

## Plano do governo não resolve questão carcerária, dizem especialistas

Depois de duas chacinas que mataram ao menos 89 pessoas em dois presídios, no Amazonas e em Roraima, o governo federal decidiu anunciar um [plano nacional de segurança pública](#), numa tentativa de dar satisfações à sociedade sobre o tema. Mas especialistas no assunto ouvidos pela **ConJur** afirmam que, além de o plano não trazer novidades, não traz nenhuma medida efetiva para o sistema prisional brasileiro.

Não é novidade que as prisões brasileiras estão lotadas. O país tem 620 mil presos para 371 mil vagas, segundo dados do Ministério da Justiça referentes a 2014. Isso se deve, em grande parte, a uma política de encarceramento em massa promovido por diversos governos ao longo dos anos. O mesmo levantamento da pasta aponta que, entre 1990 e 2014, o número de presos aumentou 6,7 vezes, enquanto a população brasileira cresceu por volta de 40%.

E é essa a situação dos dois presídios onde aconteceram as chacinas desta semana, um em Manaus, outro em Boa Vista. O massacre em Roraima, onde morreram 33 pessoas, aconteceu na Penitenciária Agrícola Monte Cristo (Pamc). Lá, segundo [relatório](#) do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça (CNPCP) de 2014, a capacidade é para 750 presos, mas havia e 1,1 mil no dia da inspeção. Hoje, já há 1,3 mil presos, de acordo com a Secretaria de Segurança Pública de Roraima.

A inspeção aconteceu nos dias 4 e 5 de junho de 2014. Naquela ocasião, os inspetores constataram celas improvisadas (“antiga cozinha virou alojamento e *freezer* virou cela”), além da existência de uma “favela dentro da penitenciária”. “Preso com barraco dentro do galinheiro com 150 galinhas; presos sem espaço, dormindo em redes armadas em árvores ou em colchonetes debaixo dela”, diz o relatório.

Não há relatórios recentes sobre o presídio de Manaus, onde 56 morreram. O [último é de 2011](#), quando o CNPCP viu que “a estrutura predial é péssima, pode-se dizer que está abandonado, as celas têm absurda infiltração com fiação exposta”. “Absurdamente, a água para o consumo e higiene é colocada em barris de plástico, pois só é liberada por uma hora durante o dia”, diz o relatório.

Os inspetores também observaram que não havia celas individuais para os presos no semiaberto, e nem atividades de trabalho ou educação. “O ócio é predominante na unidade, o portão externo fica aberto permanentemente, isto quer dizer que os presos entram e saem a seu bel prazer. Aqueles que estão no interior da unidade não fogem porque realmente não querem. A unidade está largada, abandonada, demonstrando-se que não se presta a qualquer tipo de ressocialização ou tratamento penal.”

Sobre o massacre em Manaus, a Defensoria Pública do Paraná comentou que o episódio era lamentável, mas não surpreendente. “O episódio é mais uma evidência de que o modelo prisional de encarceramento em massa é política pública equivocada e anacrônica: o Brasil é o país com a quarta maior população carcerária do mundo, com crescimento aproximado de 7% ao ano”, disse o órgão, em nota.

### Lista de intenções

Por isso, especialistas em segurança pública e em execução penal ficaram surpresos com o anúncio do plano do governo. O ministro da Justiça, Alexandre de Moraes, convocou a imprensa para anunciar um

---

plano de ação em três eixos: redução de homicídios e de feminicídios; combate ao crime organizado e ao crime organizado transnacional; e “racionalização e modernização do sistema penitenciário”.

O último ponto seria fundamental para resolver o principal problema da justiça criminal do Brasil hoje. A surpresa foi a falta de medidas de desencarceramento entre as medidas divulgadas nesta sexta. Os anúncios foram considerados vagos. Há planos como “análise junto às defensorias” para fazer organizar uma força tarefa de defensores e separar presos que cometeram crimes de alta periculosidade dos que cometeram crimes sem gravidade. Ou ainda um mutirão de audiência de custódia para analisar os processos dos presos provisórios.

