

A política carcerária e a segurança pública

Paulo Sette Câmara

Paulo Sette Câmara é delegado aposentado da Polícia Federal. Foi secretário da Defesa Social do Estado do Pará (1995-2002).

Autor de “Reflexões sobre segurança pública” (2002). ✉ 7camara@gmail.com

Resumo

O artigo analisa a crise do sistema penitenciário, suas causas e conseqüências para a segurança pública, bem como aponta uma série de ações para aperfeiçoar a gestão, reduzindo custos e aumentando os benefícios para o sistema penitenciário, os presos e egressos, e para a sociedade.

Palavras-Chave

Sistema Penitenciário, Segurança Pública, Políticas Públicas, Brasil.

O crescimento desordenado das cidades nas últimas décadas elevou a carga de conflitos entre pessoas, grupos e entre estes e o Estado, que, por sua vez, não foi competente para preveni-los e menos ainda para administrá-los. A legislação, a polícia e os sistemas judiciário e penal não acompanharam o ritmo das mudanças e tornaram-se impotentes para deter a violência e a criminalidade. A impunidade, então, passou a ser uma triste rotina, e a repressão esbarrou no déficit de vagas dos presídios brasileiros — déficit que já ultrapassa 150 mil, segundo o Sistema de Informações Penitenciárias.

A responsabilidade pela formulação da política carcerária é do Ministério da Justiça, por meio do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Este colegiado é o órgão superior de um sistema integrado pelo Departamento Penitenciário Nacional, apoiado pelo Fundo Penitenciário e, nos estados, pelos respectivos conselhos e órgãos executivos, além dos conselhos da comunidade nas comarcas. O sistema é regulado pela Lei nº 7.210/84 (Lei de Execução Penal), que disciplina sua administração, os deveres do Estado e os direitos dos presos.

Em que pese o aparato do sistema penitenciário, este jamais funcionou como um *sistema*. A legislação nunca foi integralmente cumprida e a política carcerária não chegou

a ser efetivada. A conseqüente superpopulação carcerária provocou uma danosa mistura de presos primários, provisórios e condenados com os de alta e média periculosidade. Ensejou, também, os abusos, as distorções e as facilitações praticadas pelos servidores do sistema. Enfim, os estabelecimentos prisionais, criados para recuperar e reeducar infratores, foram transformados num degradante e desumano modelo, que nivela os internos por baixo, leva-os à revolta e ao desespero, realimentando a criminalidade.

Os deveres do Estado e os direitos dos presos são ignorados, em total desrespeito aos direitos humanos básicos e com a cumplicidade de quem deveria fiscalizar o cumprimento da lei. Presos ficam enjaulados em xadrezes policiais, onde lhes falta atendimento adequado à saúde, inclusive à prevenção, e muitas unidades penais são verdadeiras bombas epidemiológicas (com tuberculose, DST, incluindo a AIDS em altos níveis). É gravíssima a situação dos recolhidos por medida de segurança imposta pela Justiça, que, em alguns estados, não recebem acompanhamento médico-psicológico e acabam condenados à prisão perpétua, pois sua liberação requer um laudo certificando que o paciente não oferece risco à sociedade. No tocante à educação dos internos, o quadro é também dramático. A exigência de vincular o magistério a uma escola de ensino regular

inviabiliza sua inserção no sistema prisional, e o resultado, então, é uma nova exclusão do preso, dificultando ainda mais o processo de reinserção social.

O descaso com o sistema prisional pode ser mensurado pelas deficiências identificadas. Os estabelecimentos penais, em sua maioria, foram construídos a contragosto dos governantes, para atender à pressão da demanda. A inadequação de suas instalações, aliada às dificuldades de gestão, facilita o acesso de drogas, armas, celulares etc. A mão-de-obra é despreparada para lidar com os presos, e falhas primárias ocorrem nos controles internos da administração carcerária. A maioria dos estados não dispõe de carreira para os agentes prisionais, que, por sua vez, não recebem o treinamento apropriado e sequer são uniformizados. Sua rotina não é regulada por procedimentos operacionais e seus salários, quase sempre ridículos, facilitam o aliciamento e a corrupção. E para completar o descabro, policiais são desviados de suas missões específicas para executar a guarda externa da maioria desses estabelecimentos.

