptações contingenciais e melhorias estruturais à política de educação no Sistema Prisional brasileiro. Ao

2 Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/dirpp/cgpc/acoes-de-educacao>. Acesso em: 29 jun. 2020.

longo do texto são analisados os fundamentos legais e os marcos importantes da educação em prisões no Brasil, além das ações de educação básica, profissional e tecnológica, exames nacionais, acesso ao ensino superior e atividades educacionais complementares. Por fim, são apresentadas proposições a serem fomentadas pelo Governo Federal. Conclusivamente, pondera-se que a apresentação da avaliação das políticas educacionais em prisões, além das proposições presentes neste produto, não encerra a discussão e a necessidade permanente de estudo e avaliação desta política pública. Pelo contrário, abre mais portas para que haja um constante aprimoramento de todos os instrumentos e práticas relacionadas a educação nas prisões brasileiras.

PALAVRAS-CHAVE: Política educacional. Educação em prisões. Pessoa privada de liberdade.

1. INTRODUÇÃO

Contratada por meio do Edital 018/2016, Projeto BRA/14/011, esta consultoria tem como finalidade principal a produção de subsídios voltados ao fortalecimento das ações de Educação no sistema prisional brasileiro.

Vale destacar que a educação, como política pública, é um tema muito amplo e a sua execução no contexto do sistema prisional merece total atenção e análise detalhada e cuidadosa. Portanto, por se tratar de uma gama de ações, a relevância do seu diagnóstico e da sua avaliação faz clarear a importância desta consultoria de maneira geral.

Inicialmente salienta-se que o ambiente carcerário está inserido no plano de diversas políticas públicas existentes. Costuma-se destacar que o indivíduo preso perde provisoriamente o direito à liberdade, portanto os demais direitos como saúde, educação, dignidade humana, atendimento jurídico, assistência material e ao trabalho, assistência religiosa, entre outros, continuam intactos e, portanto, devem ser garantidos pelo Estado, de acordo com o artigo 26º da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Toda pessoa tem o direito à instrução (...). A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais.³

3 Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo 26º.

O direito universal à educação de qualidade e gratuita insere-se, também, no sistema prisional. A sua regulamentação, sistematização e coordenação são temas cada vez mais debatidos e enfatizados pelo poder público, como também pelas instituições de ensino e pela sociedade civil organizada.

Pensar políticas públicas para a educação em espaços prisionais significa ter como referência a singularidade desse espaço, regido por normas e regras que devem assegurar as regularidades estabelecidas pelo princípio da segurança e as especificidades dos sujeitos que ali se encontram. São homens e mulheres a quem, ao longo de suas trajetórias, foram negados direitos humanos fundamentais, e que estão diante de uma instituição, que se pretende educativa, no sentido de construir com eles um projeto de vida que lhes permita dar continuidade ao processo de socialização e educação ao longo da vida.⁴

Portanto, amparar debates e estudos sobre o tema educação nas prisões, com dados recentes, atualizados e oficiais constitui mais uma contribuição que esta consultoria dispensa.

2. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO NO SISTEMA PRISIONAL

“Quando a educação não é libertadora, o sonho do oprimido é ser opressor.” (Paulo Freire)

O Departamento Penitenciário Nacional (Depen) estabeleceu uma parceria com o Programa das Nações Unidas (Pnud), visando o desenvolvimento do Projeto “Fortalecimento da Gestão do Sistema Prisional Brasileiro” – Projeto BRA/14/011. O objetivo deste projeto está em desenvolver metodologias e práticas que permitam melhorar os processos existentes no contexto do sistema prisional, perpassando pelas mais diversas áreas que envolvem a temática penal.

Nesse contexto, é indiscutível a importância do acesso à educação ante o processo de empoderamento e protagonismo das pessoas em privação de liberdade, contudo, para além de uma educação básica, o que se espera é uma educação de qualidade, que tenha papel transformador na vida do sujeito em privação de liberdade.

⁴ JULIÃO, Elionaldo Fernandes; ONOFRE, Elenice Maria Cammarosano. A educação na prisão como política pública: entre desafios e tarefas. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 38, n. 1, p. 51-69, jan./mar. 2013.

Reafirmar que a educação é um direito humano inalienável e que deve ser oferecida a todo ser humano, independentemente de sua condição de liberdade, é uma assertiva com a qual todos concordam:

(...) a educação pode preponderantemente assumir papel de destaque, pois, além dos benefícios da instrução escolar e de formação social, o preso pode vir a participar de um processo de modificação de sua visão de mundo, contribuindo para a formação de senso crítico, melhorando o seu comportamento na vida carcerária.⁵

FIGURA 1 - AÇÕES EDUCACIONAIS NO ÂMBITO DO SISTEMA PRISIONAL



Conforme assegura Marc (2006), “educar é destacar a dimensão social, profissional e cultural da cidadania”. O autor afirma ainda que ela é uma condição para a plena participação na sociedade e requisito fundamental para a construção de um mundo onde a violência cede lugar ao diálogo e à cultura de paz baseada na justiça (MAEYER, 2006, p. 20).

O direito universal à educação de qualidade e gratuita insere-se, também, no sistema prisional. A sua regulamentação, sistematização e coordenação são campos cada vez mais debatidos e enfatizados pelo poder público, como também pelas instituições de ensino e pela sociedade civil organizada.

Pensando nisso, o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), em parceria com o Ministério da Educação (MEC), especialmente após

5 JULIÃO, Elinaldo Fernandes; ONOFRE, Elenice Maria Cammarosano. A educação na prisão como política pública: entre desafios e tarefas. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 38, n. 1, p. 74, jan./mar. 2013.

a instituição do Plano Estratégico de Educação no Âmbito do Sistema Prisional (BRASIL, 2011a), tem buscado promover ações que possam garantir o acesso a esse direito fundamental, como também aprimorar a efetividade da educação oferecida nos estabelecimentos prisionais do Brasil. A elevação da escolaridade das pessoas privadas de liberdade tem norteado a articulação das políticas públicas educacionais, portanto, criar mecanismos que superem as ações de educação regular (ou escolar) colocam os exames nacionais como estratégia de extrema importância diante do cenário de baixa escolaridade das pessoas presas.

Cabe destacar que apesar dos esforços empenhados pelos gestores municipais, estaduais e da União em garantir esse direito às pessoas em privação de liberdade, avanços precisam ser feitos, desde a adequação dos espaços físicos à universalização do acesso, como também o aprimoramento das práticas e metodologias hoje oferecidas, objetivando a efetividade dessa política pública.

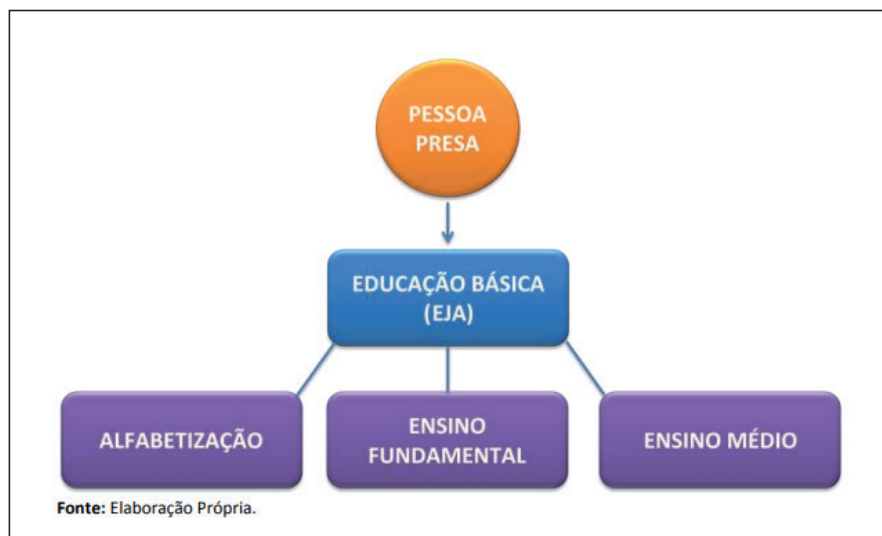
Mesmo diante de números alarmantes de superlotação carcerária, o Brasil já avançou a etapa que discute o direito à educação no cárcere, estando agora no estágio em que precisa ampliar a oferta e analisar as suas práticas e experiências, procurando instituir programas, consolidar projetos e políticas, além de avaliar os seus resultados.

