

Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Universidade Federal de São Carlos
Grupo de Estudos sobre Violência e Administração do Conflito



Segurança Pública e Encarceramento no Brasil: articulações e tensões entre políticas e práticas

Relatório Final apresentado à equipe do Pensando a Segurança
Pública – 5ª edição - Ministério da Justiça /SENASP / PNUD

Linha de Pesquisa A.10 Intersetorialidade das políticas de Segurança
Pública e de Assuntos Penitenciários

Responsável técnica:
Profa. Dra. Jacqueline Sinhoretto (UFSCAR)

São Carlos, SP
Setembro de 2016

Ficha Técnica

Projeto BRA/04/029 – Segurança Cidadã

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Cidadania– SENASP^[1]_{SP}

Pensando a Segurança Pública - Edição CONSEG - (Edital nº 2/2015)

Carta de Acordo nº 33999

Título da pesquisa:

Segurança Pública e Encarceramento no Brasil: articulações e tensões entre políticas e práticas

Instituição proponente:

Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FAI.UFSCar)

CNPJ: 66.991.647/0001-30

Endereço: Rodovia Washington Luís, Km 235 - Caixa Postal 147 - Bairro Monjolinho - Cep: 13565-905 - São Carlos – SP

Telefone: (016) 3351-9000 Fax: (016) 3351-9008

Responsável pela Instituição Proponente:

Prof. Dra. Ana Lúcia Vitale Torkomian

Endereço: Rodovia Washington Luís, Km 235 - Caixa Postal 147 - Bairro Monjolinho - Cep: 13565-905 - São Carlos – SP

Telefone / Fax: 33519000 / E-mail: fai@fai.ufscar.com.br / CPF: 091165708-80

Coordenadora Geral da Pesquisa:

Profa. Dra. Jacqueline Sinhoretto (UFSCar)

Equipe

Coordenadores por estado:

Profa. Dra. Liana de Paula (UNIFESP)

Prof. Dra. Camila Nunes Dias (UFABC)

Prof. Dr. Eduardo Batitucci (FJP)

Prof. Dr. José Luiz Ratton (UFPE)

Prof. Dr. Gilson Antunes (UFPE)

Pesquisadores:

Amanda Figueiredo

Camila Costa Cardeal

Camila Vieira de Carvalho

Clarissa Galvão Cavalcanti Borba
Giane Silvestre
Íris Pereira Silva
Jasmin Guimarães dos Santos Amorim
Juliana Tonche
Karina Leite Marinho
Laís Boás Figueiredo Kuller
Leonardo de Carvalho Silva
Letícia Godinho de Souza
Luana Leite Rabelo
Luania Ludmilla Castro
Luis Felipe do Nascimento
Marcus Vinícius da Cruz
Maria Carolina de Camargo Schlittler
Natália Regina Borba de Sá
Rachel Juliene
Menezes Sodré
Rosânia Rodrigues de Souza
Sérgio Luiz Félix da Silva

Parcerias:

GEVAC (UFSCar) – Grupo de Estudos Sobre Violência e Administração de Conflitos
NESP (FJP) – Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro
NEPS (UFPE) – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade, Violência e Políticas Públicas de Segurança da Universidade Federal de Pernambuco
CiVAJ (UNIFESP) – Grupo de Estudos sobre Cidadania, Violência e Administração da Justiça da Universidade Federal de São Paulo
Grupo de Estudos e Pesquisa em Violência, Segurança e Justiça da UFABC

RESUMO

A pesquisa investigou as articulações, tensões e correlações entre o sistema de segurança pública e assuntos penitenciários no Brasil, por meio da análise de dados quantitativos secundários dos 27 estados do Brasil e de pesquisa qualitativa em 3 estados (São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco). A pesquisa qualitativa envolveu a produção e análise de dados primários em perspectiva comparada, enfocando o desenho das políticas públicas nos estados selecionados e os mecanismos de articulação setorial. Foram abordadas: as conexões entre as ações da segurança pública e do sistema penitenciário; as principais agendas das políticas de segurança pública e de assuntos penitenciários e a articulação e complementaridade existentes; como os estados têm gerenciado o fluxo de ações e os impactos mútuos entre segurança pública e assuntos penitenciários, mediante a descrição e análise dos desenhos de políticas públicas destes setores; experiências internacionais acerca da interação e articulação dos sistemas de segurança pública e penitenciário. Conclui-se que o impacto das políticas de segurança sobre o sistema penitenciário é enorme, visto que o encarceramento crescente é a praticamente a única resposta esperada das políticas de segurança; há fragilidade - e mesmo ausência - de articulação entre as políticas, o que pode redundar em agravamento de quadros de violência, crises na segurança e nas prisões e reforço de organização de grupos criminais a partir do cárcere; a garantia de direitos na execução das políticas de segurança e penitenciárias é um imenso desafio, posto que as condições carcerárias são degradadas; o custo econômico do crescimento do encarceramento é uma realidade que se impõe ao momento presente.

Palavras chave: Assuntos Prisionais, Segurança Pública, Controle do Crime, Encarceramento, Seletividade

Abstract

This research aimed to investigate the articulations, tensions and correlations between public safety and prison system in Brazil, by analyzing quantitative data of the 27 states of the Federation and qualitative data of three of them (São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco). The qualitative data was produced and analyzed in a comparative perspective that focused on the design of the public policies in the three states selected and in their mechanisms of sectorial articulation. The research studied the connections between the actions of public safety institutions and prison system; the main agendas of the policies of public safety and prison and the articulations and complementarities between them; how the three states have been managing the actions and mutual impacts between public safety and prison, according to the description and analysis of the design of public policies of these sectors; and the international experiences of interaction and articulation of the systems of public safety and prison. The conclusion is that the impact of current public safety policies on the prison system is enormous, since the increasing incarceration is practically the only expected answer of those policies. The articulation between public safety policies and prison policies is fragile – or even absent –, what can produce crises in public safety and in prisons, with the escalation of violence and the reinforcement of criminal organizations based in prisons. The guarantee of rights in the implementation of public safety and prison policies is still a major challenge, since the conditions of Brazilian prisons are degraded. Also, the financial costs of the increase of incarceration are considerable.

Keywords: Prison, Public safety, Control of crime, Incarceration, Inequality in justice system.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - População prisional brasileira em números absolutos	36
Gráfico 2 - População prisional brasileira em números absolutos	37
Gráfico 3 – Razão preso/vaga no sistema prisional.....	38
Gráfico 4 – Percentual de variação da população encarcerada no país	39
Gráfico 5 – População prisional brasileira Estados da Região Norte, 2008 a 2014.....	41
Gráfico 6 – População prisional brasileira Estados da Região Nordeste, 2008 a 2014.....	42
Gráfico 7 – População prisional brasileira Estados da Região Centro-Oeste, 2008 a 2014.....	42
Gráfico 8 – População prisional brasileira Estados da Região Sudeste, 2008 a 2014.....	43
Gráfico 9 – População prisional brasileira Estados da Região Sul, 2008 a 2014.....	43
Gráfico 10– População prisional brasileira segundo situação processual Brasil e Unidades da Federação, 2014.....	46
Gráfico 11 – População prisional brasileira segundo tipo de crime Brasil e Unidades da Federação, 2014.....	47
Gráfico 12 – Taxa de encarceramento por 100 mil habitantes	51
Gráfico 13 – Percentual de presos segundo situação processual	52
Gráfico 14 - Percentual de presos segundo situação processual	53
Gráfico 15 - Pernambuco.....	53
Gráfico 16 – Minas Gerais	Erro! Indicador não definido.
Gráfico 17 – São Paulo	Erro! Indicador não definido.
Gráfico 18 – Percentual de negros e brancos na população prisional	54
Gráfico 19 – Percentual de negros e brancos na população prisional	55
Gráfico 20 – Percentual de negros e brancos na população prisional	56
Gráfico 21 – Taxa de encarceramento de negros e brancos por 100 mil habitantes maiores de 18 anos segundo grupos de cor/raça	56
Gráfico 22 – Percentual da população prisional segundo faixa etária.....	57
Gráfico 23 – Percentual da população prisional segundo faixa etária.....	58
Gráfico 24 – Percentual da população prisional segundo faixa etária.....	59
Gráfico 25 - Comparação entre as taxas de registro e de encarceramento por tráfico de drogas	65
Gráfico 26 - Comparação entre as taxas de registro e de encarceramento por tráfico de drogas	65
Gráfico 27 - Comparação entre as taxas de registro e de encarceramento por tráfico de drogas	66
Gráfico 28 - Comparação entre as taxas de registro de roubo e encarceramento por crimes contra o patrimônio.....	67
Gráfico 29 - Comparação entre as taxas de registro de roubo e encarceramento por crimes contra o patrimônio.....	67
Gráfico 30 - Comparação entre as taxas de registro de roubo e encarceramento por crimes contra o patrimônio.....	68
Gráfico 31 - Comparação entre as taxas de registro por homicídio doloso e encarceramento por crimes contra a pessoa	69
Gráfico 32 - Comparação entre as taxas de registro por homicídio doloso e encarceramento por crimes contra a pessoa	70
Gráfico 33 - Comparação entre as taxas de registro por homicídio doloso e encarceramento por crimes contra a pessoa	71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de presos no sistema penitenciário brasileiro	40
Tabela 2 – Número absoluto de presos, taxa de encarceramento e variação percentual da taxa	44
Tabela 3 - Gasto em Segurança Pública per capita segundo UF	48
Tabela 4 -	49
Tabela 5 - Registro de Ocorrências - Crimes Violentos Letais Intencionas - Taxa por 100 mil habitantes	60
Tabela 6 - Registro de Ocorrências - Crimes Violentos Não-Letais Intencionas contra o patrimônio - Taxa por 100 mil habitantes	61
Tabela 7 - Registro de Ocorrências - Leis especiais - Taxa por 100 mil habitantes	62
Tabela 8 - Presos segundo tipo de crime – Taxa por 100 mil habitantes	63

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	12
2. INTRODUÇÃO.....	15
3. METODOLOGIA	19
4. 1. METODOLOGIA	Erro! Indicador não definido.
2. Segurança pública, controle do crime e questões prisionais em análise.....	23
1.1. A segurança pública brasileira: o protagonismo das Polícias Militares.....	23
1.2. A seleção de suspeitos criminais	25
1.3. O perfil da população prisional brasileira.....	29
1.4. Raça, classe, encarceramento, violência e segurança pública	33
3. 3. DOS RESULTADOS	Erro! Indicador não definido.
3.1. SEGURANÇA PÚBLICA E ENCARCERAMENTO NO BRASIL: DADOS QUANTITATIVOS.....	35
3.1.1. Panorama do encarceramento no Brasil	35
Gráfico 1 - População prisional brasileira em números absolutos	36
Gráfico 2 - População prisional brasileira em números absolutos	37
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	37
Gráfico 3 – Razão preso/vaga no sistema prisional	38
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	38
Gráfico 4 – Percentual de variação da população encarcerada no país.....	39
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	39
Tabela 1 – Número de presos no sistema penitenciário brasileiro	40
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	41
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	42
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	42
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	43
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	43
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	45
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	46
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	47
Tabela 3 - Gasto em Segurança Pública per capita segundo UF	48
Tabela 4 -	49
3.1.2. Perfil da população encarcerada em Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo.....	50
Gráfico 12 – Taxa de encarceramento por 100 mil habitantes	51
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública; IBGE	51
Gráfico 13 – Percentual de presos segundo situação processual	52
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	52