Nesse contexto, com 18 anos de atraso, a União está dando os primeiros passos para assumir a custódia dos presos provisórios e condenados pela Justiça Federal, e dos autores de delitos cuja prática tem repercussão interestadual, que são constitucionalmente de sua competência, embora presos e julgados pela justiça dos estados. E são estes — os traficantes, assaltantes de banco e de carga e outros facínoras — os responsáveis pelo comando da reação dos detentos e que, com poder de fogo (dinheiro e organização) colocam em xeque as instalações prisionais estaduais.

A sanção penal de restrição da liberdade tem por objetivo a ressocialização dos criminosos, porém esta vem sendo anulada pelas desumanas condições de sua custódia. A ilegal e injusta punição assessória é o estopim, a espoleta, o explosivo das revoltas e a munição disponibilizada para os líderes das organizações criminosas no interior dos presídios. As conseqüências estão aí, visíveis: os presos que saem dos guetos bárbaros desses estabelecimentos penais descarregam sua revolta sobre a sociedade e aumentam os índices de violência. E é por esse estado de coisas que o detento privilegiado com prisão especial não é encaminhado para esse ambiente, e nem nele permanece quem pode custear um advogado que conheça os meandros da legislação processual e tenha bom trânsito no fórum. Apesar desse quadro dramático, ainda há quem defenda o aumento da pena para os autores de delitos mais graves.

A ação desencadeada pela organização criminosa nascida nas prisões paulistas despertou a sociedade para a dramática situação da população carcerária e desnudou a caótica situação do sistema penitenciário brasileiro. A ousadia e virulência dos múltiplos atentados surpreenderam o aparato da segurança pública, e o impacto e as repercussões das ações do Primeiro Comando da Capital (PCC) levaram a uma improvisada reação. O momento político confundiu ainda mais o cenário, e as atenções da mídia se voltaram para a resposta da polícia à desordem pública imposta pelos criminosos. A reação imediata gerou críticas pelos eventuais excessos policiais e discussões sobre o limite que o acatamento aos direitos humanos impõe ao

Estado nas ações de proteção ao cidadão. Na verdade, o respeito ao direito não impõe a covardia ou o acanhamento da polícia diante da ousadia de bandidos, nem inibe o uso correto da força como um instrumento legítimo de defesa da sociedade.

Debelada a crise, reduzida a caça aos culpados e a troca de acusações dos diversos atores, outras prioridades despertaram as atenções da mídia e, mais uma vez, a busca das causas e soluções para as anomalias do sistema penitenciário correm o risco de ser adiadas. Seria de todo oportuno reavaliar o episódio e identificar os fatores que deram origem à entidade criminosa, que alimentam seus recursos humanos e logísticos e que ensejam ações tão bem-sucedidas. O passo inicial é não dissociar o sistema prisional do contexto da defesa social e das políticas voltadas para a paz; afinal, o que ali acontece está intrinsecamente ligado à segurança pública. Nesta refletem de forma direta situações como: a inadequação de algumas decisões judiciais, os milhares de mandados de prisão aguardando cumprimento, as invasões de delegacias e presídios, o elevado índice de reincidência, a permanente falta de vagas, as rebeliões que se sucedem, enfim, todos os complicadores que colocam o sistema prisional no centro da segurança pública e demonstram a premente necessidade da sua revisão.

Tornar o sistema penitenciário exequível é um grande desafio. Exige esforço conjunto e ações articuladas entre os diversos níveis de governo e a sociedade. Requer alterações legais, como a independência do Executivo na gestão penitenciária, mantendo a supervisão

da Justiça e a fiscalização (sem ingerência) do Ministério Público; passa pela tipificação criminal da conduta da fuga de presos e a sanção disciplinar para a posse e o uso de telefone celular, arma ou objeto de uso proibido pelo interno; implica o estabelecimento de critérios objetivos para a conquista gradual (reversível) de direitos (trabalho, visitas íntimas, solário etc.) dos reclusos; passa pela aceleração da tramitação dos processos com réus presos; pela parceria com empresas para uso dessa mão-de-obra; pela formação de profissionais especializados em administração e controle prisionais; pela maior fiscalização da OAB sobre os advogados que abandonam seus clientes recolhidos à prisão; e até mesmo pela privatização de presídios.