2.1 EDUCAÇÃO BÁSICA

A educação é um direito humano subjetivo previsto em diferentes instrumentos legais, estando sintetizado na Constituição Federal de 1988 (art. 205): “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho”. No art. 208, estabelece-se o dever do Estado na garantia do Ensino Fundamental obrigatório e gratuito, assegurando, inclusive, “sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria”.

Assim como para todos os jovens e adultos, o direito à educação para os jovens e adultos em situação de privação de liberdade é um direito humano essencial para a realização da liberdade e para que esta seja utilizada em prol do bem comum. Dessa forma, ao se abordar a educação para esse público é importante ter claro que as pessoas presas, embora privadas de liberdade, mantêm a titularidade dos demais direitos

fundamentais, como é o caso da integridade física, psicológica e moral. O acesso ao direito à educação lhe deve ser assegurado universalmente na perspectiva acima delineada e em respeito às normas que o asseguram.



A literatura criminológica sugere aquilo que intuitivamente se sabe sobre a população prisional no Brasil: maior escolaridade é um forte fator protetivo. Manter os jovens na escola pelo menos até o término do fundamental pode ser uma das políticas de prevenção mais eficientes para a redução da criminalidade e, por conseguinte, da população prisional.

Pessoas analfabetas, alfabetizadas informalmente, mais aquelas que têm até o ensino fundamental completo representam 75,08% da população prisional, contra 24,92% de pessoas com ensino médio completo ou incompleto, ensino superior completo ou incompleto e acima de ensino superior completo.

A oferta de educação de jovens e adultos no sistema prisional ainda não é compatível com a demanda de escolaridade. Destaca-se como um dos pontos de dificuldade, a falta de ambiências escolares (salas de aula, bibliotecas, salas de professor, entre outros). De acordo com os dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen – dez. 2017), 50% das unidades prisionais no Brasil não possuem salas de aula.

Outro ponto que merece atenção na educação básica no âmbito do sistema prisional brasileiro, é a ausência de educação de jovens e adultos pela modalidade a distância. A EJA/EaD é desenvolvida em Ambiente Virtual de Aprendizagem – AVA. A metodologia adotada nos

curso a distância favorece a construção da autonomia do estudante e sua inserção na sociedade informatizada, bem como amplia as possibilidades de as unidades federativas garantirem o acesso ao ensino básico às pessoas presas. O aluno da EJA/EaD conta com o acompanhamento de professores tutores, por meio do AVA e, presencialmente, nos plantões de atendimento na Unidade Prisional.

Para a realização da educação de jovens e adultos na modalidade a distância é necessário observar alguns fundamentos legais. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) garante que o poder público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada. De acordo com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, art. 8º, compete às autoridades dos sistemas de ensino estaduais, municipais e distrital, no âmbito da unidade federativa, autorizar os cursos e o funcionamento de instituições de educação na modalidade a distância em diversos níveis e modalidades, entre elas, a educação de jovens e adultos.

Esta proposta de ação educacional, com a inclusão do ensino a distância, na modalidade de educação de jovens e adultos no âmbito do sistema prisional brasileiro, mereceria maior aprofundamento entre o Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e o Ministério da Educação (MEC). Contudo, é um instrumento necessário para a ampliação do ensino básico em prisões.

2.2 EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA (EPT)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) garante que a educação profissional e tecnológica, no cumprimento dos objetivos da educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia. Assim, os cursos de educação profissional e tecnológica poderão ser organizados por eixos tecnológicos, possibilitando a construção de diferentes itinerários formativos, observadas as normas do respectivo sistema e nível de ensino.

Das possibilidades de oferta da educação profissional, observa-se que deverá ser desenvolvida em articulação com o ensino básico ou por diferentes estratégias de educação continuada.

Destaca-se, também, a Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), cujas metas 10 – “oferecer,

no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional” – e 11 – “triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público” – estão diretamente relacionadas à educação profissional e tecnológica.

Em um documento lançado pelo Ministério da Educação (MEC) intitulado “Proposta em Discussão – Políticas públicas para a educação profissional e tecnológica” observa-se que,

(...) a educação profissional e tecnológica, em termos universais, e no Brasil, em particular, reveste-se cada vez mais de importância como elemento estratégico para a construção da cidadania e para uma melhor inserção de jovens e trabalhadores na sociedade contemporânea, plena de grandes transformações e marcadamente tecnológica. Suas dimensões, quer em termos conceituais, quer em suas práticas, são amplas e complexas, não se restringindo, portanto, a uma compreensão linear, que apenas treina o cidadão para a empregabilidade, nem a uma visão reducionista, que objetiva simplesmente preparar o trabalhador para executar tarefas instrumentais. No entanto, a questão fundamental da educação profissional e tecnológica envolve necessariamente o estreito vínculo com o contexto maior da educação, circunscrita aos caminhos históricos percorridos por nossa sociedade (...).⁶

Neste sentido, o governo federal tem realizado diversas ações estruturadoras, além de investimentos importantes para fortalecer e expandir a política pública de educação profissional e tecnológica (EPT) em todo o território nacional.

Vale destacar, o papel dos diferentes atores necessários ao desenvolvimento da política de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) no Brasil:

A) *SECTEC/MEC*

A Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação tem por objetivo a construção de políticas públicas de qualificação e expansão da educação profissional e tecnológica em todo território nacional.

6 Documento lançado pelo Ministério da Educação (MEC) intitulado “Proposta em Discussão – Políticas públicas para a educação profissional e tecnológica”.

Compete à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, conforme o art. 13 do Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012:

- (a) planejar, orientar, coordenar e avaliar o processo de formulação e implementação da Política de Educação Profissional e Tecnológica;
- (b) promover o desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica em consonância com as políticas públicas e em articulação com os diversos agentes sociais envolvidos;
- (c) definir e implantar política de financiamento permanente para a Educação Profissional e Tecnológica;
- (d) promover ações de fomento ao fortalecimento, à expansão e à melhoria da qualidade da Educação Profissional e Tecnológica;
- (e) instituir mecanismos e espaços de controle social que garantam gestão democrática, transparente e eficaz no âmbito da política pública e dos recursos destinados à Educação Profissional e Tecnológica;
- (f) fortalecer a Rede Pública Federal de Educação Profissional e Tecnológica, buscando a adequada disponibilidade orçamentária e financeira para a sua efetiva manutenção e expansão;
- (g) promover e realizar pesquisas e estudos de políticas estratégicas, objetivando o desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica;
- (h) desenvolver novos modelos de gestão e de parceria público-privada, na perspectiva da unificação, otimização e expansão da Educação Profissional e Tecnológica;
- (i) estabelecer estratégias que possibilitem maior visibilidade e reconhecimento social da Educação Profissional e Tecnológica;
- (j) apoiar técnica e financeiramente o desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica dos sistemas de ensino, nos diferentes níveis de governo;
- (k) estabelecer mecanismos de articulação e integração com os sistemas de ensino, os setores produtivos e demais agentes sociais no que diz respeito à demanda quantitativa e qualitativa de profissionais, no âmbito da Educação Profissional e Tecnológica;
- (l) acompanhar e avaliar as atividades desenvolvidas pela Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica;
- (m) elaborar, manter e atualizar o catálogo nacional de cursos técnicos e o catálogo nacional de cursos de formação inicial e continuada, no âmbito da Educação Profissional e Tecnológica;
- e (n) estabelecer diretrizes para as ações de expansão e avaliação da Educação Profissional e Tecnológica em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE).