Gráfico X - Percentual de presos segundo situação processual	52
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	53
Gráfico 14 - Percentual de presos segundo situação processual.....	53
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	53
Gráfico 15 - Pernambuco	53
Gráfico 16 – Minas Gerais	Erro! Indicador não definido.
Gráfico 17 – São Paulo	Erro! Indicador não definido.
Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010.....	54
Gráfico 18 – Percentual de negros e brancos na população prisional	54
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	54
Gráfico 19 – Percentual de negros e brancos na população prisional	55
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	55
Gráfico 20 – Percentual de negros e brancos na população prisional	56
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	56
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública; IBGE.....	56
Gráfico 22 – Percentual da população prisional segundo faixa etária	57
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	57
Gráfico 23 – Percentual da população prisional segundo faixa etária	58
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	58
Gráfico 24 – Percentual da população prisional segundo faixa etária.....	59
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	59
3.1.3. Correlações entre a segurança pública e o encarceramento	60
Tabela 7 - Registro de Ocorrências - Leis especiais - Taxa por 100 mil habitantes	62
Tabela 8 - Presos segundo tipo de crime – Taxa por 100 mil habitantes	63
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública; IBGE.....	63
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	65
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	65
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	66
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	67
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	67
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	68
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	69
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	70
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública	71

3.2. SEGURANÇA PÚBLICA E ENCARCERAMENTO EM SP, MG E PE	73
Minas Gerais	73
São Paulo.....	75
Pernambuco	82
3.2.1. A questão da gestão por resultados.....	87
“São Paulo Contra o Crime”	89
As implicações do São Paulo Contra o Crime para os policiais civis e militares de SP	91
Os policiais militares	Erro! Indicador não definido.
Os policiais civis	Erro! Indicador não definido.
Pernambuco: das metas policiais ao caos nos presídios.....	95
O sistema de gestão por resultados em Minas Gerais.....	97
3.2.2. A questão das crenças e descrenças dos operadores (esperando texto)	103
3.2.3. A questão da participação social	117
São Paulo.....	117
Pernambuco	122
Minas Gerais	129
3.2.4. A questão das identidades profissionais	132
Identidades Policiais.....	132
Identidades dos operadores Judiciais.....	136
Identidades dos operadores do Sistema Prisional	138
Identidades dos interlocutores da Sociedade Civil.....	140
3.2.5. A questão dos cargos.....	142
Sistema prisional	143
Polícia Civil	146
Polícia Militar	147
Operadores da Justiça	149
3.3.6. A questão da “mídia”	152
3.2.7. A questão das audiências de custódia.....	156
O projeto e os provimentos	156
Representações dos operadores	157
Polícia Militar	158
Polícia Civil	159
Judiciário.....	160
Defensoria Pública.....	160
Ministério Público	161
Sociedade Civil	161

Sistema Penitenciário	162
Dados preliminares	Erro! Indicador não definido.
3.2.8. A questão da política, lógica ou estratégia.....	165
Minas Gerais	166
Para o Superintendente de Polícia Judiciária da PCMG,.....	168
A política criminal paulista: “na dúvida prende”	168
Pernambuco	173
3.2.9. Alternativas ao encarceramento e/ou políticas de prevenção	177
Minas Gerais	178
São Paulo.....	180
Pernambuco	182
3.3. INOVAÇÕES EM POLÍTICAS CRIMINAIS DESCARCARIZANTES: OS CASOS DA EUROPA E DA AMÉRICA LATINA.....	191
3.3.1. O caso Europeu.....	191
3.3.2. O caso da América Latina	196
3.4. RECOMENDAÇÕES (em aberto, precisa fazer).....	Erro! Indicador não definido.
4. 4. CONCLUSÕES (em aberto, precisa fazer)	203
5. REFERÊNCIAS	217
6. ANEXO	223

APRESENTAÇÃO

Apresenta-se aqui o Relatório Final da pesquisa “Segurança Pública e Encarceramento no Brasil: articulações e tensões entre políticas e práticas” desenvolvida no âmbito do Edital Pensando a Segurança Pública – 5ª edição, dedicado ao fomento de análises e material de base para a reflexão preparatória da II Conferência Nacional de Segurança Pública, inicialmente prevista para ocorrer em 2016.

O tema central deste relatório é a articulação entre as políticas e práticas da segurança pública e as questões penitenciárias, pensada tanto no desenho de formas de integração de políticas públicas como nos efeitos da produção segurança pública sobre o encarceramento e as formas de gerir um contingente crescente de pessoas presas.

A pesquisa foi desenvolvida entre março e setembro de 2016, por meio da constituição de uma rede de colaboração entre grupos de pesquisa sediados em São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco, resultando em análises que procuram abranger ao menos quatro níveis: estudos de casos das experiências locais nestes três estados, comparação entre estas experiências, análises de macrodados nacionais e análise de tendências internacionais a partir de experiências na América Latina e na Europa.

Para tal, o Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos (GEVAC) da Universidade Federal de São Carlos (SP) buscou parcerias com outros grupos de estudos como o Núcleo de Estudos em Segurança Pública (NESP) da Fundação João Pinheiros (MG), o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade, Violência e Políticas Públicas de Segurança (NEPS) da Universidade Federal de Pernambuco (PE), o Grupo de Estudos sobre Cidadania, Violência e Administração da Justiça (CiVAJ) da Universidade Federal de São Paulo (SP) e o Grupo de Estudos e Pesquisa em Violência, Segurança e Justiça da UFABC, consolidados nacionalmente devido à qualidade das pesquisas desenvolvidas por seus membros, com diferentes níveis de formação acadêmica, vinculados a instituições que protagonizam o cenário científico devido a extensa e reconhecida atuação em pesquisas de base e também pesquisa aplicada em parceria com governos municipais, estaduais e do governo federal. Os dois últimos são grupos recém constituídos e sediados em instituições de pesquisas criadas em anos recentes: a Universidade Federal do ABC (UFABC) e o Campus de Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).

O ponto forte de composição da equipe de pesquisa, mediante a parceria entre estes grupos, sediados em três estados, é a possibilidade de construir conhecimento no diálogo entre expertises já desenvolvidas pelos pesquisadores do campo da segurança pública, no tratamento das especificidades da segurança, da prisão e de suas instituições no país. Esta parceria incide diretamente na formação de novos profissionais, mediante o envolvimento dos estudantes de pós-graduação das instituições parceiras. Além disso, a parceria repousa numa relação intelectual de pesquisa duradoura e intensa entre os líderes dos grupos de pesquisa no decorrer da última década, que partilham as mesmas redes de pesquisa, eventos acadêmicos e publicações.

Temas relacionados à segurança pública e assuntos penitenciários são, no Brasil, muitas vezes tratados como objetos de pesquisa diferentes. São poucos os estudos que visam investigar as conexões entre estes dois objetos sociológicos. Por outro lado, existe uma vasta produção sociológica sobre como se reproduzem as chamadas seletividades na atuação da polícia e dos operadores do sistema de justiça criminal, as quais acabam produzindo desvantagens para grupos populacionais específicos - sobretudo jovens, negros e moradores de periferias – em relação ao acesso à justiça, ao direito à defesa, na relação com a polícia e no direito à vida segura.

Desta forma, o presente relatório está organizado para responder ao proposto no projeto de pesquisa no que tange à análise das articulações e tensões entre segurança pública e o encarceramento, mobilizando três estratégias de investigação:

a) Macrodados da segurança pública brasileira (efetivo, investimentos, perfil das pessoas apreendidas pelas polícias, tipos de crimes mais vigiados pela segurança pública) e do sistema penitenciário (perfil da população carcerária, investimentos, efetivo) para compreender as correlações e como elas se alteram no tempo (2008-2013) e no espaço (27 estados);

b) Levantamento bibliográfico nacional e internacional de análises que contribuam para a compreensão da relação entre políticas de segurança e políticas penitenciárias, com especial atenção a avaliações sobre o papel e o lugar da prisão na produção, de um lado, do controle social e, de outro, da segurança como direito humano, articulado e indivisível das outras dimensões dos direitos humanos;

c) Um estudo em profundidade tendo como foco para a análise 3 modelos de integração entre políticas de segurança e política penitenciária, elegendo 3 estados brasileiros (São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco), visando compreender i) o desenho das políticas existentes, ii) como é concebida a integração entre as políticas, iii) quais mecanismos presentes no desenho das políticas favorecem resultados positivos, iv) onde estão os gargalos e v) quais os resultados

efetivos dessas políticas que impactam simultaneamente a segurança pública e o sistema penitenciário.

O presente Relatório Final é um dos produtos contratados na assinatura da Carta de Acordo entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça - SENASP e a Fundação de Apoio Institucional da Universidade Federal de São Carlos FAI-UFSCar, ao lado dos demais produtos já entregues e aprovados: i) Projeto consolidado, ii) Caderno de debates, com o diagnóstico do quadro geral da segurança e do encarceramento no Brasil; análise das principais tendências adotadas; análise de políticas estaduais – Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo, enfocando os modelos de integração previstos. iii) Artigo técnico com o relato dos principais achados da pesquisa, privilegiando a análise dos casos estudados, enfocando os modelos formulados para a integração das políticas de segurança e penitenciária, em contraponto à sua implementação e seus resultados na atualidade.

INTRODUÇÃO

O ciclo de três décadas de democracia no Brasil foi o mais extensos e profundo que o país viveu sob este regime, sendo válido refletir sobre os seus impactos sociojurídicos, institucionais e culturais sobre as respostas públicas frente ao crime e à violência, como sobre a transformação de percepções da população sobre lei, ordem e segurança pública. Como ponto de partida, considera-se que a democratização brasileira ocorre de modo descontínuo, tendo auferido avanços em alguns temas da agenda de desenvolvimento do país, como a redução da miséria e a inclusão de milhões de brasileiros na classe média; a consolidação, mesmo que desigualmente aplicada, de direitos como os voltados à defesa do consumidor (Código de Defesa do Consumidor) e o novo Código Civil, ampliação da utilização de penas e medidas alternativas, investimento na formação policial orientada pelos princípios da segurança cidadã (Sinhoretto e Lima, 2015).

E também ocorrem retrocessos e/ou obstáculos à incorporação de pressupostos democráticos no funcionamento de instituições do Estado, em especial aquelas que compõem o sistema de justiça criminal brasileiro (polícias, ministérios públicos, defensorias, Judiciário, sistema prisional). Observa-se que no campo da segurança pública há um pêndulo entre medidas de modernização democrática das polícias e do sistema de justiça criminal e a retroalimentação de forças que recolocam a violência institucional e a baixa eficiência na prevenção do crime e na garantia de direitos como elementos constituintes do padrão de atuação das polícias brasileiras. Há, como indicam Costa e Lima (2014) uma enorme disputa pelo significado de lei, ordem e segurança pública em curso. São inúmeros os fatores a contribuir para este quadro.

O primeiro destes fatores é, sem dúvida, a coincidência histórica entre a redemocratização e a experiência da violência e da exacerbação do medo e da insegurança. Nos jornais e na experiência das classes favorecidas, a violência está presente na forma do medo do crime patrimonial – que guarda correspondência com as altas taxas de roubos e furtos que têm feito parte da vida nas grandes cidades brasileiras. Já na experiência das classes desfavorecidas, a morte violenta é um dado que se acrescenta: mais de 50 mil homicídios a cada ano, 1 milhão de mortos nestes 30 anos; mais de 2 mil mortes anuais provocadas pelas polícias, em sua maioria de jovens, negros e pobres, e um universo de mortes a esclarecer que, em sua maioria, conformam um exército de vítimas ocultas e invisíveis da violência letal. O Brasil vivencia um quadro endêmico que contradiz o imaginário social sobre a identidade do brasileiro, de um país pacífico, tão cultivada pelo Itamaraty em relações externas com outros países. Nessa lógica, os

inimigos do Estado brasileiro não são outros países, mas parcelas históricas e politicamente invisíveis da sua própria população (Sinhoretto e Lima, 2015).

A manutenção da chamada ordem pública por parte do Estado implica na realização de tarefas que vão desde o patrulhamento ostensivo das vias públicas, até a custódia de indivíduos condenados pelo cometimento de atos criminosos. Para dar conta de tais tarefas, os estados criam secretarias específicas que administram cada uma das organizações do sistema de segurança pública e justiça criminal.