Alexandre de Moraes ainda anunciou a liberação do dinheiro do Fundo Penitenciário (Funpen) para que os estados construam mais presídios, ordem prevista na Lei de Execução Penal, mas nunca cumprida. O fundo hoje tem R\$ 1,1 bilhão, dos quais R\$ 800 milhões foram liberados em dezembro de 2016, depois que o Supremo Tribunal Federal determinou o descontingenciamento da verba para a melhoria do sistema carcerário brasileiro.

Nas contas do ministro, esse dinheiro vai resultar na criação de “aproximadamente 25 mil vagas” — e ainda fica devendo 356 mil. Ele também anunciou a construção de um presídio federal em cada estado.

### **Sem diálogo**

As medidas anunciadas pelo ministro não condizem com o [Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária](#), elaborado em 2015 pelo CNPCP. Ali, a solução apontada para o sistema criminal brasileiro é a implantação de políticas de desencarceramento, como ampliar o uso de medidas cautelares alternativas, e acabar com o uso indiscriminado de prisões preventivas.

Segundo dados do próprio Ministério da Justiça, 41% dos presos do Brasil ainda não têm condenação definitiva. E 37% deles não são condenados à prisão no fim do processo, conforme pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

E é uma realidade que ninguém espera que mude por atuação do governo federal. O próprio anúncio da nova política de segurança fala em separar os presos provisórios por crimes violentos, mas exclui os presos por porte ilegal de arma, um crime de perigo abstrato, e por crimes relacionados a corrupção. Esses, pelo novo plano do MJ, estarão excluídos da possibilidade de receber medidas cautelares alternativas.

O próprio [indulto de Natal de 2016](#), o primeiro decretado por Michel Temer, já vem sendo uma amostra do posicionamento conservador do governo em relação às prisões. Pela primeira vez desde 1974, o indulto não permitirá a comutação da pena, ou seja, a mudança de privações de liberdade para restrições de direitos.

Entre outras mudanças, o indulto de 2016 não se aplica a penas maiores que quatro anos. Só os maiores de 70 anos que cumprem penas acima de oito anos serão beneficiados. O decreto de Temer também cria uma regra inédita para evitar que o indulto se aplique aos condenados por tráfico privilegiado: réus primários que não pertencem a organizações criminosas.

Foi uma forma de driblar o Supremo Tribunal Federal. Isso porque, por lei, o indulto não pode se aplicar a crimes hediondos ou a equiparados, como o tráfico de drogas. E em 2016, o [STF decidiu](#) que o tráfico privilegiado não pode ser equiparado a hediondo.

Para o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC), ONG que milita pelos direitos dos presos, o decreto foi "um retrocesso". "A retirada de direitos chama atenção por contrariar o discurso defendido pelo governo federal no sentido de punir com maior rigor crimes que considera mais graves, e desencarcerar casos de condutas mais leves."

### **Mulheres**

Com a exclusão da possibilidade de comutação, alerta o ITTC, esses presos não perigosos ficam excluídos de uma política importante de desencarceramento. "O retrocesso é tamanho que atinge em especial às mulheres: pessoa diretamente responsável pelos cuidados de filho ou filha que sofra de doença crônica ou deficiência só terá direito ao indulto se estes forem menores de 12 anos, e não mais 18 anos. Aqueles que estão em estado grave de saúde passam a ter como requisito para o direito ao indulto o tempo de pena aplicada."

O problema das mulheres encarceradas também é negligenciado pela nova política do governo. Enquanto a população presa do país aumentou 6,5 vezes em 30 anos, o número de mulheres presas aumentou mais de dez vezes entre 2006 e 2014, ainda segundo o MJ.

De acordo com o relatório que embasa as políticas penitenciárias, do CNPCP, "a maioria das mulheres que chegam ao sistema prisional viviam em situação precária, cuidadoras de crianças ou idosos, em famílias chefiadas por outras mulheres ou por elas mesmas. É necessário investir na inversão da tendência de ampliação do encarceramento feminino, com a criação de políticas específicas para esse público".