O confinamento dos infratores perigosos é imperativo para a paz social. Todavia, nem todo infrator coloca em risco essa paz. Assim, é tempo das penas restritivas de liberdade, aplicadas aos autores de delitos de menor poder ofensivo, serem cumpridas fora do ambiente prisional, com a utilização de equipamentos eletrônicos que limitem a circulação do apenado a uma área preestabelecida. Esse tipo de confinamento facilita a reeducação do preso, é eficiente e de baixo custo operacional. Medidas paralelas também seriam oportunas, como prever a punição de autoridades que descuidam dos prazos legais dos processos com réus presos, em especial os provisórios; estimular a teleconferência em substituição à presença física dos réus aos atos processuais, reduzindo sua exposição, a logística e os riscos dos deslocamentos; construir estabelecimentos penais de alta e média segurança, com um leiaute que atenda aos

princípios da moderna arquitetura penitenciária, reduzindo custos, tornando-os mais seguros e humanos, com emprego de tecnologia de fiscalização e controle; com celas individuais em blocos isolados, locutório (para visitas sem contato físico), com integral respeito aos direitos humanos. E compelir as concessionárias a bloquear celulares na área interna dos presídios. É viável e há disponibilidade de recursos técnicos.

Alternativas mais avançadas podem ser viabilizadas, como o envolvimento dos municípios no sistema, delegando-lhes a responsabilidade pela custódia e ressocialização dos presos comuns, de baixa periculosidade, que praticaram delitos em sua circunscrição. Para tal, o Fundo Penitenciário poderia apoiar o município, e os estados repassarem os recursos para o custeio desse novo encargo. Essa medida esvaziaria as casas penais estaduais, melhoraria a assistência ao interno e facilitaria o acompanhamento da execução penal pelo juiz local. Ofereceria, ainda, vantagens como a proximidade da família e o envolvimento da comunidade na recuperação do apenado e, paralelamente, resolveria o problema do teto imposto à folha de pagamento, hoje exclusivamente pesando sobre os estados. Aliás, cabe lembrar que os estados federados já vivem num quadro esquizofrênico para manter o ordenamento legal, pagando todas as contas, e com as limitações da lei de responsabilidade — pagam a polícia contra o crime, o promotor para acusar, o defensor para defender, a justiça para julgar, o sistema penal para manter o preso e, muitas vezes, fornece cestas básicas para sua família (quando o preso é arrimo de família) a fim de sossegar o interior das casas penais.

As medidas apontadas possibilitam a eliminação da custódia de presos provisórios por mais de cinco dias em instalações policiais. E ainda viabilizam a elaboração de normas básicas e procedimentos padrão para os estabelecimentos prisionais, regulando as medidas de segurança para a proteção dos internos, dos agentes, das instalações físicas e dos equipamentos. Permitem, também, acabar de vez com a permissão de visitas coletivas, hoje adotadas para aliviar a tensão no interior dos presídios. Tais visitas (verdadeiros piqueniques, com o ingresso dos familiares dos internos, incluindo crianças) inviabilizam os controles e facilitam o acesso de produtos indesejáveis, além de disponibilizar reféns para as constantes rebeliões. Por outro lado, medidas inteligentes podem ser adotadas, como o provimento da assistência básica às famílias dos presos carentes, a revisão das normas que disciplinam o trabalho apenado ou do egresso, para facilitar sua absorção pelo mercado e evitar a extensão das penas para além do réu. Foi exatamente nesse vazio que o malsinado PCC expandiu seus tentáculos dentro e fora dos presídios.