Sapori (2006) qualifica o arranjo institucional da segurança pública no Brasil como componente de um complexo sistema organizacional e legal que se divide em subsistemas com características próprias e singulares. Ainda segundo o autor, estes sistemas estão articulados, a princípio, por uma divisão de trabalho e complementaridade de funções. Os subsistemas policial, judicial e prisional estão inseridos nesse processo sistêmico.

Até o século passado, usualmente, os estados possuíam Secretarias de Justiça às quais polícias e prisões eram subordinadas, ou seja, segurança pública e prisões eram partes de um mesmo sistema. Com o passar dos anos, no entanto, fatores como o aumento nas taxas de criminalidade, o aumento dos investimentos no setor e também a redemocratização do país fizeram com que os Estados criassem novas burocracias específicas para a segurança pública e sistema penitenciário, tornando tais sistemas cada vez mais especializados.

No estado de São Paulo, por exemplo, a Secretaria de Administração Penitenciária foi criada em 1993 para gerir o sistema prisional, que até então estava sob a Secretaria de Justiça e havia passado um curto período sob a Secretaria de Segurança Pública (1992). Já no estado do Rio de Janeiro, a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária foi criada mais recentemente, no ano de 2003. Um dos efeitos possíveis dessa burocratização é o distanciamento de gestores e a desarticulação de políticas para o sistema de segurança pública e penitenciário, que a princípio deveriam ser pensadas e elaboradas de forma conjunta e articulada.

De acordo com Sapori (2006), o nível de articulação/desarticulação entre as organizações do sistema é o elemento que define os padrões de eficácia e eficiência de sua dinâmica. Portanto, tais níveis de articulação/desarticulação são um dos possíveis aspectos para analisar o sistema de justiça e segurança pública. Ainda segundo o autor: “*os diferentes segmentos organizacionais tendem a agir segundo lógicas distintas e muitas vezes conflitantes, contrariando a divisão de trabalho harmoniosa inicialmente prevista*”, atualizando um diagnóstico feito por Adorno (1991) ainda no início da década de 1990, que já apontava que a fragmentação das políticas de segurança estava diretamente vinculada às lógicas distintas que

presidiam cada uma das instituições que compõem o sistema de justiça criminal, sendo este um dos obstáculos à sua eficiência. Não por acaso, *“o sistema de justiça criminal é melhor descrito como arena de conflito e de negociação de segmentos organizacionais frouxamente conectados”* (Sapori, 2006, p. 765).

Somado a isso, as polícias brasileiras refletem a esfera da segurança pública onde tais frouxas articulações são mais visíveis. Cada Unidade da Federação possui duas polícias (sem contar a Polícia Federal e guardas municipais) submetidas aos governos estaduais e, embora ambas estejam subordinadas às Secretarias de Segurança estaduais, suas ações são frouxamente articuladas dentro de um sistema no qual, muitas vezes, as linhas de trabalho são conflitantes, e ainda permeadas por conflitos internos e corporativos. Não há uma articulação entre as políticas policiais, as ações de vigilância e aquilo que virá a ser a política criminal.

Observa na prática a ausência de espaços institucionais para a articulação de políticas integradas entre as polícias e as demais instituições de controle do crime. O efeito disso é a atual política criminal sustentada pela punição sistemática de crimes contra o patrimônio e crimes de drogas, e as altas taxas de homicídios, a maioria sem elucidação. Entre os resultados desta desarticulação institucional na política criminal vigente estão, de um lado, a ausência de prioridade na prevenção dos crimes contra a vida, e de outro, a punição seletiva de grupos sociais específicos, representados na população carcerária (Silvestre, Schlittler, Sinhoretto, 2015).

Dois traços distintivos do controle do crime no Brasil são as i) polícias frouxamente articuladas, cujo trabalho produz aceleração nas taxas de encarceramento e ii) secretarias ou subsecretarias de segurança e administração penitenciária, com crescente autonomia decisória e administrativa, frouxamente articuladas entre si.

Para aprofundar a análise de aspectos deste contexto, a presente pesquisa objetivou o estudo de caso de três estados brasileiros que apresentam diferentes estruturas e níveis de articulação entre os sistemas de segurança pública e prisional.

O estado de São Paulo possui as secretarias de Segurança Pública/SSP e Administração Penitenciária/SAP separadas e autônomas e, havendo poucas ações de articulação entre elas, sendo o Gabinete do Governo a única instância de integração formal entre elas. Hoje São Paulo tem a maior população encarcerada do país, com mais de 200 mil pessoas presas, o que corresponde a aproximadamente 40% do total de presos no país. Segundo os recentes dados da SAP, em torno de 7% dos presos em São Paulo respondem por crimes contra a vida.

Minas Gerais apresentou um crescimento da população encarcerada entre 2005 e 2013 de 666% (Silvestre, Schlittler, Sinhoretto, 2015). O Estado possui uma Secretaria de Defesa Social que abarca as subsecretarias de gestão prisional e segurança, tendo sido orientado por uma política complexa de integração de programas e ações, que foi se enfraquecendo ao longo do tempo.

Pernambuco possui uma Secretaria Executiva de Ressocialização que faz a gestão do sistema penitenciário de forma autônoma, e também constitui um desenho de políticas que previa ações de articulação de políticas e ações, que também conheceu enfraquecimento em anos recentes. Os resultados atuais apontam para um significativo incremento da população encarcerada, sendo que o sistema prisional de Pernambuco apresenta estrutura bastante precarizada.

Avaliou-se que, a despeito do esforço anteriormente realizado no desenho e na implementação inicial das políticas de integração setorial, visando a melhoria da segurança pública e a redução da incidência dos crimes letais, não houve mudanças no padrão do policiamento, o que redundou na persistência do modelo de policiamento focalizado em determinados grupos sociais e tipos de crime, reservando a estes um mesmo desfecho: o encarceramento. No estado de Pernambuco, ainda que a política de repressão qualificada tenha obtido sucesso na redução das taxas de crime violentos, o perfil majoritário dos presos permanece sendo o de autores de crimes patrimoniais e tráfico de drogas. Ademais o estado enfrenta problemas na gestão de seu superlotado sistema prisional.

Neste sentido, a presente pesquisa tomou os três estados citados como *lôcus* de estudo das articulações entre os sistemas de segurança pública e prisional. Com os resultados trazidos neste relatório, objetiva-se contribuir com conhecimento que sirva à elaboração de políticas eficazes e articuladas, nas quais tanto a repressão aos crimes mais graves seja aprimorada, quanto os processos de desencarceramento sejam implementados, uma vez que a coexistência de articulações pontuais e de um sistema frouxamente integrado, acabou tendo como resultado o aumento indiscriminado da população encarcerada, com degradação dos direitos fundamentais das pessoas custodiadas, e a persistência de altas taxas de crimes violentos.

Além do exposto, a pesquisa também avaliou experiências internacionais de reformas nos setores da segurança pública e prisional que poderiam apontar diretrizes e possibilidades a serem implementadas no Brasil. Para tanto, foram buscadas experiências de reformas em países da América Latina e da Europa, Chile e Holanda, focalizando a busca de informações e análises já publicadas sobre os resultados alcançados.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada nesta pesquisa foi mista, isto é, envolveu técnicas e métodos quantitativos e qualitativos para a seleção de fontes, a coleta e a análise dos dados, buscando investigar as articulações, tensões e correlações entre as políticas de segurança pública e as políticas penitenciárias. A apresentação dos resultados no relatório foi dividida considerando a análise quantitativa dos dados macro das 27 unidades da federação e a análise qualitativa (em profundidade) dos três casos selecionados – Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco. Há também, ao final do relatório, a apresentação de dados relativos a experiências internacionais de integração entre políticas de segurança pública e políticas penitenciárias. Esses dados foram produzidos por meio de levantamento e revisão bibliográficos.

O levantamento e análise quantitativos foram feitos com uso de fontes secundárias de dados nacionais da segurança pública e do sistema penitenciário, e visaram compreender as relações e articulações entre eles e como essas podem se alterar no tempo (2008-2014) e no espaço (27 unidades da federação). Entre os dados quantitativos, foram considerados aqueles concernentes à incidência criminal; ao investimento em segurança pública e no sistema prisional (ex: investimento *per capita* em segurança); perfil dos crimes nos registros policiais e nos dados penitenciários; e perfil da população carcerária, com foco nas clivagens etária e racial.

Boa parte desses dados já se encontrava estatisticamente tratada e compilada no *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP desde 2007 em parceria com a SENASP, e no *Mapa do Encarceramento: os jovens do Brasil*, publicado em 2015 pela Secretaria Nacional de Juventude e pela Secretaria-Geral da Presidência da República, em parceria com o PNUD. Além dessas publicações, como fonte de dados secundários, foi também consultado o *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen*, produzido pelo Departamento Penitenciário Nacional – Depen do Ministério da Justiça.

O recorte temporal 2008-2014 foi estabelecido considerando que em 2008 o tipo penal que motivou a prisão passou a compor as informações do perfil da população presa no *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen*. A implantação do *Infopen* deu-se em 2005, de modo que a partir de 2008 a base passou a apresentar dados mais consistentes e, portanto, com maior validade para composição da série histórica.

É importante destacar a inclusão de outras fontes, em especial aquelas que contribuem

para traçar o perfil socioeconômico dos indivíduos que sofreram efetivo controle policial e penal, tendo ingressado na população carcerária nacional. Sabe-se que o *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen* é a principal fonte desses dados, mas foram consideradas outras fontes complementares, em especial os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que traz informações orçamentárias sobre os gastos em segurança pública no período considerado.

Além disso, os dados de perfil socioeconômico foram comparados aos da população nacional, para identificar em que medida há maior incidência de controle penal em determinados segmentos populacionais. Assim, destaca-se também como fonte utilizada o *Censo Demográfico 2010*, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

A pesquisa qualitativa de campo foi realizada entre os meses de abril e junho de 2016 para identificar e analisar modelos de integração entre políticas de segurança pública e políticas penitenciárias em Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco. Os objetivos da pesquisa qualitativa foram compreender o desenho dessas políticas; compreender como é concebida a integração entre elas; detectar quais os mecanismos nesse desenho que favorecem resultados positivos; identificar os possíveis gargalos; e identificar os resultados efetivos dessas políticas que impactam simultaneamente a segurança pública e o sistema penitenciário. Com base nestes objetivos, e buscando a produção de dados comparáveis dos três modelos em estudo, o desenho de pesquisa foi padronizado para os três estados e priorizou o recurso às técnicas de entrevista estruturada (com roteiro específico para cada um dos segmentos entrevistados) e grupo focal.

Além disso, como proposto no projeto, o desenho qualitativo enfocou a perspectiva dos atores locais envolvidos nas políticas de segurança pública e políticas penitenciárias, buscando compreender e analisar suas concepções em relação a essas políticas e à integração entre elas, e suas percepções sobre os aspectos positivos e negativos e os resultados alcançados. A perspectiva dos atores locais foi considerada tanto em relação à posição ocupada por eles na definição e implantação das políticas (entrevistas com atores-chave) quanto nas dinâmicas das instituições às quais pertencem (grupos focais e entrevistas qualitativas por segmentos).

Foram entrevistados como atores-chave: policiais civis (investigadores e delegados), policiais militares (soldados e oficiais), defensores públicos, promotores de justiça, juízes, gestores das áreas de segurança pública e sistema prisional, agentes penitenciários e representantes da sociedade civil. O critério de seleção dos entrevistados não se restringiu à ocupação atual de cargos públicos com poder decisório, mas levou em conta também pessoas que ocuparam esses cargos durante a implementação de políticas de integração (em um intervalo máximo de 10 anos) e representantes da sociedade civil, especialmente, aqueles que

participaram ou participam de conselhos setoriais de política públicas (no mesmo intervalo).