B) **SISTEMA “S”**

O Sistema “S” conta com uma rede de escolas, laboratórios e centros tecnológicos espalhados por todo o território nacional. Para ajudar na qualificação e na formação profissional de seus empregados, os empresários têm no Sistema “S” um forte aliado. Formado por organizações criadas pelos setores produtivos (indústria, comércio, agricultura, transportes e cooperativas), as entidades oferecem cursos gratuitos em áreas importantes da indústria e do comércio. Também há ofertas de cursos pagos, geralmente com preços mais acessíveis do que os oferecidos por instituições particulares de ensino.

Este conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica têm raízes comuns e características organizacionais similares. Qualificar e promover o bem-estar social e disponibilizar uma boa educação profissional é a finalidade do Sistema S, que conta com 10 instituições.

C) **SECRETARIAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS**

Observa-se, de forma recorrente, que tanto as unidades federativas quanto os municípios possuem na sua estrutura administrativa, pelo menos, uma secretaria com o foco no fomento da educação profissional e tecnológica.

Não é objetivo deste relatório identificar, listar e detalhar todas as ações, programas e projetos de estímulo de educação profissional e tecnológica no âmbito estadual, distrital e municipal, apenas destacar as suas existências e a possibilidade de parcerias com o sistema prisional.

D) **DEPEN/MJSP**

O Departamento Penitenciário Nacional (Depen) é o órgão executivo que acompanha e controla a aplicação da Lei de Execução Penal e das diretrizes da Política Penitenciária Nacional, emanadas, principalmente, pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP.

Dentre as principais atribuições do Depen expressas no art. 72 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, Lei de Execução Penal, está colaborar com as Unidades Federativas para a realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado.

E) ***REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA***

A Rede Federal é composta pelas seguintes instituições:

- Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
- Centros Federais de Educação Tecnológica
- Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais
- Universidade Tecnológica Federal do Paraná
- Colégio Pedro II.

Destaca-se que os 5 (cinco) parceiros ofertantes mais demandados representam 96% do total executado pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) no âmbito do sistema prisional. Desse total, observa-se que as instituições que compõem o Sistema S (Senai, Senac, Senar e Senat) são as mais atuantes nestas ofertas ao realizarem 79,57% dos cursos demandados, e a rede federal de educação profissional, científica e tecnológica representa 15,51%.

Os principais programas de fomento à educação profissional e tecnológica no sistema prisional brasileiro são o Procap e o Pronatec.

a) *Procap – Programa de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas Permanentes*⁷

O referido programa é operacionalizado por meio do repasse de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) para as Secretarias de Administração Prisional ou aqueles responsáveis pela política penal, visando à estruturação de oficinas de trabalho nas unidades prisionais, a

7 O Departamento Penitenciário Nacional (Depen), em parceria com o Programa das Nações Unidas (Pnud), contrataram consultoria objetivando “a produção de subsídios voltados ao fortalecimento da política nacional de fomento ao trabalho no sistema prisional”. O Procap é abordado ao longo dos produtos entregues pela referida consultoria. (Franco Matos-2016).

partir de chamamentos públicos, com repasse de recursos para o aparelhamento, equipamentos e insumos.

b) *Pronatec nas prisões*

No ano de 2013, foi firmado o acordo de cooperação técnica entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e o Ministério da Educação (MEC) objetivando ações em conjunto para a oferta de vagas aos presos condenados, provisórios e egressos do sistema prisional, em cursos de formação inicial e continuada (FIC) ou de qualificação profissional, no âmbito da bolsa formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

A boa relação entre os parceiros demandantes (Unidades Prisionais) e os parceiros ofertantes (instituições que ministram os cursos do Pronatec, como, por exemplo, o Sistema S, Institutos Federais etc.) é essencial para que se tenha sucesso na realização desta política pública. Observa-se, também, que a sensibilização e um entrosamento mais eficaz desses atores define, muitas vezes, o êxito dessa parceria.

Contudo, identifica-se, conforme elementos construídos nas entrevistas realizadas com os gestores das unidades federativas e do Governo Federal, alguns pontos dificultadores nesta relação, tais como:

- a falta de conhecimento dos parceiros demandantes sobre as características, rotinas e normas das Unidades Prisionais;
- os espaços físicos das Unidades Prisionais para a realização dos cursos;
- a insuficiente capacitação aos gestores das unidades prisionais sobre a política de educação profissional e tecnológica e as suas interfaces;
- a não priorização pelos parceiros ofertantes do público em privação de liberdade no momento de pactuar os cursos.

Sugere-se, que sejam criadas algumas estratégias de comunicação objetivando ações que possam sensibilizar o parceiro ofertante a debater as especificidades da educação profissional e tecnológica (EPT) no âmbito do sistema prisional, abordando todos os temas que são pontos de dificuldades e divergência nas execuções dos cursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

Outra consideração importante sobre a educação profissional e tecnológica (EPT) no sistema prisional é a dependência que essa as-

sistência possui com relação ao Pronatec e ao Procap. É necessário que o Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e Ministério da Educação (MEC) criem estratégias que fortaleçam essa política pública. É fundamental que não haja descontinuidade nos investimentos anuais a esses programas, a fim de que se possa ter um número cada vez maior de pessoas presas neles inseridas. Também é necessário criar alternativas a esses programas.

Propõe-se também, que sejam criados cursos de formação para os trabalhadores das Unidades Prisionais com o enfoque específico na educação em prisões.

Por fim, reitera-se que o acesso universal à qualificação profissional e tecnológica deverá ser garantido à pessoa presa durante a sua permanência na prisão.

2.3 ATIVIDADES EDUCACIONAIS COMPLEMENTARES⁸

A Resolução nº 2, de 19 de maio de 2010, que dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais, destaca, em seu art. 3º, que a oferta de educação para jovens e adultos em estabelecimentos penais estará associada a ações complementares de cultura, esporte, inclusão digital, fomento à leitura e a programas de implantação, recuperação e manutenção de bibliotecas destinadas ao atendimento à população privada de liberdade, inclusive a ações de valorização dos profissionais que trabalham nesses espaços.

Portanto, as atividades educacionais complementares têm como objetivo resgatar, de forma efetiva, valores essenciais para a formação de cidadãos protagonistas de sua própria vida, trazendo para eles a prática da cidadania, do esporte, do lazer, da dimensão sociocultural, entre outros.

8 Neste item “Atividades Educacionais Complementares” observam-se alguns limites de análises. Ao longo desta consultoria não se aprofundou nos estudos das atividades educacionais complementares no sistema prisional, pois não foram objeto de conteúdo previsto nos 7 (sete) produtos anteriores. Contudo, no âmbito do Projeto “Fortalecimento do Sistema Prisional” (Prodoc BRA/14/011) – firmado entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e executado pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) –, existe consultoria técnica especializada para produção de subsídios voltados ao desenvolvimento de política de acesso à cultura no sistema prisional (SILVA, 2017). Destaca-se, portanto, a ausência de levantamentos e estudos mais aprofundados que tratem, por exemplo, das atividades de lazer e de esportes no contexto do sistema prisional brasileiro. Recomenda-se ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen) que contrate consultoria especializada para aprofundar a análise e as avaliações desses temas, a fim de garantir o aprimoramento dessa política pública.