Sem equacionar as distorções do sistema prisional, que estão fora da governabilidade do aparelho policial, não há como exigir deste maior eficiência na manutenção da paz social. Nessa última década, estudiosos construíram teses sobre a violência e a criminalidade. Modelos de policiamento foram importados e implantados; prioridades foram empiricamente estabelecidas. Investimentos para modernizar e equipar as polícias foram realizados. Esforços para melhorar a formação policial foram feitos. Alguns presídios

foram construídos. Seminários e *workshops* foram realizados, e legisladores promoveram audiências públicas. Todavia, as discussões e os experimentos desenvolvidos no Brasil muito pouco ou em nada contribuíram para conter e reverter a tendência de crescimento do crime.

A razão do insucesso é que, no contexto nacional, ações isoladas e desconexas têm vida curta ou são inócuas. A questão está na complexidade da segurança pública, que precisa ser entendida integralmente para que suas ações sejam estruturantes. Em outros termos, é imperativo que os três poderes e os três níveis de governo se entendam quanto aos objetivos a serem atingidos e interajam em suas ações para alcançá-los. E, óbvio, dando vez e voz à maior interessada, ou seja, à sociedade.

Um obstáculo a ser transposto é o modo de a sociedade encarar o infrator preso, julgado e condenado, pouco importando o tipo de infração. O rótulo que lhe é aplicado fecha portas para as oportunidades de retorno a uma vida normal, como uma condenação extralegal imposta sem perquirir sequer se o ato por ele praticado foi ocasional. Para a polícia, ele é sempre o suspeito por registrar antecedentes, ainda que estes nada tenham a ver com o fato investigado. Sem uma política para alterar esse quadro, não há como reduzir o elevado índice de reincidência. Mas um fato novo está ocorrendo: a perda da imunidade convencional (aquela decorrente do *status* social) de alguns figurões da sociedade, levando-os a enfrentar a realidade prisional até então encarada apenas pela camada mais

humilde da população, tem despertado o interesse político de rever a legislação e elaborar uma consistente política penitenciária.

O tema é complexo, como complexa é a segurança pública. Também esta tem seu próprio sistema no mesmo Ministério da Justiça, com seu conselho, secretaria e fundo, desdobrados nos estados. Aliás, nos mesmos moldes, há outros sistemas intrinsecamente ligados à segurança pública, como os de trânsito, de proteção à criança e aos adolescentes, de proteção à mulher, de defesa civil e outros, todos padecendo do mesmo mal do sistema penitenciário. Embora o objetivo comum seja (ou devesse ser) a paz social, não há uma estratégia para alcançá-la e nem uma coordenação para os programas que se entrelaçam. Tais sistemas, na prática, não se articulam e sequer intercambiam seus projetos. Os resultados, obviamente, ficam apenas nas intenções.

Ao analisar a questão sob a ótica da relação custo-benefício, é fácil perceber que o esforço político e o investimento financeiro para reformular o sistema de defesa social são proporcionais aos benefícios que deles advirão: redução de custos, preservação da vida, recuperação da saúde e dos bens afetados pela criminalidade, além de propiciarem a redução de custos de manutenção de tão injusto modelo. O obstáculo está na gestão da coisa pública adotada num país com enorme diversidade humana, geográfica e política. A centralização das decisões, dos recursos e dos instrumentos legais em Brasília é contrária à lógica. O caminho seria a União estabelecer uma política clara para os três níveis de go-

verno, indicar o rumo e repassar os recursos, cabendo aos estados traçar as diretrizes objetivas e exeqüíveis e aos municípios colocá-las em prática, atendendo à sua realidade. Reduz custos, acelera a execução e enseja o controle da sociedade sobre essa área tão sensível.

O que assistimos ultimamente, com notáveis exceções, é o predomínio da política-

gem e da corrupção, ao lado do danoso corporativismo de instituições que colocam a importância e o poder acima de sua missão institucional e dos interesses da sociedade. E algumas autoridades que, temendo o desgaste político, não adotam as medidas que a paz social exige. Não dá para agradar a todos, mas há um limite de tolerância para a sociedade suportar o atual cenário de insegurança. ✎

Data de recebimento: 08/02/07

Data de aprovação: 23/02/07