Foram realizadas 66 entrevistas, sendo 34 em Minas Gerais (quatro policiais civis, um policial militar, quatro operadores das instituições de justiça, 20 gestores, e cinco representantes da sociedade civil), 18 em São Paulo (três policiais civis, quatro policiais militares, um promotor de justiça, três juízes, três gestores, dois agentes penitenciários, e dois representantes da sociedade civil) e 14 em Pernambuco (um policial civil, um policial militar, dois defensores públicos, um promotor de justiça, um juiz, dois gestores, um agente penitenciário, e cinco representantes da sociedade civil).

Os grupos focais, por sua vez, foram organizados por segmentos, isto é, por tipo de instituição de origem dos participantes, e buscaram identificar as dinâmicas das instituições envolvidas nas políticas de segurança pública e políticas penitenciárias. Em Minas Gerais, foi realizado um grupo focal com oficiais da Polícia Militar e, em São Paulo, foi realizado um grupo focal com defensores públicos. Em Pernambuco, não foi possível a realização de grupo focal. A realização de grupos focais ou entrevistas individuais deveu-se a conveniências e disponibilidade de agenda dos interlocutores da pesquisa, havendo dificuldades em reunir os possíveis participantes do grupo focal no mesmo espaço e horário, daí a opção por entrevistas individuais em horários e locais de escolha dos interlocutores.

Todo o material qualitativo coletado (entrevistas e grupos focais) foi tratado a partir do estabelecimento de nove eixos de análise, que compõem este relatório e que serviram para comparar os resultados obtidos nos três estados pesquisados. São eles: (1) metas e gestão por resultados; (2) crenças e descrenças dos operadores; (3) participação social; (4) identidades profissionais dos interlocutores; (5) criação, alocação e exercício de cargos e fragilidade institucional; (6) papel da mídia; (7) audiência de custódia; (8) política, lógica, estratégia; e (9) alternativas ao encarceramento e/ou políticas de prevenção. Estes eixos emergiram de uma discussão da equipe de pesquisa realizada em seminário interno no dia 08 de junho de 2016, UFSCar, a partir da análise preliminar do material coletado e da verificação de recorrência de categorias e temas abordados pelos interlocutores.

Foi assegurado o anonimato dos interlocutores, diante das pressões e tensões que são próprias do campo, especialmente mencionadas por policiais, agentes penitenciários e gestores de programas. Os cargos ocupados foram mencionados apenas nos casos em que os entrevistados deram a sua permissão. Uma das formas de assegurar este anonimato foi o apagamento da diferença de gênero para se referir aos entrevistados, posto que em algumas posições a escassez de mulheres poderia permitir a identificação da interlocutora. Embora dar relevo às identidades de gêneros possa contribuir para a afirmação das mulheres em profissões

masculinizadas, avaliou-se que, na especificidade de desenvolvimento desta pesquisa, a melhor técnica a seguir era a indiferenciação do gênero, de modo a proteger as interlocutoras de pressões e retaliações.

Foi realizado um levantamento bibliográfico de estudos nacionais que procuram conhecer e interpretar o quadro das políticas de segurança e das políticas penais, buscando apontar tendências para o controle do crime no Brasil contemporâneo. Uma parte das referências estava citada no projeto de pesquisa e foi acrescida de outros estudos que se incorporaram no desenvolvimento da pesquisa. O resultado está apresentado no próximo tópico nos capítulos analíticos do relatório, conforme os eixos de análise são apresentados e discutidos.

Por fim, os dados relativos a experiências internacionais (Europa e América Latina) de integração entre políticas de segurança pública e políticas penitenciárias foram produzidos a partir de levantamento e revisão bibliográficos focados na produção existente na Holanda e no Chile, países escolhidos nesta pesquisa para a realização de análise comparativa com o Brasil. O levantamento bibliográfico foi feito por meio de pesquisa por palavras-chave (segurança pública, polícia, prisão, política penitenciária, direitos humanos, controle social, etc.) em bases de dados já consolidadas (fontes secundárias). Já a revisão bibliográfica consistiu na elaboração de fichas de leitura, focadas na identificação de um conjunto de categorias que permitiram analisar as diferentes relações e articulações entre políticas de segurança pública e políticas penitenciárias na Holanda e no Chile.

SEGURANÇA PÚBLICA, CONTROLE DO CRIME E QUESTÕES PRISIONAIS EM ANÁLISE

2.1. A segurança pública brasileira: o protagonismo das Polícias Militares

Não obstante o quadro de competências e responsabilidades institucionais do sistema de segurança pública brasileiro verifica-se o que Sinhoretto e Lima (2015) chamaram de protagonismo das Polícias Militares. Uma vez que esta instituição é incumbida da atividade de vigilância cotidiana das ruas e seleção dos tipos de crimes e de criminosos sobre os quais se concentrará – quase exclusivamente – a justiça criminal, pode-se dizer que as Polícias Militares e sua forma de atuação são, em muitos sentidos, as responsáveis pelo perfil da população encarcerada no Brasil.

De acordo com os autores (Sinhoretto e Lima, 2015), a configuração do sistema de segurança pública brasileiro confere às polícias militares a responsabilidade de determinar o conteúdo prático do conceito de ordem pública e as fronteiras do legal e do ilegal. Nesse processo, são poucas as polícias militares que dispõem de Protocolos Operacionais Padrão (POPs) para regular tanto as abordagens quanto o uso gradual da força policial. E, mesmo nas que possuem este tipo de procedimento, como a Polícia Militar de São Paulo, há um hiato entre o que esses documentos preconizam e o que a conduta dos policiais na linha de frente, como demonstraram os estudos de Tânia Pinc (2011) e a equipe coordenada por Sinhoretto (2014). Afinal, na cultura organizacional das polícias militares brasileiras, a adoção nos cursos de formação policial de conteúdos programáticos de Direitos Humanos e de novos procedimentos que visem conter o uso não legítimo da força colide com práticas institucionais ainda muito fortemente baseadas no confronto e no enfrentamento; no *ethos* do policial guerreiro, do herói em defesa da sociedade. No entanto, na “lógica em uso” dos procedimentos policiais, a fronteira entre o legítimo e não legítimo é tênue e nem sempre explicitada, variando conforme o segmento da população alvo da vigilância e do tipo de crime cometido.

No que tange a Polícia Civil na produção do quadro apontado, sua dificuldade de desenvolver ação investigativa eficaz acaba por ratificar em sua ação cotidiana a produção da Polícia Militar. Há uma excessiva “cartorialização” da atividade de polícia judiciária, a cargo das Polícias Civis, estudada por pesquisadores como Paixão (1982), Kant de Lima (1995) e a equipe coordenada por Michel Misse (2013). Valoriza-se, sobremaneira, a figura do inquérito

policial, criada em 1871 e que já serviu, enquanto peça burocrática, o Império e a República, mantido tanto em períodos democráticos quanto em regimes autoritários. Privilegia-se a forma e não o conteúdo. Assim, de acordo com dados da *Estratégia Nacional de Segurança Pública*, por exemplo, os homicídios, tipo de crime que mesmo sendo um dos que têm maiores taxas de elucidação no país, só têm sua autoria esclarecida em 8%, em média (ENASP, 2012). Na prática, não há integração com outras polícias e a investigação é confundida com a figura do inquérito policial, com baixa atenção para o fato de que uma boa investigação depende de várias outras etapas: preservação do local de crime, coleta de provas técnicas, estabelecimento de vínculos de confiança para que a população informe ou testemunhe sobre o que ocorreu. Todas elas são ações que não são responsabilidade exclusiva das Polícias Cíveis e seriam mais eficientes se houvesse maior articulação entre as instituições.

Em relação ao Ministério Público, sua responsabilidade pelo protagonismo da PM na definição dos parâmetros da seletividade criminal parece residir na omissão em exercer a sua função constitucional de controle externo da ação policial, apenas cumprindo tabela com os inquéritos que recebe prontos dos distritos policiais, sem se preocupar com a forma como ambas as polícias estão atuando ou com a garantia de direitos da população alvo de sua ação. Segundo alguns relatos orais colhidos por Sinhoretto e Lima (2015) em pesquisas recentes, se tomarmos os autos remetidos à Justiça Militar de São Paulo, o Ministério Público só propõe denúncia contra policiais em 10% dos Inquéritos Policiais Militares remetidos para a sua análise, incluindo os casos de mortes por intervenção policial. Ainda segundo relatos de promotores paulistas, praticamente não há condenação de policiais por homicídio. Há, portanto, aceitação da forma como a polícia tem desempenhado suas intervenções, não obstante os alarmantes números de letalidade e vitimização policial¹.

A responsabilidade do Judiciário pela produção do perfil dos presos no Brasil aponta a opção de renúncia ao protagonismo da justiça criminal (cf. Sinhoretto e Lima, 2015). Num padrão similar ao adotado em vários dos países da América do Sul, de acordo com dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (LIMA e BUENO, 2014), seu modo de atuação considera aceitável que cerca de 40% dos presos brasileiros estejam em situação provisória. E,

¹ Segundo os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública produzido pela instituição Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2014, a cada 3 horas uma pessoa foi morta pela polícia em todo o Brasil, resultando em 3009 vítimas. Houve um aumento de 37,2% em relação ao ano de 2013. O número de mortes decorrentes de intervenção policial representa 5% do total de mortes violentas intencionais e é 46,6% superior à quantidade registrada de latrocínios em 2014. Em relação à vitimização policial, em 2014 foram mortos 398 policiais em todo o país.

como agravante, a pesquisa do CRISP/UFMG para a Secretaria de Reforma do Judiciário – SRJ/MJ (2014) constatou que, em cinco capitais brasileiras investigadas, o tempo médio dos processos de homicídios dolosos baixados em 2013 pelo Poder Judiciário é de 7,3 anos, com destaque para Belo Horizonte, cujo tempo médio é de 9,3 anos.

E, pelo o que se sabe até aqui do funcionamento da justiça criminal e de seu resultado no perfil dos encarcerados, pode-se dizer que tal realidade é derivada do fato de que o protagonismo da justiça criminal está com os policiais militares, que fazem prisões em flagrantes todos os dias. Entre as prisões em flagrante realizadas, destaca-se uma alta incidência de jovens moradores da periferia e negros, cuja abordagem é orientada pelo reconhecimento do estigma do ‘mala’ (Jesus, 2014), do ‘peba’ (Suassuna, 2008) e ou do ‘vagabundo’ no seu corpo. Conforme apontaram Silvestre, Schlittler, Sinhoretto (2015), ao privilegiar a prisão em flagrante em detrimento de outras modalidades de policiamento, a Polícia Militar acaba colocando no interior das prisões um perfil muito específico de presos: jovens, sobretudo negros, acusados de crimes patrimoniais e/ou ligados ao tráfico de drogas.

O protagonismo da Polícia Militar e seu modo de realizar o policiamento é analisado por Sinhoretto e Lima (2015) como aceitação tácita pelos demais órgãos da justiça criminal de que o mais importante é manter a ordem pública, nem que isso signifique, como acima constatado, delegar a definição do que vem a ser ordem pública não ao Poder Judiciário ou à lei, mas aos policiais militares da ponta; as praças que interagem cotidianamente com a população nas esquinas e nos bares das ‘quebradas’ que dão forma e cor aos territórios e periferias das metrópoles brasileiras e estariam a operar a tênue fronteira entre o legal e o ilegal. A autonomia delegada às polícias militares no Brasil não é uma decisão apenas desta organização, por mais que ela a cultue com ardor, porém uma opção político-institucional de todas as organizações que compõem o chamado sistema de justiça criminal.