As ações culturais podem ser articuladas ao processo formativo do estudante matriculado na educação de jovens e adultos da unidade prisional pela integração de iniciativas culturais e artísticas locais no processo de aprendizagem. A articulação das ações culturais ao ensino formal possibilita a alunos e professores a vivência e a experiência com as diferentes linguagens da arte e manifestações e expressões da cultura, a valorização da diversidade cultural, a ampliação do repertório da comunidade escolar, o reconhecimento da escola como espaço de produção e circulação de cultura e o contato com o mundo exterior à prisão (SILVA, 2017).

Portanto, as ações culturais articuladas à Educação de Jovens e Adultos podem ser realizadas de forma integrada ao projeto político-pedagógico da escola, como atividades curriculares, e também no contraturno escolar, contemplando estudantes matriculados no EJA e também pessoas presas não vinculadas ao ensino formal, ampliando a grade de assistências à população prisional por meio de atividades de formação artística e cultural (SILVA, 2017).

Outro ponto que merece destaque com relação às atividades educacionais complementares no âmbito do sistema prisional brasileiro é o acesso das pessoas presas às práticas esportivas. Percebe-se a ausência de informações sobre essa atividade. Por exemplo, não há dados sobre os recursos existentes (pessoal e ambiências) para a sua efetivação no dia a dia das unidades prisionais, bem como quais são as práticas esportivas realizadas pelas unidades da federação e o alcance junto à população carcerária.

2.4 EXAMES NACIONAIS E ACESSO AO ENSINO SUPERIOR

Os Exames Nacionais (Encceja e Enem) são importantes instrumentos para certificação e acesso ao ensino superior, respectivamente.

Inicialmente, vale destacar o papel de um ator fundamental ao desenvolvimento dos exames nacionais. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), cuja missão é promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro, com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e

equidade, bem como produzir informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral.

Feita esta contextualização inicial, analisamos o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja). Com base na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), consiste em um exame para aferição de competências, habilidades e saberes adquiridos no processo escolar ou nos processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais, entre outros.

De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), podem participar do Encceja jovens e adultos que não concluíram seus estudos em idade própria, inclusive as pessoas privadas de liberdade ou jovens sob medidas socioeducativas das unidades prisionais ou socioeducativas que aderiram ao exame. Para pleitear a certificação no nível de conclusão do Ensino Fundamental, o interessado deverá ter no mínimo 15 (quinze) anos completos na data de realização das provas.

Desde 2010, o Inep passou a publicar edital específico para a realização do Encceja aos adultos submetidos a penas privativas de liberdade e adolescentes sob medidas socioeducativas que incluam privação de liberdade.

No âmbito do sistema prisional, independentemente da situação jurídica da pessoa presa, e se estão inseridos em alguma atividade de ensino na unidade prisional, todos os indivíduos privados de liberdade poderão realizar os exames.

Com relação ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), este foi criado em 1998 com o objetivo de avaliar o desempenho do estudante ao fim da educação básica, buscando contribuir para a melhoria da qualidade desse nível de escolaridade, fundamentado na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), considerando o disposto no art. 9º, inciso VI – “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”.

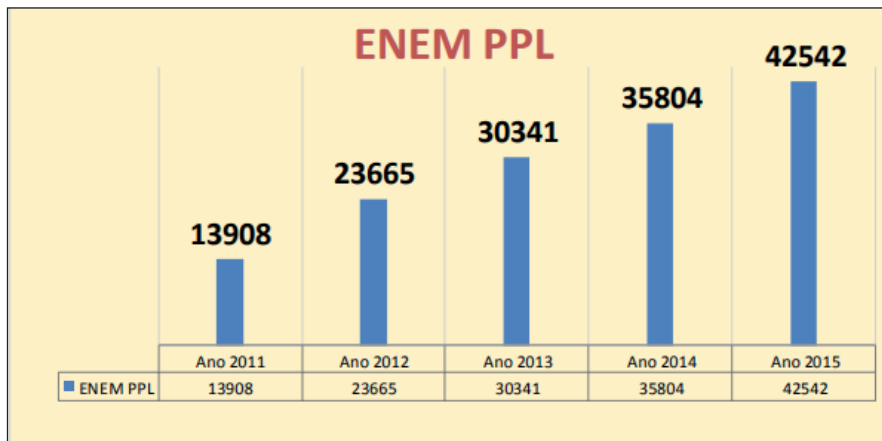
O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) é um procedimento de avaliação cujo objetivo é aferir se o participante do exame, ao final

do ensino médio, demonstra domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna e conhecimento das formas contemporâneas de linguagem. Os resultados do Enem possibilitam:

- a constituição de parâmetros para auto avaliação do participante, com vistas à continuidade de sua formação e à sua inserção no mercado de trabalho;
- a criação de referência nacional para o aperfeiçoamento dos currículos do ensino médio;
- o estabelecimento de critérios de participação e acesso do examinando a programas governamentais;
- a sua utilização como mecanismo único, alternativo ou complementar aos exames de acesso à Educação Superior ou processos de seleção nos diferentes setores do mundo do trabalho;
- o desenvolvimento de estudos e indicadores sobre a educação brasileira.

A partir de 2009 passou a ser utilizado também como mecanismo de seleção para o ingresso no ensino superior. Foram implementadas mudanças no exame, que contribuem para a democratização das oportunidades de acesso às vagas oferecidas por Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), para a mobilidade acadêmica e para induzir a reestruturação dos currículos do ensino médio. Em 2017, o Enem deixou de ser instrumento de certificação do ensino médio.

Ao analisar o número de inscritos, observa-se que houve um crescimento de 302% no número de presos que realizaram o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) entre os anos de 2011 e 2016 (gráfico abaixo).



Importante destacar que a aplicação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), no âmbito do sistema prisional, possibilita que os indivíduos privados de liberdade acessem diversos programas do Ministério da Educação (MEC). Nos itens abaixo, destacam-se alguns programas que possuem relação direta com o Enem.

- a) PROUNI – Programa Universidade para Todos
- b) FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
- c) SISU – Sistema de Seleção Unificada.

Feita a apresentação dos programas de ingresso ao ensino superior, que devem ser acessados por meio da participação no Enem, observa-se, pelo quadro abaixo, que o ingresso nesses programas ainda é muito pequeno. De total de uma população carcerária de 622.431 pessoas, apenas 313 estão matriculadas no ensino superior. Isto representa 0,05% do total de pessoas presas no Brasil.

OFERTA EDUCACIONAL - SÉRIE HISTÓRICA								
OFERTA EDUCACIONAL	2008	2009	2010	2011	2012	2013.1	2014.1	2014.2
SUPERIOR	131	106	264	93	178	159	291	313

Fonte: INFOPEN Dez. 2014.