### **Café requentado**

"Infelizmente, o que vimos hoje foi mais do mesmo em relação a soluções para o sistema carcerário", diz o professor de Direito Constitucional e especialista em política penitenciária **Daniel Augusto Vila-Nova Gomes**. "A impressão que fiquei foi que o governo resolveu reaproveitar políticas antigas, já anunciadas em diferentes ocasiões por governos diferentes, para fazer um grande café requentado. E infelizmente esse café não ataca o problema nem traz soluções."

Mestre em Direito Constitucional e doutorando em Ciência Política, Vila-Nova participou dos mutirões carcerários promovidos pelo ministro Gilmar Mendes quando ele presidiu o CNJ. Também participou de dois levantamentos sobre a população carcerária promovidos pelo órgão.

E na avaliação dele, o sistema carcerário brasileiro sofre de três problemas principais: o problema federativo, o excesso de prisões provisórias e o problema humanitário. A questão federativa, explica, vem do fato de a competência da segurança pública ser dividida entre União e estados e o sistema ser fragmentado demais para comportar soluções únicas, ou nascidas de uma única política de governo.

Vila-Nova afirma que ao longo dos últimos anos, com a queda na arrecadação tributária no país, quem

---

mais perdeu receita foram os estados. “Não é surpresa que o problema seja crônico e continue crônico, pois o ente responsável por ele é quem mais tem perdido receita”, comenta.

“Uma boa saída seria o federalismo cooperativo, com várias linhas de atuação e responsabilidades divididas e bem definidas. Mas definitivamente não é uma boa saída tratar a questão de maneira atécnica. Não é mais admissível confundir segurança pública, polícia judiciária e execução penal.”

### **Produção de informação**

Uma das propostas do governo é produzir dados globais sobre o sistema carcerário e produzir um relatório até o fim deste ano. Não é uma ideia nova, tampouco do governo. Em maio de 2016, quando o Supremo Tribunal Federal [autorizou](#) a progressão de regime de condenados ao semiaberto que não encontram vagas, também determinou ao Conselho Nacional de Justiça que fizesse um cadastro nacional de pessoas presas.

A intenção era fazer um mapeamento da situação de todos os presos do Brasil, inclusive quais foram suas condenações, a que penas e em qual regime, por exemplo, num regime de monitoramento. Até hoje, o cadastro ainda não saiu, embora o CNJ informe que está trabalhando nisso.

Recentemente, a atual presidente do órgão, ministra Cármen Lúcia, entrou em contato com o IBGE para que seja feito um censo penitenciário. O conselho também já tem o Sistema de Execução Penal Unificada, um programa de processo eletrônico voltado apenas para processos de execução. Ele é usado hoje por dez tribunais e já há outros cinco interessados nele.

O único que apresentou avanço concreto na gestão da informação foi o próprio CNPCP, do Ministério da Justiça. Em julho de 2016, depois da decisão do Supremo, por sugestão da conselheira **Maria Tereza Uille**, o órgão editou duas resoluções, uma para criar o cadastro nacional e enviá-lo ao CNJ e outra para regulamentá-lo. Os dados desse cadastro deverão ser compartilhados por todos os responsáveis pela política penitenciária e de segurança pública.

### **Uso da tecnologia**

Usar a gestão da informação como ferramenta para enfrentar as emergências do sistema penitenciário não é um teste. Já foi implantado e funciona no Paraná, um dos poucos estados que pode dizer que reduziu a quantidade de pessoas presas nos últimos anos.

Lá, em 2011, a então secretária de Justiça, Maria Tereza Uille, criou uma ferramenta para integrar todas as informações da execução penal do Judiciário e do Executivo. Em três anos, o número de pessoas presas caiu de 30,5 mil para 27 mil. E a superlotação nos presídios caiu 67%, de 11,6 mil pessoas para 3,8 mil.