2.2. A seleção de suspeitos criminais

Uma série de estudos já foram realizados com o objetivo de conhecer como se dão as relações entre os policiais e aqueles que são identificados como “suspeitos”², ou seja, os indivíduos que constituem o foco da atuação policial. Conhecer os modos de classificação e identificação do suspeito é fundamental para o contexto brasileiro, pois aqui – diferentemente

² Destaca-se o estudo realizado pela equipe coordenada por Jacqueline Sinhoretto sobre este tema em 4 estados brasileiros, em 2013, no âmbito do Edital Pensando a Segurança 2ª edição (SENASP/MJ).

da experiência de países europeus e norte-americanos— não existem protocolos objetivos para a identificação de um suspeito e para a realização de abordagens³. No sistema de crenças das polícias brasileiras prevalece o reforço de que o criminoso pode ser *reconhecido* por aquele que detém um saber policial. Este saber, porém, só pode ser transmitido na prática, por não ser público, e por não estar registrado em normas escritas. Ele é antes uma habilidade desenvolvida pelos policiais de ser capaz de antecipar a conduta de um indivíduo mediante sinais que ele exhibe em seu corpo, em sua fala, em sua expressão e na interação⁴ com os policiais (Lima, 1995).

Assim, alguns estudos já foram realizados em instituições policiais brasileiras com o objetivo de descobrir como o racismo institucional tem sido operado na prática, investigando com técnicas etnográficas, de observação participante ou outros modelos de pesquisa que pressuponham observar as interações concretas entre policiais e os sujeitos de sua ação, uma vez que já se sabe que o que está escrito nas normas corporativas e nas apostilas das academias de polícia não são os conteúdos que necessariamente orientarão a conduta prática dos policiais.

É interessante notar que alguns estudos sobre polícias militares apontaram uma grande presença negra entre os quadros policiais, sinalizando que, no contexto de mercados de trabalho que discriminam a mão-de-obra, as carreiras policiais militares são um caminho de ascensão social de negros, que chegam aos quadros do oficialato (Pires, 2010; Ramalho Neto, 2012; Sansone, 2002). Não que a cor/raça não seja notada ou que não haja relações raciais conflitivas no interior das carreiras. Os conflitos existem, mas entre as carreiras da segurança pública e da justiça, as das polícias militares são de longe as que mais acolhem negros em seus quadros.

Isto não significa, porém, que a ação das polícias militares seja orientada por ideais antirracistas. Barros (2008), em um estudo sobre discriminação racial na abordagem policial identificou a cor da pele constituindo um fator de suspeição para os policiais que entrevistou e nos boletins de ocorrência que analisou no estado de Pernambuco. Verificou que 65% dos profissionais percebem que os pretos e pardos são priorizados nas abordagens, sendo esta percepção ainda mais aguçada entre os alunos dos cursos de formação, superando os 70%.

³ Nos casos em que as polícias formulam protocolos de operação, como é caso do POP – Procedimentos Operacionais Padrão – em São Paulo, eles em geral funcionam como orientadores da ação, muitas vezes com a preocupação de preservação da integridade dos próprios agentes. Porém, como os agentes possuem um alto grau de poder discricionário, o não cumprimento dos protocolos não acarretam em punições legais.

⁴ O registro de um diário de campo de um dos integrantes da equipe documenta uma conversa com um Tenente-Coronel da PMESP, comandante de uma área do interior do Estado, em que ele explica a habilidade de perceber a conduta suspeita na observação da conduta do abordado pela polícia mediante os sinais transmitidos com o olhar: “vagabundo não encara polícia”.

Barros conceitua a abordagem policial como sendo “*a maneira pela qual um policial identifica, corrige, prende ou investiga um suspeito de vir a cometer ou ter cometido um crime ou infração*” (Barros, 2008; p. 136). Esclarece que, de acordo com a legislação brasileira, excetuando-se os casos de cumprimento de mandado e de prisão, a busca pessoal será seletiva e baseada na *suspeita fundada*. Em sua pesquisa, procurou identificar em quais elementos se fundamenta a suspeita dos policiais pernambucanos quando decidem abordar alguém ou quando escolhem a quem vão abordar primeiro num procedimento. Da análise, constatou haver sobre-representação de pardos e pretos abordados por iniciativa da guarnição em relação a brancos abordados. Conjugando a análise dos boletins de ocorrência com as entrevistas realizadas com os policiais, Barros constatou que a cor da pele constitui o principal filtro de eleição para a abordagem, sendo secundários outros elementos importantes para a decisão policial. Conclui, a partir dos dados coletados em três cidades, que persiste a estereotipação do negro como mais propenso à delinquência, constituindo uma desvantagem estrutural. “*Os relatos indicam que os policiais tendem a relacionar cor negra, pobreza e criminalidade. Essa relação tem um viés histórico*” (2008; p. 148). Além disso, o autor identificou entre os policiais uma associação forte entre negros e territórios de favelas ou áreas urbanas precárias. Esta associação é outra forma de leitura racializada da pobreza e da gênese do crime.

Os filtros da atuação policial e a desvantagem criada para alguns grupos, em especial, os jovens negros, não prejudicam apenas os abordados. Prejudicam também a imagem da própria polícia, que é vista como arbitrária, corrupta e violenta pelos entrevistados no Rio de Janeiro. São os dados de uma grande pesquisa publicada por Ramos e Musumeci (2004). Segundo os dados, negros que andam a pé, jovens e que circulam por regiões determinadas da cidade são muito mais visados pelas abordagens policiais do que outros grupos da população. As autoras questionam que este procedimento seja tecnicamente orientado pela exigência de *fundada suspeita*, pois não encontram dados que justifiquem a eficiência do procedimento em termos de prevenção de crimes ou prisão de criminosos.

A pressão por eficiência, porém, pode reforçar a construção estereotipada dos suspeitos, como argumentou Suassuna (2008) a partir de sua pesquisa de campo conduzida no DF. Para o autor, a polícia auto-define sua função como sendo restrita e avaliada pelo número de prisões de criminosos, sendo as atividades preventivas, comunitárias e assistenciais vistas pelo *habitus* policial como elementos secundários e até desvios de função. Assim, para o desempenho otimizado de sua função – que é a prisão de criminosos – a atividade de suspeição é um instrumento importante. Pressão por eficiência, cada vez mais crescente nas polícias brasileiras, torna a classificação de suspeitos necessária. A construção dessa classificação é orientada por

estereótipos que procuram dar objetividade à atividade da suspeição a fim de focalizar sua ação sobre os indivíduos que carregam essas características objetivas e circulam por determinados territórios.

Essa objetivação da suspeição é chamada no jargão policial do DF de “kit peba”. Esta descrição também foi encontrada por Gilvan G. da Silva (2009) em pesquisa na qual o autor descreveu o que caracterizaria o tipo suspeito por roupas folgadas do movimento hip hop a um comportamento fora do padrão e da expectativa de ordem compartilhada pelos policiais. Este saber sobre o suspeito é construído na prática das ruas em que os policiais mais velhos instruem os mais novos com base nessas concepções, em que brancos não são vistos como possíveis criminosos.

As interseccionalidades entre cor/raça, classe, gênero, comportamento e estilo de vida, no processo de construção da racialização⁵ da suspeição criminal, coloca um grupo populacional como alvo privilegiado da ação da polícia, conforme foi demonstrado pela pesquisa “A filtragem racial na seleção policial de suspeitos: segurança pública e relações raciais no Brasil” (Sinhoretto et al., 2013), produzida em edital anterior do Pensando a Segurança Pública. No estudo realizado em São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Distrito Federal, verificou-se que a filtragem racial se torna evidente nos dados da letalidade policial. Em São Paulo, estado com a menor população negra residente entre os estudados (34% do total da população é composta por negros), as vítimas negras de mortes cometidas por policiais somam 58% do total destas mortes. No caso de Minas Gerais, para além da letalidade policial, é notória ainda a representatividade da população negra entre as vítimas de homicídio no estado.

Segundo a pesquisa, há desigualdade racial no acesso à vida segura, pois a taxa de mortos entre negros (14,2 por 100 mil habitantes) é quase quatro vezes maior do que de brancos (3,7 por 100 mil habitantes). Estes números deixam evidente a ausência de políticas de segurança pública para a população negra, que culmina nas altas taxas de homicídio.

Os dados sobre as prisões em flagrante indicam que a maioria dos presos é composta de negros. No estado de Minas Gerais, a taxa de flagrantes de negros é mais que o dobro da verificada para brancos, sendo 2784 negros presos em flagrante para cada 100 mil habitantes negros maiores de 18 anos, e 1307 brancos presos para cada 100 mil habitantes brancos maiores de 18 anos. Em São Paulo esta situação se repete, sendo que, comparados aos brancos presos, mais que o dobro de negros é preso. Estes dados expressam que a vigilância policial privilegia

⁵ Entende-se o termo racialização como sendo um processo de interseccionalidade entre gênero, classe e marcas corporais e território o que constitui um tipo social do suspeito criminal.

as pessoas negras e as reconhece como suspeitos criminais, flagrando em maior intensidade as suas condutas ilegais, ao passo que os brancos, menos visados pela vigilância policial, gozam de menor visibilidade diante da polícia para o cometimento de atos criminais, sendo surpreendidos com muito menor frequência em sua prática. É indicativo também de que, possivelmente, as atividades criminais mais frequentemente cometidas por negros sejam mais vigiadas, ao passo que atividades criminais mais comuns entre brancos despertem menor atenção da polícia. Assim, a filtragem racial está entranhada nas próprias estratégias do policiamento e configura um perfil muito específico de população às cadeias brasileiras (Sinhoretto et al, 2013).

Portanto, estudos já realizados indicam que a instituição policial, ao aplicar o processo cognitivo de construção da suspeição e reforçar o racismo institucional, que esteve e está na base da formação dos agentes, dos processos de investigação e abordagem, produz e reproduz desigualdades etnicorraciais, etárias, de gênero, classe e territorial. O efeito perverso iria além, pois ao pôr em movimento a crença de que os criminosos podem ser reconhecidos por características objetiváveis, o saber policial tornar-se-ia ineficiente para fazer face à realidade dos contornos contemporâneos da criminalidade e dá início a um ciclo de seletividades no controle do crime e da punição, que resulta num perfil específico da população carcerária, como foi demonstrado no “Mapa do Encarceramento: os jovens do Brasil” (Brasil, 2015).

2.3. O perfil da população prisional brasileira

Os dados atuais do *International Centre for Prison Studies (ICPS)*⁶, uma organização não governamental com sede em Londres e que acompanha os números do encarceramento no mundo, colocam o Brasil em 4º lugar no ranking mundial de população prisional. O país ocupa ainda o 1º lugar entre os países da América do Sul. A partir dos dados do ICPS verifica-se também que o crescimento do encarceramento é uma tendência mundial⁷, possivelmente resultado da aplicação de modelos contemporâneos mais punitivos de justiça criminal. Trata-se do fenômeno chamado encarceramento em massa, já discutido na tradição anglo-saxã desde os anos 1990 (Garland, 1990; Simon, 1993; Zimring and Hawkins, 1991) e que tem sido demonstrado em números em recentes pesquisas brasileiras sobre sistema prisional e o

⁶ Mais informações em: <<http://www.prisonstudies.org/>>. Acesso em: 05 nov. 2015.

⁷ População prisional dos países que ocupam os 5 primeiros lugares no ranking, números absolutos: Estados Unidos (2217000); China (1657812); Rússia (649500); Brasil (607731); Índia (411992).

encarceramento como, por exemplo, o “Mapa do Encarceramento: os jovens do Brasil” (2015). Trata-se de uma iniciativa promovida pela Secretaria Geral da Presidência da República e pela Secretaria Nacional de Juventude, cujo objetivo foi produzir um diagnóstico sobre o perfil da população carcerária brasileira para subsidiar ações que visem reduzir a vulnerabilidade da população jovem ao sistema prisional.