Para mudar essa realidade é necessário que se criem estratégias de ampliação do acesso ao ensino superior para as pessoas presas. Para tanto, propõe-se que se amplie as ambiências (salas de informática) destinadas ao ensino superior a distância nas unidades prisionais.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este documento conclui o ciclo de estudos planejado pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), com o objetivo de produzir subsídios voltados ao fortalecimento das ações de Educação no Sistema Prisional, como parte do Projeto BRA/14/011 – Fortalecimento da Gestão Prisional no Brasil, objeto de cooperação técnica estabelecida entre o Governo Brasileiro e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

Vale destacar todo o trabalho realizado no curso desta consultoria: Produto 1 – Relatório das atividades educacionais no sistema prisional; Produto 2 – Análise dos Planos Estaduais de Educação nas Prisões;

Produto 3 – Proposta de manual de fluxos e procedimentos sobre os Exames de Certificação em Unidades Prisionais; Produto 4 – Proposta de manual de fluxos e procedimentos voltado aos gestores, professores e alunos com modelo de gestão para as ações educacionais; Produto 5 – Subsídios técnicos para a elaboração de proposta de orientação acerca da documentação exigida para matrícula escolar no sistema prisional; Produto 6 – Relatório sobre a execução do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) no sistema prisional; e Produto 7 – Subsídios para ações educacionais. Portanto, observa-se que todos esses produtos realizados complementam o oitavo produto.

Nesse contexto, espera-se que os produtos apresentados fortaleçam a política de educação em prisões no Brasil.

Por fim, mesmo diante de números alarmantes de superlotação carcerária, o Brasil já avançou a etapa que discute o direito à educação no cárcere, estando agora no estágio em que precisa ampliar a oferta e analisar as suas práticas e experiências, procurando instituir programas, consolidar projetos e políticas, além de avaliar os seus resultados. Cabe destacar que, apesar dos esforços empenhados pelos gestores da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios em garantir esse direito às pessoas em privação de liberdade, avanços precisam ser feitos, desde a adequação dos espaços físicos à universalização do acesso, como também o aprimoramento das práticas e metodologias hoje oferecidas, objetivando a efetividade desta política pública.

Conclusivamente, destaca-se que este último produto sintetiza as análises e conjecturas acumuladas ao longo desta consultoria e traduz um conjunto de proposições pelas quais se pretende promover adaptações contingenciais e melhorias estruturais à política de educação no sistema prisional brasileiro. Contudo, pondera-se que as informações presentes neste último produto não esgotam as possibilidades de análises sobre as ações educacionais no sistema prisional, tampouco as proposições apresentadas são as únicas necessárias para a evolução da política educacional em prisões. Entretanto, as análises e proposições aqui abordadas representam importante “caixa de ferramentas” que ajudarão no desenvolvimento desta política pública.

HELIL BRUZADELI PEREIRA DA SILVA

CONSULTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DO TERMO DE
COOPERAÇÃO PRODOC/BRA/14/011 - DEPEN/PNUD

SUSANA INÊS DE ALMEIDA E SILVA (APRESENTAÇÃO E SÍNTESE)

AGENTE FEDERAL DE EXECUÇÃO PENAL E COORDENADORA DE
EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE (SUBSTITUTA) DO DEPARTAMENTO
PENITENCIÁRIO NACIONAL (DEPEN/MJSP)
E-MAIL: SUSANA.ASILVA@MJ.GOV.BR

EVALUATION REPORT OF EDUCATION POLICY IN THE PRISON SYSTEM

Abstract

This document concludes the cycle of studies planned by the National Penitentiary Department (DEPEN), with the objective of producing subsidies aimed at strengthening the actions of Education in the Prison System, as part of Project BRA / 14/011 - Strengthening Prison Management in Brazil, object of technical cooperation established between the Brazilian Government and the United Nations Development Program (UNDP). Its objective is to prepare a document containing a report with an evaluation of the Education Policy in the Prison System, which defines the actions to be fostered by the Federal Government, addressing the following elements: conceptual proposal, principles, role of different actors necessary for the development of policy, flows and guidelines for access to education, model of agreement, proposal of educational actions, subsidies for communication strategies, resources needed. This study, which was designed gradually during the UNDP consultation, synthesizes the accumulated analysis and conjectures and translates a set of propositions for the purpose of promoting contingency adaptations and structural improvements to education policy in the Brazilian Prison System. Throughout the text, the legal foundations and important frameworks of prison education in Brazil are analyzed, as well as basic, professional and technological education actions, national examinations, access to higher education and complementary educational activities. Finally, proposals are presented to be fomented by the federal government. Conclusively, it is considered that the presentation of the evaluation of educational policies in prisons, in addition to the proposals presented in this document, do not end the discussion and the need to study and evaluate this public policy, on the contrary, open more doors for a constant improvement of all instruments and practices related to education in Brazilian prisons.

KEYWORDS: Educacional Policy. Prison Education. Person Deprived of Liberty.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução

Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 29 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.626, de 24 de novembro de 2011.** Institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional. Brasília, DF: Presidência da República, 2011a.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011b.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Regras de Mandela:** Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos. Brasília, DF: CNJ, 2016. (Série Tratados Internacionais de Direitos Humanos). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/05/39ae8bd2085fdb4a1b02fa6e3944ba2.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2020.

CARVALHO FILHO, Luiz Francisco. **A prisão.** São Paulo: Publifolha, 2002.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL (DEPEN). **Levantamento nacional de informações penitenciárias** – Dezembro de 2017. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojN2FmYWMyODItNDg1MS00N2M5LWE3NDktZDI4ZTRkNTI1YzE3IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 27 jun. 2020.

DOTTI, René Ariel. **Bases e alternativas para o sistema de penas.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir.** Petrópolis: Vozes, 2002.

FREIRE, P. **Política e educação.** São Paulo: Cortez, 1995.

JULIÃO, Elionaldo Fernandes. **A ressocialização através do estudo e do trabalho no sistema penitenciário brasileiro.** 2009. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

JULIÃO, Elionaldo Fernandes; ONOFRE, Elenice Maria Cammarosano. A educação na prisão como política pública: entre desafios e tarefas. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 38, n. 1, p. 51-69, jan./mar. 2013.

- LEITE, José Ribeiro. **Educação por trás das grades**: uma contribuição ao trabalho educativo, ao preso e à sociedade. 1997. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Marília, São Paulo, 1997.
- LIMA, Regina Campos. **A sociedade criminal e suas facções criminosas**. Londrina: Edições Humanidades, 2003.
- MAIA, Clarissa Nunes; SÁ NETO, Fábio de; COSTA, Marcos; BRETAS, Marcos Luiz. **História das prisões no Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 2009. v. 1.
- MELO, Felipe Athayde Lins de. **Elaboração de proposta de princípios e diretrizes para a política prisional**. Brasília: Ministério da Justiça. Depen, 2015.
- MELLO, Fabio Mansano de. Educação no sistema prisional: considerações sobre a ressocialização do adulto preso. **Revista ConsCiência**, São Paulo, v. 1, n. 12, p. 538-606, out. 2008.
- MELLO, Fabio Mansano de; MOREIRA, Josinéia dos Santos. A experiência de alfabetização de jovens e adultos do Programa Re-Aprender no Conjunto Penal de Jequié- Bahia. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 5, n. 7, p. 207-216, jul./dez. 2009.
- ONOFRE, Elenice Maria Cammarosano (org.). **Educação escolar entre as grades**. São Carlos: EduFSCar, 2007.
- ONOFRE, Elenice Maria Cammarosano. **Educação escolar na prisão**. Para além das grades: a essência da escola e a possibilidade de resgate da identidade do homem aprisionado. 2002. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2002.
- ONOFRE, Elenice Maria Cammarosano. O papel da escola na prisão: saberes e experiências de alunos e professores. **Childhood & Philosophy**, Rio de Janeiro: NEFI, v. 7, n. 14, p. 271-297, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/childhood/article/view/20571/14897>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. [Adotada em 10 de dezembro de 1948.]
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto internacional sobre os direitos econômicos, sociais e culturais**. [Adotada pela Resolução n. 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações

Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992.] Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Declaração de Hamburgo:** agenda para o futuro. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE A EDUCAÇÃO DE ADULTOS, 5., 1999 (Confintea V). Brasília, 1999.