Hoje, o estado conta com um sistema de concessão automática de benefícios, criado e tocado pelo juiz **Eduardo Lino Barreto Fagundes Junior**, titular da 1ª Vara de Execução Penal de Curitiba e coordenador do Grupo de Fiscalização e Monitoramento do Sistema Carcerário do Paraná.

Segundo ele, o sistema é um aproveitamento das facilidades que a informática permite: todas as informações sobre as penas de todos os condenados e todos os encarcerados são inseridas nele. Cinco

---

dias antes de completar o prazo para o preso receber um benefício, todas as partes são avisadas e intimadas a se manifestar. Se ninguém se opuser, o preso recebe o benefício no mesmo dia em que ele alcança o direito.

“Esse é um programa pra hoje. A progressão de regime é um direito que se consegue pelo cumprimento de um tempo da pena e de acordo com o comportamento. Não tem mais motivo para isso demorar semanas, como demorava antes”, diz o magistrado. Antes, lembra ele, era preciso encaminhar ofícios ao Ministério Público, abrir prazo, enviar à defesa para responder e só depois o juiz decidia.

“O programa dos benefícios é uma solução para hoje, emergencial. Está provado que funciona. Por causa dele, hoje o Paraná tem menos gente presa. Construir presídio é importante e tem de ser feito, mas não é solução para o nosso atual problema”, recomenda o juiz. Recentemente, ele ganhou o prêmio Innovare na categoria Judiciário com esse programa. O prêmio celebra práticas que militam para o bom funcionamento do sistema de Justiça.

### **Questões humanitárias**

Para o professor Daniel Vila-Nova, a questão mais importante do Direito Penal é a humanitária, e não a liberdade. E no Brasil, a política de privação de liberdade é também de violação de direitos humanos básicos e de direitos constitucionais como a da dignidade da pessoa humana, diz.

A situação também já foi reconhecida pelo Supremo, quando o Plenário declarou que o sistema penitenciário brasileiro está num [estado de coisas inconstitucional](#). Foi nessa ocasião que o tribunal determinou a liberação imediata dos recursos do Funpen, até então contingenciado pelo governo federal, e a implantação imediata das audiências de custódia, para verificar a necessidade da prisão em flagrante.

Mesmo assim, as chacinas ocorridas em Manaus e Boa Vista foram atribuídas a simples brigas entre facções criminosas. Conta-se que é decorrência de uma política expansionista da facção originada nos presídios paulistas sobre territórios ocupados pelo grupo baseado no Rio de Janeiro. Uma outra facção com atuação na região Norte, responsabilizada pelo massacre em Manaus e vítima do massacre de Boa Vista, seria aliada dos cariocas.

Só que as autoridades costumam esquecer a origem dessas ditas facções, reclama o juiz Eduardo Fagundes. “Elas existem porque o Estado não provê. Ficam todos socados lá, sem trabalho, sem estudo, sem nada para fazer, sem condições mínimas de dignidade, e aí o discurso das facções passa a ser fácil. Claro que elas se dedicam a outras atividades também e talvez não seja possível nos livrar delas, mas não precisamos facilitar também”, critica.

Por causa dessas conexões, a primeira reação do governo federal foi se retirar da discussão. O ministro da Justiça só falou sobre o caso de Boa Vista depois de provocado por um jornalista e disse que era um “acerto de contas interno entre presos”. O presidente da República, Michel Temer, inicialmente não quis saber do problema, por reputá-lo local. Depois, chamou o massacre de Manaus de “acidente tenebroso”, e lamentou pelas famílias que “perderam seus presos”.

“Isso é o reconhecimento da incapacidade do Estado brasileiro de ser democrático de direito”, rebate Vila-Nova. “São declarações que dizem que essas mortes têm de ser naturalizadas, porque são facções, são pessoas más. É a institucionalização da pena de morte sem guerra declarada.”

**Date Created**

07/01/2017