Este diagnóstico, produzido a partir dos dados obtidos junto ao InfoPen, analisou o perfil da população prisional brasileira e dos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas de internação, durante o período de 2005 a 2012. E, segundo os dados do referido estudo, verifica-se que ocorreu crescimento de 74% na população prisional brasileira durante o período analisado (incluídos os dados referentes a 2013, o crescimento desde 2005 chega a 81%). Se em 2005 o número absoluto de presos no país era 296.919, sete anos depois este número passou para 537.790 presos. E, observando os dados mais recentes (2013), verifica-se que das 537.790 pessoas presas no país, 207.747 estavam encarceradas no estado de São Paulo, o que significa dizer que 38% da população prisional brasileira estava localizada no estado. Já em Minas Gerais, o segundo estado em população encarcerada do Brasil, estavam 48.143 presos em 2013.

No que tange a situação prisional dos presos brasileiros, 40% da população prisional no país é formada por presos provisórios, ou seja, pessoas que estão sob a custódia do Estado sem que tenham sido julgadas. 59% dos presos são condenados e 0,7% está sob medida de segurança. Já em relação à distribuição da população prisional no país por gênero, constata-se a predominância de homens compondo o perfil dos encarcerados no período de 2005 a 2013. Contudo, ao passo que cresce o número total de presos, cresce também o número de mulheres na população prisional brasileira. Em 2005 elas eram 4,3% da população prisional e em 2013 elas passaram a ser 6,1%. O crescimento do número de mulheres presas superou o de homens: a população prisional masculina cresceu 78% em sete anos, e a população feminina cresceu 153% no mesmo período.

Diante dos dados sobre cor/raça verifica-se que, em todo o período analisado pelo “Mapa do Encarceramento” (2015), existiram mais negros⁸ presos no Brasil do que brancos. Em números absolutos: em 2005 havia 92.052 negros presos e 62.569 brancos, considerando-se a parcela da população carcerária para a qual havia informação sobre cor disponível. Já em 2013 havia 307.715 negros presos e 176.137 brancos. Desta forma, o encarceramento de

⁸ Os dados recolhidos junto ao InfoPen foram recategorizados utilizando-se a categoria *negros* para a somatória dos indivíduos classificados como *pretos* e *pardos*, conforme o padrão censitário desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Desta forma, as tabelas e os gráficos desta publicação seguem este padrão.

brancos cresceu 182%, enquanto o encarceramento de negros cresceu 234%. Constatase assim que quanto mais cresce a população prisional no país, mais cresce o número de negros encarcerados. O crescimento do encarceramento é mais impulsionado, portanto, pela prisão de pessoas negras.

Para ter a dimensão mais precisa da seletividade racial no sistema prisional brasileiro, o “Mapa do Encarceramento” (2015) realizou uma ponderação pela taxa de encarceramento segundo grupos de cor/raça; ou seja, uma análise do número de presos negros e brancos de acordo com o número de habitantes negros e brancos. Considerando-se os dados sobre a população no período de 2005 a 2012 e as estimativas para a população brasileira acima de 18 anos no mesmo período, brancos e negros, o referido estudo apontou que o encarceramento de negros aumentou mais do que o encarceramento de brancos. Em 2012, para cada grupo de 100 mil habitantes brancos acima de 18 anos havia 191 brancos encarcerados, enquanto para cada grupo de 100 mil habitantes negros acima de 18 anos havia 292 negros encarcerados, ou seja, proporcionalmente o encarceramento de negros foi 1,5 vez maior do que o de brancos em 2012.

A seletividade do sistema penal, no entanto, não foi observada pela referida pesquisa apenas no perfil racial da população encarcerada, mas também no seu perfil etário. Quando se analisam as taxas de encarceramento no país observando os grupos de jovens e não jovens, é possível perceber que o encarceramento é focalizado no primeiro grupo em toda a série histórica estudada. Em 2012, para 100 mil habitantes jovens acima de 18 anos havia 648 jovens encarcerados, enquanto para 100 mil habitantes não jovens acima de 18 anos havia 251 encarcerados, ou seja, proporcionalmente o encarceramento de jovens foi 2,5 vezes maior do que o de não jovens em 2012. Desta maneira torna-se mais evidente a concentração do encarceramento sobre os jovens, sobretudo quando se leva em conta que este grupo abrange uma faixa etária de 11 anos, enquanto o grupo de não jovens contém variância muito maior.

No que diz respeito aos crimes quem vêm sendo punidos com o encarceramento, os dados disponíveis para a série histórica 2008 a 2012⁹ pelo “Mapa do Encarceramento”, apontam que os crimes patrimoniais correspondem a aproximadamente metade das prisões efetuadas no período, seguida pelos crimes de entorpecentes que correspondem a cerca de 20% e crimes contra a pessoa, menos de 12%. A tabela 1 expõe o percentual destes crimes ao longo dos anos.

Neste sentido, a conclusão do diagnóstico é a de que o encarceramento brasileiro incide sobre homens, negros, jovens, autores de crimes patrimoniais. Segundo os dados do InfoPen para 2013, 40% dos presos brasileiros são provisórios. Entre os condenados, quase 70% cumpre

⁹ Somente a partir de 2008 o InfoPen passou a divulgar a população prisional segundo os tipos de crimes.

pena em regime fechado. Também se verificou que a maior parte dos presos (29%) cumpre pena de mais de quatro a oito anos de reclusão e parte significativa (18%) cumpre pena de até quatro anos, as quais, de acordo com a legislação, poderiam ser substituídas por penas alternativas em boa parte dos casos.

Os dados chamam atenção para o fato de que se há um crescimento do encarceramento, não são todos os perfis de delitos e nem todas as camadas sociais que vão inflar as prisões, pois o fenômeno do encarceramento em massa se baseia no crescente aprisionamento de a) grupos populacionais bem específicos e também b) sobre atores que praticam tipos de crimes mais vigiados pelo sistema de segurança pública. O perfil dos encarcerados reflete o modelo de policiamento adotado pelas polícias brasileiras. Reflete também a seletividade penal no sistema de justiça criminal brasileiro e, de um modo bastante específico, a permanência de um estereótipo racializado na construção dos “suspeitos” pelos operadores da segurança pública brasileira. Um estereótipo que é operacionalizado por um saber-fazer policial, não pautado em critérios objetivos permeados por um conjunto de valores e moralidades que permitem a manutenção da filtragem racial, seja nas abordagens policiais, seja no fluxo do sistema de justiça criminal.

Tal seletividade se manifesta quando as instituições do sistema de justiça realizam constrangimento e seleção de certos atores sociais, gerando desigualdades de tratamento no campo da segurança pública e da justiça criminal. Os bem afortunados são aqueles cujas demandas por justiça transitam facilmente pelas estruturas judiciais e suas infrações atraem pouca atenção da repressão penal. Os desfavorecidos são os que simultaneamente atraem a repressão penal aos seus modos de morar, trabalhar, comerciar, viver e encontram muitas dificuldades em administrar por regras e procedimentos estatais os conflitos de que são protagonistas (Sinhoretto, 2014). A seletividade penal desdobra-se em um punitivismo que focaliza alguns segmentos sociais e tipos de delito (como crimes patrimoniais e tráfico de drogas), ao mesmo tempo em que, para outros tipos de conflito e seus autores, como os crimes de homicídios, os fluxos da justiça são lentos e até bloqueados¹⁰.

¹⁰ De acordo com o relatório apresentado pela Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (Enasp), em 2011, estima-se, em pesquisas realizadas, inclusive pela Associação Brasileira de Criminalística, que o índice de esclarecimento dos homicídios no Brasil varie entre 5% e 8%. Este percentual é de 65% nos Estados Unidos, no Reino Unido é de 90% e na França é de 80%.

2.4. Raça, classe, encarceramento, violência e segurança pública

A desigualdade racial é um dos grandes tabus da nossa cultura política. Porém, dados recentemente produzidos por pesquisas na área da sociologia da violência e justiça criminal servem para desconstruir alguns mitos que insistem em construir o Brasil como uma nação sem desigualdades raciais ou sem uma ideologia racista. É o caso dos dados que indicam que o encarceramento no Brasil está focalizado sobre um grupo específico da população: jovens e negros.

É o caso também dos dados apresentados pelo “Mapa da violência” (WASELFISZ, 2012), o qual apontou que dentre as causas externas da mortalidade juvenil destacam-se os homicídios e quem em 2002 morreram proporcionalmente 73% mais negros que brancos. Em 2012, essa razão subiu para 146,5. E quando se analisa apenas a população jovem, o quadro se agrava: para cada jovem branco que morreu assassinado morreram 2,7 jovens negros em 2012.

Outro conjunto de dados sobre violência e desigualdade racial, recentemente divulgado no “Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade Racial”, produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2014, indicou que a vulnerabilidade juvenil à violência seria reduzida em 9,8% se o Brasil não fosse um país tão racialmente desigual. Neste sentido, é possível afirmar que a morte violenta tem cor, idade e endereço no Brasil.

Analisando conjuntamente estes três grupos de dados, verifica-se que o perfil das vítimas de homicídio é semelhante ao perfil dos encarcerados, o que permite inferir que os jovens negros estão mais suscetíveis ao homicídio, assim como ao encarceramento, e que a desigualdade entre negros e brancos cresceu nos últimos anos nos dois fenômenos comparados.

Nesta análise comparativa, percebe-se, por exemplo, que os estados que tiveram programas de repressão qualificada de homicídios - como o “Pacto pela Vida” de Pernambuco - apresentam uma queda no número de homicídios, mas por outro lado, um crescimento do encarceramento, sobretudo, relacionado aos crimes patrimoniais. O crescimento do encarceramento foi maior nos estados que investiram em programas de repressão ao crime (como Minas Gerais e Espírito Santo), mas não se pode traçar uma correlação generalizável entre aumento do encarceramento por crimes patrimoniais e a redução de homicídios, já que vários estados em que houve aumento no número de presos não houve declínio de homicídios.

A semelhança entre o perfil dos encarcerados e dos homicídios no Brasil suscita reflexões. Se, por um lado, a vigilância policial, especialmente, aquela que cabe à Polícia

Militar – que prende em flagrante delito – está concentrada sobre autores de roubos de pequenas quantias e de tráfico de pequenas quantidades, por outro, 12% dos presos brasileiros estão cumprindo penas por terem cometido homicídios. Verifica-se que o centro da política criminal é pautado pela punição aos crimes patrimoniais e ligados às drogas, em linha com a doutrina de “guerra às drogas” e que a gestão dos conflitos violentos não é uma preocupação central para a política criminal das instituições da justiça.

Tanto o predomínio da administração de conflitos ligados à circulação da riqueza quanto a permanência de um estereótipo racializado na construção dos “suspeitos” criminais estão materializados no perfil dos presos. A punição criminal no Brasil recai, sobretudo, sobre os jovens e negros que cometem delitos relativos à circulação indevida da riqueza: roubos, furtos e tráfico de drogas. A principal preocupação do sistema de justiça é com a circulação indevida da riqueza, em detrimento do tratamento dos conflitos violentos, da proteção da vida e da integridade física, numa lógica de administração de conflitos própria de uma sociedade rica e violenta, considerando que tanto a riqueza quanto a violência são desigualmente distribuídas.

A persistência de elevados números de homicídios em ações policiais e o perfil dos mortos apontam a permanência de um estereótipo racializado na construção dos “suspeitos” criminais. E, o crescimento no registro de roubos e de estupros, atestam que o efeito do protagonismo militarizado não é o de reduzir crimes (Sinhoretto e Lima, 2015). Logo, os negros sofrem com mais intensidade as prisões em flagrante delito (relacionadas a crimes patrimoniais e drogas), como também são os alvos preferências da violência letal da polícia e da violência urbana.