PIMENTA, Victor Martins. Conter o poder punitivo: alternativas ao encarceramento em massa. **Carta Maior**, 29 jun. 2015. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Principios-Fundamentais/Conter-o-poder-punitivo-alternativas-ao-encarceramento-em-massa/40/33871>. Acesso em: 29 jun. 2020.

PORTUGUÊS, Manoel Rodrigues. Educação de adultos presos. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 355-374, jul./dez. 2001.

PORTUGUÊS, Manoel Rodrigues. **Educação de adultos presos:** possibilidades e contradições da inserção da educação escolar nos programas de reabilitação do sistema penal de São Paulo. 2001. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

Resolução 20. 1990 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho Econômico e Social. Resolução 24. 1990.

ROLIM, Marcos. Prisão e ideologia: limites e possibilidades para a reforma prisional no Brasil. [Paper apresentado no seminário.] In: CRIME AND PUNISHMENT UNDER THE LULA ADMINISTRATION: CHALLENGES FOR A GOVERNMENT OF THE LEFT. 2003. Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, April 2003/March 2004. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/marcosrolim/rolim_prisao_e_ideologia.pdf. Acesso em: 29 jun. 2020.

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

SALLA, F. A. **O encarceramento em São Paulo:** das enxovias à Penitenciária do Estado. 1997. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

- SANTOS, Leonardo Moraes dos. **A contribuição da educação escolar para ressocialização de adultos presos**. Monografia (Graduação em Pedagogia) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Jequié, 2009.
- SILVA, José Ribamar da. **Prisão: ressocializar para não reincidir**. 2003. Monografia (Especialização Modalidade de Tratamento Penal em Gestão Prisional) – Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2003.
- SILVA, Helil Bruzadelli Pereira da. **Relatório das atividades educacionais**. Brasília: Ministério da Justiça, 2016.
- SILVEIRA, Maria Helena Pupo. Origens da educação prisional: o processo de normalização do comportamento social em Curitiba no início do século XX, 1905. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO, 6., 2006. **Anais**. [...]. Uberlândia, 2006.
- SILVESTRINI, Wilson José. **Remissão de parte da pena privativa de liberdade pela atividade educacional: forma de emancipação social**. 2003. Monografia (Especialização em Direito e Processo Penal) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, PR, 2003.
- SINHORETTO, Jacqueline et al. A filtragem racial na seleção policial de suspeitos: segurança pública e relações raciais. In: LIMA, Cristiane do Socorro Loureiro; BAPTISTA, Gustavo Camilo; FIGUEIREDO, Isabel Seixas de (org.). **Segurança pública e direitos humanos: temas transversais**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2014. (Coleção Pensando a Segurança Pública; v. 5).

A ASSISTÊNCIA RELIGIOSA NO ÂMBITO PRISIONAL: CAMINHOS PARA O SEU APRIMORAMENTO

JULIANA GARCIA PERES MURAD

CONSULTORA NO ÂMBITO DO TERMO DE COOPERAÇÃO
PRODOC/BRA/14/011 – DEPEN/PNUD

Resumo

Este artigo tem como objetivo estimular reflexões sobre o aprimoramento da assistência religiosa no âmbito prisional, tendo em vista a garantia da laicidade do Estado, o respeito à pluralidade religiosa em suas múltiplas expressões e a diversidade na oferta dessa assistência como afirmação do respeito à liberdade de culto. O artigo busca desenvolver alguns subsídios para promoção da assistência religiosa celebrada pelo Estado de Direito em harmonia com o Estado Laico.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência religiosa no sistema prisional. Lei de Execução Penal (LEP). Estado laico.

INTRODUÇÃO

A Lei de Execução Penal (Lei 7.210/1985) normatizou a assistência religiosa no rol das demais assistências (assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social, religiosa).

É importante compreender que no caso da assistência religiosa o direito é de todos, mas não para todos, pois a assistência religiosa é do livre-arbítrio da pessoa privada de liberdade, ou seja, é uma questão de cunho individual. O fato é que a assistência religiosa se embasa na impossibilidade de a pessoa privada de liberdade buscar a assistência religiosa. Portanto, cabe ao Estado possibilitar o exercício da liberdade religiosa como parte do reconhecimento da subjetividade e do processo da individuação da pena.

¹ Extrato de resultado de consultoria realizada no âmbito do PRODOC/BRA/14/011.

A Resolução nº 8, de 9 de novembro de 2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) estabeleceu diretrizes para a assistência religiosa, contudo, o relatório final da CPI do Sistema Carcerário (2009) aponta os desafios a serem vencidos para a concretização dessas normativas.²

A assistência religiosa tem o potencial de desenvolver uma visão mais integralizada do indivíduo privado de liberdade à medida que oportuniza a reflexão sobre valores humanos, liberdade, tolerância, responsabilidade, perdão, além de possibilitar uma ressignificação do conhecimento de si mesmo e de sua cultura, sua ancestralidade. Também possibilita a construção de uma rede de apoio, podendo colaborar com a integração social. Pode promover também a melhora da comunicação, assim como a formação de redes de pertencimento, a expectativa de reconstrução de um projeto de vida e como uma estratégia para lidar com situações adversas.

Um primeiro aspecto é que a oferta de assistência religiosa no âmbito prisional não pode vir separada da oferta das demais assistências elencadas pela Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984). A condição de vulnerabilidade presente em grande parte das pessoas privadas de liberdade (pessoas negras, de baixa renda, jovens) requer uma série de assistências e não somente a religiosa. Os indivíduos devem ser vistos em sua totalidade, considerando os contextos sociais e macroestruturais.

O DIÁLOGO INTER-RELIGIOSO COMO TRABALHO CONSTANTE PARA O APRIMORAMENTO DA ASSISTÊNCIA RELIGIOSA

Para aprimorar a gestão da assistência religiosa é importante qualificá-la em todos os entes federativos. O Departamento Penitenciário Nacional (Depen) foi protagonista no planejamento e na realização da primeira reunião técnica nacional sobre assistência religiosa no âmbito prisional, em 14 de dezembro de 2017, com a presença de gestores estaduais, representantes de boas práticas institucionais em assistência religiosa, especialistas, estudiosos, líderes religiosos de diversas religiões³ e pesquisadores.

2 Como desafios, há a carência da pluralidade religiosa no âmbito da oferta de assistência religiosa nas prisões, os impedimentos em relação a essa assistência (ex.: presos *em isolamento* não têm acesso a assistência religiosa), a falta de locais apropriados à assistência religiosa nos estabelecimentos prisionais.

3 Na reunião estavam representantes da religião de matriz africana, católica (Pastoral Carcerária) e Bahai, mas é preciso que na próxima compareçam representantes de um número maior de religiões (espírita, budista, e religiões representativas de grupos específicos (judeus, indígenas, ciganos, muçulmanos, etc.).

Os principais pontos levantados pelos participantes (representante de matriz africana, representante evangélico, representante da pastoral carcerária, gestores, técnicos do Depen, consultora e convidados) foram:

- A religião faz parte do fenômeno cultural, histórico e integrante do ser humano.
- É importante compreender a assistência religiosa numa perspectiva histórica dentro do sistema prisional.
- Apesar de existirem grupos religiosos associados às facções criminosas, isso não pode ser considerado como regra, de tal forma que isso se torne um preconceito e até mesmo um processo de criminalização aos grupos religiosos que desejam prestar assistência religiosa.
- É fundamental que os agentes públicos não comprometam a laicidade do Estado (“fanatismo dos diretores e agentes penitenciários deve ser impedido”).
- A diminuição de barreiras no cadastramento aos grupos religiosos com menor organização (não é possível cobrar de algumas religiões – como a de matriz africana – a mesma organização institucional de outras instituições religiosas hegemônicas).
- A necessidade de incorporação das religiões de matriz africana com equidade.
- É preciso ter uma visão global de religiosidade atrelada aos valores humanos.
- É fundamental conhecer como o fanatismo religioso está sendo incorporado nas ações de assistência religiosa no sistema prisional (responsável até mesmo por mortes nesse contexto).
- É imprescindível a incorporação do olhar da diversidade (indígenas, estrangeiros, quilombolas, ciganos, LGBTI+, etc.), na assistência religiosa e de necessidade de pesquisas e dados estatísticos sobre o tema, visando a equidade na oferta.
- É fundamental repensar privilégios direcionados a grupos religiosos no sistema prisional (ex.: celas especiais; espaços exclusivos de assistência religiosa para determinada religião).
- Necessidade de um diálogo constante sobre a assistência religiosa no âmbito prisional, visando a promoção da pluralidade religiosa, o compromisso com a laicidade do Estado.

- A promoção da espiritualidade como forma de aprimoramento do diálogo e da tolerância religiosa na prisão.
- O respeito à laicidade no sistema prisional como princípio fundamental.
- O conselho da comunidade deve ser um parceiro no sentido de estimular a inserção da pluralidade religiosa na ambiência penitenciária.
- A necessidade de divulgação de boas práticas de assistência religiosa no sistema prisional.
- A necessidade de regulamentar a assistência religiosa tendo em vista a pluralidade (ex.: criar portarias para regulamentar o acesso de religiões minoritárias, como a umbanda e o candomblé e as demais religiões, para que elas possam entrar no sistema prisional com seus instrumentos ritualísticos – atabaque, ervas, incenso, música instrumental); normatizar o uso coletivo dos templos construídos no estabelecimento prisional (independentemente de quem forneceu o recurso para a construção).
- A assistência religiosa deve ter compromisso com os direitos humanos e com a garantia dos direitos às pessoas privadas de liberdade.
- A assistência religiosa ser desenvolvida numa ambiência de cooperação e não de competitividade e proselitismo.
- A liberdade religiosa deve ser um impeditivo da hegemonia de (poucas) instituições religiosas nos estabelecimentos prisionais.
- Impedir situações de constrangimento dos voluntários religiosos (exemplos: necessidade de entrar de branco nos dias de visitas e revista vexatória, dificuldade e morosidade no cadastramento dos voluntários religiosos).
- Qualificação da comunidade carcerária e dos voluntários para aprimoramento da assistência religiosa.
- A assistência religiosa como parte da rede de promoção a integração na família e na comunidade.
- A religião como forma de promover a reflexão e de ser um espaço de acolhimento.

- A realização de parcerias com organizações não governamentais de pesquisa para o reordenamento dos procedimentos da assistência religiosa e de seu aprimoramento e incentivo à produção de publicações sobre assistência religiosa.

PROPOSTA CONCEITUAL

A laicidade do Estado – O Estado laico é fundamentado pela sua incipiência ao tema religião, devendo ser alheio a interesses dogmáticos da fé, isento de convicções de matrizes religiosas. Deve ser um Estado neutro, comprometido com o respeito à pluralidade religiosa de seus cidadãos, bem como da convivência pacífica das diversas manifestações religiosas. É fundamental que seja respeitada a independência entre a administração prisional, seus agentes públicos com remuneração e os representantes das religiões, para que seja respeitada a laicidade do Estado, ou seja, o não estabelecimento de cultos pelo Estado e a não prestação de ajuda no funcionamento de instituições religiosas.

A assistência religiosa como um fim em si mesmo – O direito a assistência religiosa deve constituir-se como um fim em si mesmo, ou seja, seu enfoque principal não deve ser utilitário, mas no campo da subjetividade e da individualidade.

O respeito à religiosidade em suas múltiplas expressões – A construção de um campo religioso pluralista está baseada na busca da presença de religiosidades tanto convencionais como não convencionais, para que, preferencialmente, haja a presença das mais variadas expressões religiosas no âmbito prisional.

A assistência religiosa como apenas uma vertente da assistência prisional – A assistência religiosa é um dos aspectos da assistência prevista na LEP e, portanto, não pode ser a única forma concretizada no âmbito prisional.

A assistência religiosa como reconhecimento da dimensão noética do ser humano – A existência pertence ao indivíduo a partir do momento que ele for responsável e consciente de si mesmo, base fundamental da pessoa na qualidade de ser espiritual.

A assistência religiosa como meio de desenvolver a transdisciplinaridade no sistema prisional – É a partir do intercâmbio teórico e

prático que as diversas assistências podem ser ofertadas considerando o ser humano de forma integral, com múltiplas necessidades e interesses.

A assistência prisional (todas as assistências integradas e não somente a religiosa) como ponto de equilíbrio na administração dos presídios e redução dos conflitos interiores na prisão – A assistência religiosa tem um caráter protetivo, sendo considerada um apoio em situações adversas, e tendo uma interferência positiva no ambiente (RIBEIRO; MINAYO, 2014). A assistência religiosa deve ser vista como uma das formas de possibilitar o respeito aos direitos das pessoas privadas de liberdade, por meio da diversidade e da tolerância religiosa, sendo, nesse sentido, uma forma de promover a cultura de paz e a mediação de conflitos no interior das prisões.

A assistência religiosa como apenas uma das facetas da reintegração social somada às outras assistências – A assistência religiosa tem sido vista muitas vezes como o único meio de reintegração do apenado. Pela complexidade do desafio que envolve essa finalidade, todas as facetas da assistência prisional devem visar esse objetivo.

A assistência religiosa como fomentadora de igualdade no estabelecimento prisional – A assistência religiosa deve promover a igualdade no estabelecimento prisional, não podendo ser fonte de regalias entre membros de determinados grupos religiosos. Sendo assim, alguns aspectos devem ser destacados: 1) a assistência religiosa no âmbito prisional não pode ser um meio de obtenção e distribuição de benefícios para as pessoas privadas de liberdade; as omissões do Estado em suas obrigações não podem ser transferidas às religiões e entidades religiosas; 2) os direitos estabelecidos pela LEP devem estender-se a todos os presos, independentemente de sua fé, crença ou religião; 3) é fundamental que as religiões, crenças ou filosofias que representam a população privada de liberdade, em cada estabelecimento prisional, estejam presentes e ofereçam assistência religiosa; 4) as religiões devem conviver em um clima de respeito, diálogo e reciprocidade no ambiente prisional; 5) a assistência religiosa não pode ser *moeda de troca* para acesso a benefícios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assistência prisional é composta, de acordo com a Lei de Execuções Penais, por vários tipos de assistências que visam a ressocialização do indivíduo e participam do processo de individuação da pena.

A assistência religiosa, quando realizada de acordo com os dispositivos legais, permite o exercício da autonomia, mediante a liberdade religiosa e o reconhecimento de aspectos da subjetividade e de pertencimento a um grupo social. A assistência religiosa não pode configurar-se como única forma de assistência oferecida em um estabelecimentos prisional. É preciso considerar que a reintegração social envolve todas as outras assistências previstas na LEP, que só é viabilizada a partir de diversas políticas públicas.