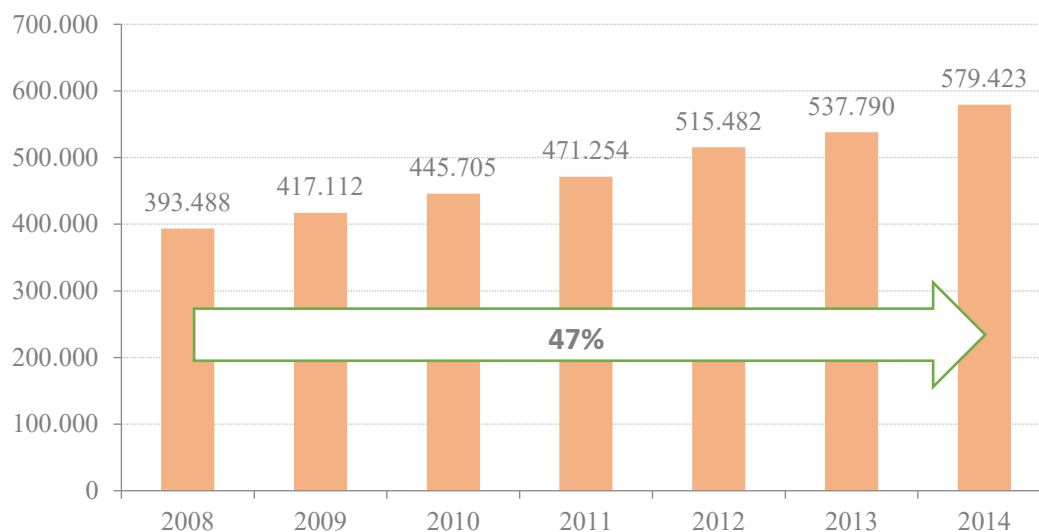
SEGURANÇA PÚBLICA E ENCARCERAMENTO NO BRASIL: DADOS QUANTITATIVOS

3.1.1. Panorama do encarceramento no Brasil

O objetivo desta pesquisa é analisar a produção da segurança pública e do encarceramento de forma articulada. Com o objetivo de subsidiar o debate sobre as formas de integração das políticas setoriais, buscou-se uma análise detida sobre os dados estatísticos disponíveis relativos ao encarceramento e aos registros criminais, primeiramente nas 27 Unidades da Federação, e num segundo momento, de maneira mais acurada nos três estados estudados. Entende-se que o conhecimento do perfil e das características da população encarcerada nas Unidades da Federação estudada é fundamental para conhecer a fundo os resultados das políticas de segurança nestes locais e suas possíveis conexões com consequências não refletidas do encarceramento excessivo.

De acordo com os dados do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (DEPEN/MJ) compilados e divulgados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o Brasil chegou ao ano de 2014 com quase 580 mil presos, um crescimento da ordem de 47%, em relação ao ano de 2008, série histórica adotada pela pesquisa.

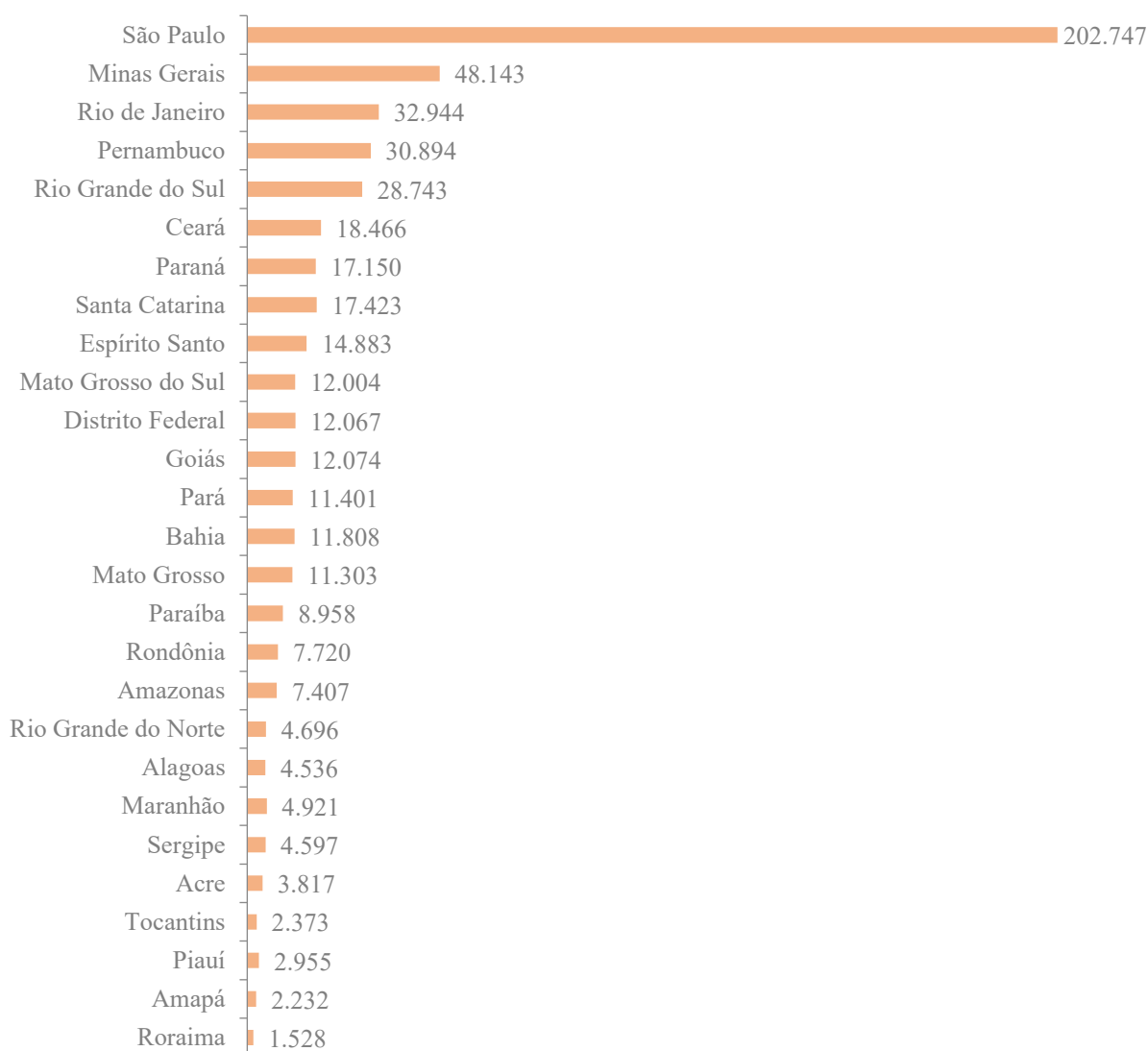
Gráfico 1 - População prisional brasileira em números absolutos
Brasil, 2008 a 2014



Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Os dados mais recentes (2014), indicam que São Paulo é o estado que concentra a maior parte da população prisional do país: 202.747 pessoas presas, cerca de 40% de toda a população prisional brasileira. Em seguida, aparece o estado de Minas Gerais, com 48.143, conforme aponta o gráfico 2.

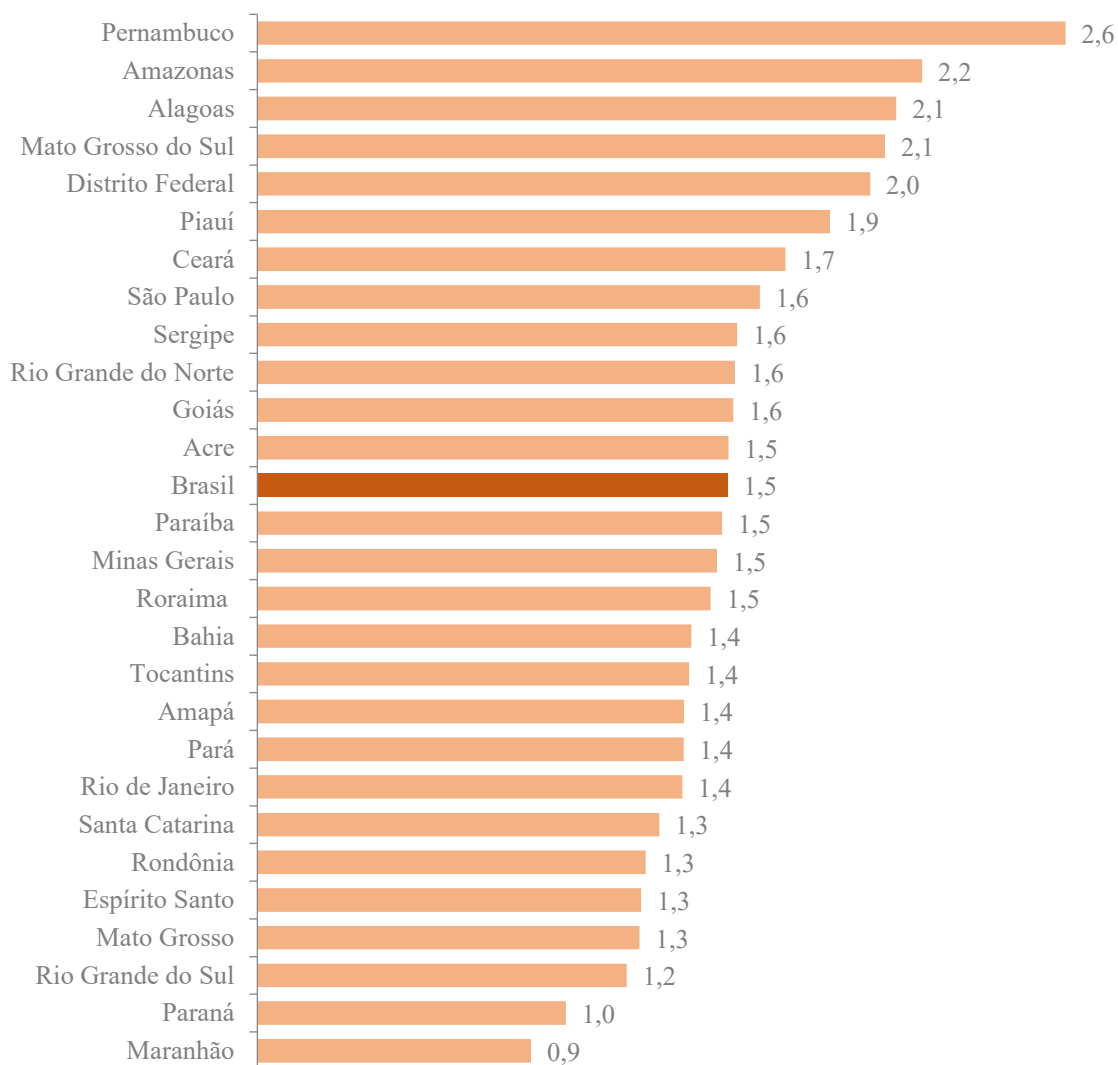
Gráfico 2 - População prisional brasileira em números absolutos
Unidades da Federação, 2014



Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Os referidos dados também apontam que o sistema prisional brasileiro, em 2014, estava superlotado em todas as Unidades da Federação, com exceção do Maranhão. Dado que o encarceramento continua em crescimento no país, a tendência é que tal superlotação tenha se agravado nos dias atuais. Ao analisar a razão de presos por vagas disponíveis, a média no Brasil é de 1,5, no entanto, cinco unidades da federação têm essa razão igual ou superior a dois presos por vaga (gráfico 3).