No Relatório Final da CPI do sistema carcerário é possível verificar várias violações referentes a assistência religiosa nos estabelecimentos prisionais, entre elas, a falta de espaço próprio, o proselitismo religioso, a falta de pluralidade religiosa e de crenças, a revista vexatória dos representantes religiosos.

A assistência religiosa consiste em uma forma de reconhecer a alteridade do indivíduo e sua liberdade de escolha, mesmo na situação de privação de liberdade. Contudo, para que essa liberdade realmente seja concretizada é imprescindível a garantia da pluralidade religiosa na oferta desse tipo de assistência. Exercido de tal forma, abre espaço para o exercício da tolerância, da aceitação da diversidade, da busca pela integralidade do sujeito. Além disso, a assistência religiosa deve responder, primeiramente, às demandas das pessoas privadas de liberdade e não do sistema penitenciário ou dos grupos religiosos.

A laicidade do Estado, expressa na isenção em relação às escolhas e preferências religiosas e de crenças das pessoas privadas de liberdade, é imprescindível. O Estado não pode assumir posição, não podendo interferir na eleição religiosa dos custodiados. Isso não significa um Estado ateu, significa um estado neutro.

A partir dos princípios postos neste artigo, é interessante mapear a assistência religiosa em todos os estabelecimentos prisionais brasileiros, assim como criar um grupo de trabalho para discutir as propostas apresentadas e a assistência religiosa no âmbito de todas as outras assistências dispostas na Lei de Execução Penal.

É preciso que o Estado se comprometa a modificar a situação de precariedade de todo sistema prisional, começando pelas garantias legais e pela presença de equipe técnica que qualifique a atuação do Estado nas diversas formas de assistência; a buscar a intersetorialidade com as políticas públicas; a fomentar o debate social sobre os temas referentes ao cárcere, à violência institucional, à superpopulação carcerária, ao aprisionamento seletivo, à reincidência e à responsabilidade e necessidade de colaboração de toda a sociedade no processo de reconstrução da vida dessas pessoas.

A assistência religiosa é uma das formas de garantir liberdade de escolha na condição de encarceramento, de o sujeito permitir o exercício de sua individualidade em um ambiente que por si é massificado, uniformizado, padronizado. Por isso, cada estabelecimento prisional tem que primar pela institucionalização da pluralidade e diversidade religiosa, aspecto que deve se concretizar a partir do protagonismo estatal para o alcance desse objetivo, já que, na prática, isso não se tem operacionalizado devidamente.

JULIANA GARCIA PERES MURAD

PSICÓLOGA E MESTRE EM PSICOLOGIA PELA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (FFCL-USP/RP).

ESPECIALISTA EM PSICOLOGIA JURÍDICA E CONSULTORA EM POLÍTICAS PÚBLICAS.

E-MAIL: JUMURAD3@GMAIL.COM

RELIGIOUS ASSISTANCE IN THE PRISON SECTOR: WAYS TO IMPROVE IT

Abstract

This article aims to stimulate reflections on the improvement of religious assistance in the prison environment, with a view to guaranteeing the secularity of the State, respect for religious plurality in its multiple expressions and the diversity in the provision of this assistance as an affirmation of respect for freedom of expression. cult. The article seeks to develop some subsidies to promote religious assistance celebrated by the rule of law in harmony with the secular state.

KEYWORDS: Religious assistance in the prison system. Criminal Execution Law (LEP). Laic State.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Regras de Mandela: Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos**. Brasília: CNJ, 2016. (Série Tratados Internacionais de Direitos Humanos). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/05/39ae8bd2085fdb4a1b02fa6e3944ba2.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2020.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Realidade do Sistema Carcerário Brasileiro**. CPI – sistema carcerário brasileiro [recurso eletrônico]: relatório final. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. (Série comissões em ação; n. 57).
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 jun. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 29 jun. 2020.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatório da situação atual do sistema penitenciário: assistência à família do preso**. Brasília, DF: Depen, 2008. Disponível em: http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/arquivos/plano-diretor/anexos-plano-diretor/meta18_ass-familia-do-preso.pdf. Acesso em: 28 set. 2016.
- COELHO JUNIOR, Achilles Gonçalves; MAHFOUD, Miguel. As dimensões espiritual e religiosa da experiência humana: distinções e inter-relações na obra de Viktor Frankl. **Psicologia USP**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 95-103, 2001. [online]. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65642001000200006&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 29 jun. 2020.
- FERREIRA, Angelita Rangel. Crime-prisão-liberdade-crime: o círculo perverso da reincidência no crime. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 107, p. 509-534, jul./set. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ssoc/n107/08.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2020.

- LIMA NETO, Valdir Barbosa. A espiritualidade em logoterapia e análise existencial: o espírito em uma perspectiva fenomenológica e existencial. **Revista da Abordagem Gestáltica**, Goiânia, v. 19, n. 2, p. 220-229, dez. 2013. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-68672013000200010&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 25 maio 2017.
- MAMELUQUE, Maria da Glória Caxito. A subjetividade do encarcerado, um desafio para a psicologia. **Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, v. 26, n. 4, p. 620-631, dez. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932006000400009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 jun. 2020.
- MIRANDA, Sirlene Lopes de. A construção de sentidos no método de execução penal APAC. **Psicologia & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 27, n. 3, p. 660-667, set./dez. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822015000300660&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 jun. 2020.
- MORAES, Paulo Augusto Costivelli de; DALGALARRONDO, Paulo. Mulheres encarceradas em São Paulo: saúde mental e religiosidade. **Jornal Brasileiro de Psiquiatria**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 50-56, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0047-20852006000100007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 jun. 2020.
- OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Princípios e boas práticas para a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas**. 2009. Disponível em: <https://cidh.oas.org/pdf%20files/PRINCIPIOS%20PORT.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2020.
- QUIROGA, Ana Maria. Religiões e prisões no Rio de Janeiro: presença e significados. In: **Religiões e prisões**. [Rio de Janeiro]: Iser, 2012. (Comunicações do Iser, n. 61).
- RIBEIRO, Fernanda Mendes Lages; MINAYO, Maria Cecília de Souza. O papel da religião na promoção da saúde, na prevenção da violência e na reabilitação de pessoas envolvidas com a criminalidade: revisão de literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 6, p. 1773-1789, jun. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232014000601773&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 29 jun. 2020.

- SILVA JUNIOR, Antonio Carlos da Rosa. Campo religioso brasileiro prisional: o lugar das instituições religiosas no contexto de encarceramento. In: SIMPÓSIO NACIONAL DA ABHR, 14., 2015. **Anais**. [...]. Juiz de Fora, MG, 2015. Disponível em: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/09/doctrina41939.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2020.
- SIMOES, Pedro. Assistência religiosa no sistema socioeducativo: a visão dos operadores do direito. **Religião & Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p. 130-156, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-85872012000100006&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 29 jun. 2020.
- SIQUEIRA, Deis. O labirinto religioso ocidental. Da religião à espiritualidade. Do institucional ao não convencional. **Sociedade e Estado**, v. 23, n. 2, p. 425-462, 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922008000200008&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 29 jun. 2020.
- SOUSA, Rodrigo Franklin de. Religiosidade no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 285-288, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142013000300022>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142013000300022&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 29 jun. 2020.

SOBRE A REVISTA

*Formato: 18,2x26,2cm
Garamond Premier Pro*

Ano. 1, n. 2, Jul.- Dez. de 2020.

*MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL
REVISTA BRASILEIRA DE EXECUÇÃO PENAL*