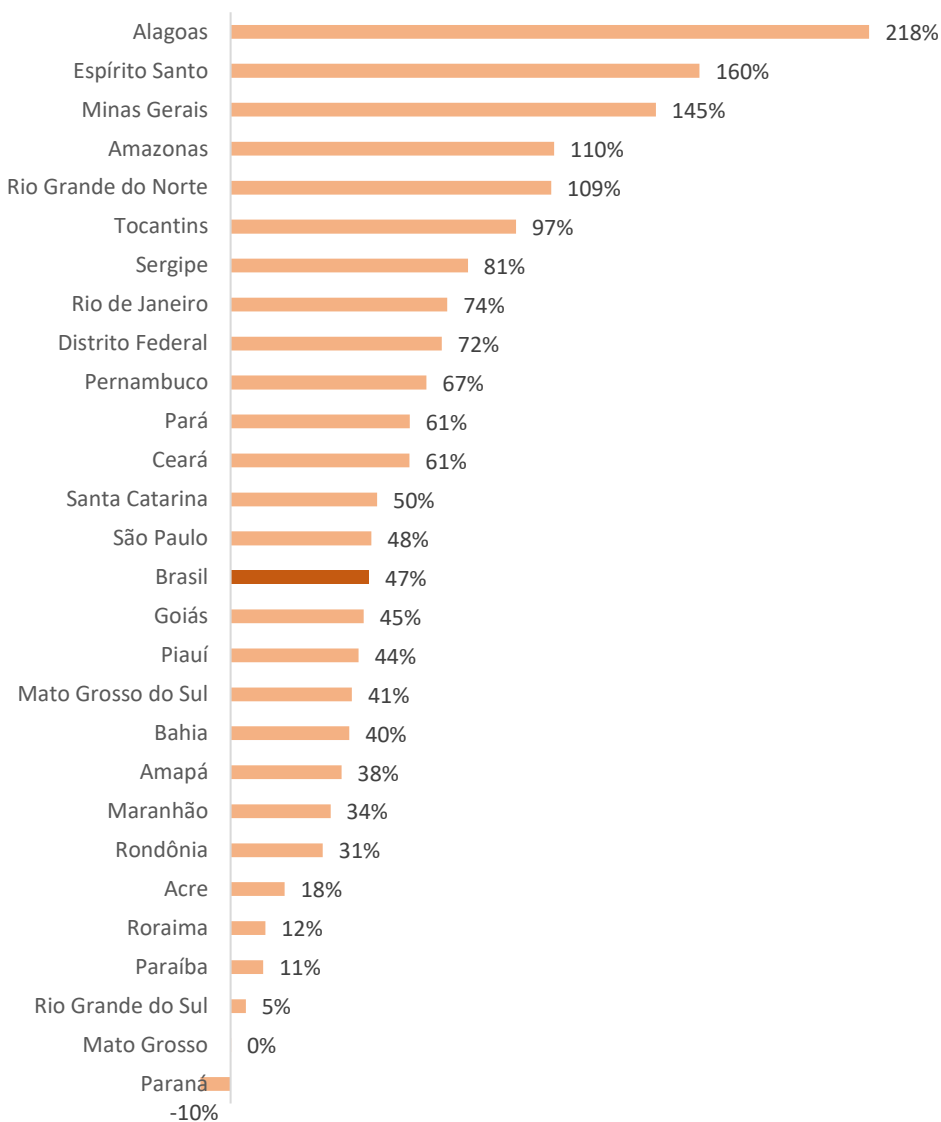
Gráfico 3 – Razão preso/vaga no sistema prisional
Unidades da Federação, 2014



Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Conforme apontado no gráfico 1, entre 2008 e 2014 o Brasil teve um crescimento da população encarcerada da ordem de 47%, no entanto, mais da metade das Unidades da Federação tiveram um crescimento da população encarcerada superior à média nacional, com destaque para Alagoas, onde o crescimento foi de 218%. Apenas o estado do Paraná apresentou uma redução do encarceramento em 10% e Mato Grosso manteve estável no período analisado, como exposto no gráfico 4.

Gráfico 4 – Percentual de variação da população encarcerada no país
Unidades da Federação, 2008 a 2014



Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Para se ter um panorama do encarceramento em todos os estados brasileiros, esta pesquisa organizou os dados sobre a população encarcerada em todas as Unidades da Federação segundo as cinco regiões geográficas do país. Desta forma, é possível notar quais estados possuem a maior e a menor população encarcerada dentro de sua região. No Norte do Brasil, o Pará se destaca com a maior população encarcerada da região e no Nordeste o destaque fica para Pernambuco. O Centro-Oeste é a região onde a população encarcerada aparece distribuída de forma mais igualitária entre os estados, sendo que Mato Grosso do Sul fechou o ano de 2014 com maior número de presos. São Paulo e Rio Grande do Sul são os estados com a maior

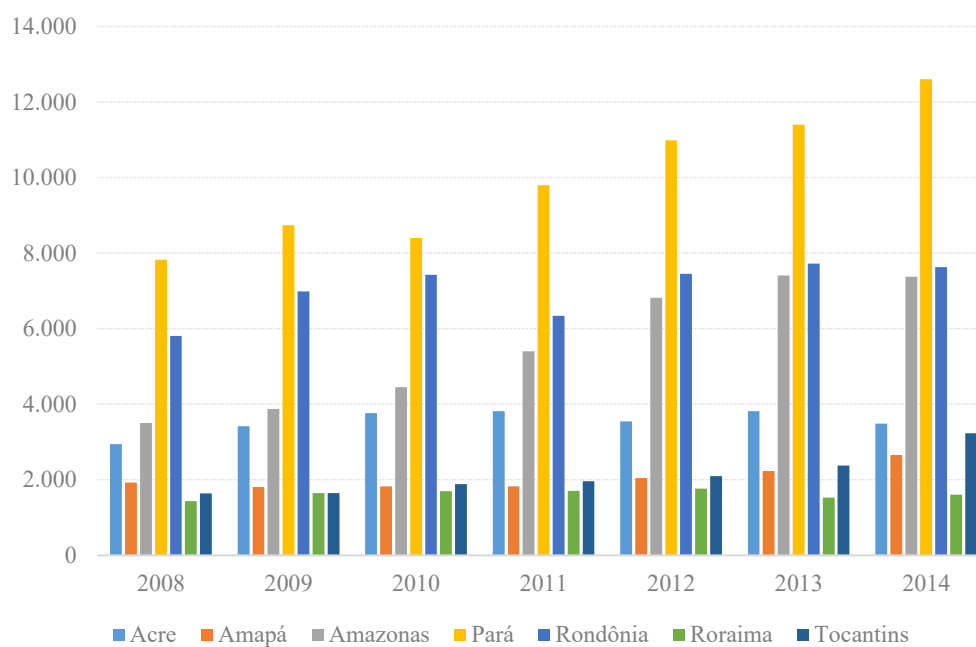
população encarcerada nas regiões Sudeste e Sul, respectivamente. Destaca-se, como dito, o estado de São Paulo, que concentra o maior número de presos do país.

Tabela 1 – Número de presos no sistema penitenciário brasileiro
Regiões geográficas e UF, 2008 a 2014

Presos no sistema penitenciário							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Brasil	393.488	417.112	445.705	471.254	515.482	537.790	579.423
Norte							
Acre	2.945	3.421	3.765	3.819	3.545	3.817	3.488
Amapá	1.925	1.812	1.822	1.828	2.045	2.232	2.654
Amazonas	3.507	3.875	4.451	5.400	6.814	7.407	7.378
Pará	7.825	8.736	8.405	9.802	10.989	11.401	12.604
Rondônia	5.805	6.986	7.426	6.339	7.448	7.720	7.631
Roraima	1.435	1.651	1.695	1.710	1.769	1.528	1.605
Tocantins	1.638	1.648	1.886	1.962	2.100	2.373	3.233
Nordeste							
Alagoas	1.706	1.978	3.094	3.354	4.153	4.536	5.423
Bahia	8.425	8.220	8.887	9.455	10.251	11.808	11.836
Ceará	12.676	12.872	15.201	16.164	17.622	18.466	20.416
Maranhão	3.378	3.425	3.808	3.872	4.241	4.921	4.530
Paraíba	8.633	8.524	8.052	8.210	8.723	8.958	9.596
Pernambuco	18.888	21.041	23.925	25.850	28.769	30.894	31.510
Piauí	2.244	2.591	2.714	2.845	2.927	2.955	3.224
Rio Grande do Norte	3.366	3.775	4.305	4.372	5.845	4.696	7.047
Sergipe	2.242	2.742	3.437	3.558	4.130	4.597	4.057
Centro-Oeste							
Distrito Federal	7.712	8.157	8.924	10.226	11.399	12.067	13.269
Goiás	9.109	9.870	10.996	11.163	11.218	12.074	13.244
Mato Grosso	10.342	11.061	11.445	11.185	10.613	11.303	10.357
Mato Grosso do Sul	10.045	9.641	9.524	10.511	11.298	12.004	14.203
Sudeste							
Espírito Santo	6.244	8.036	9.754	12.035	14.733	14.883	16.234
Minas Gerais	22.947	35.121	37.315	41.569	45.540	48.143	56.236
Rio de Janeiro	22.606	23.158	25.514	27.782	30.906	32.944	39.321
São Paulo	145.096	154.515	163.676	174.060	190.828	202.747	214.843
Sul							
Paraná	21.747	22.166	19.760	20.464	22.022	17.150	19.511
Rio Grande do Sul	26.683	28.750	31.383	29.113	29.243	28.743	28.059
Santa Catarina	11.943	13.340	14.541	14.606	16.311	17.423	17.914

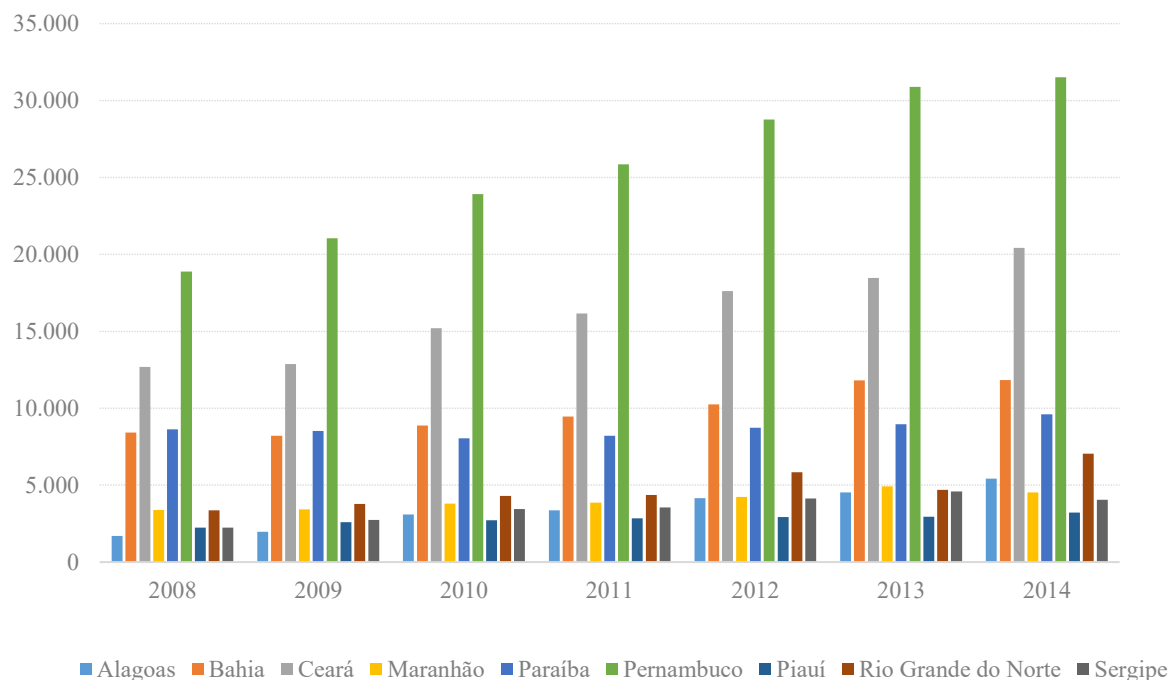
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Gráfico 5 – População prisional da Região Norte
Estados da Região Norte, 2008 a 2014



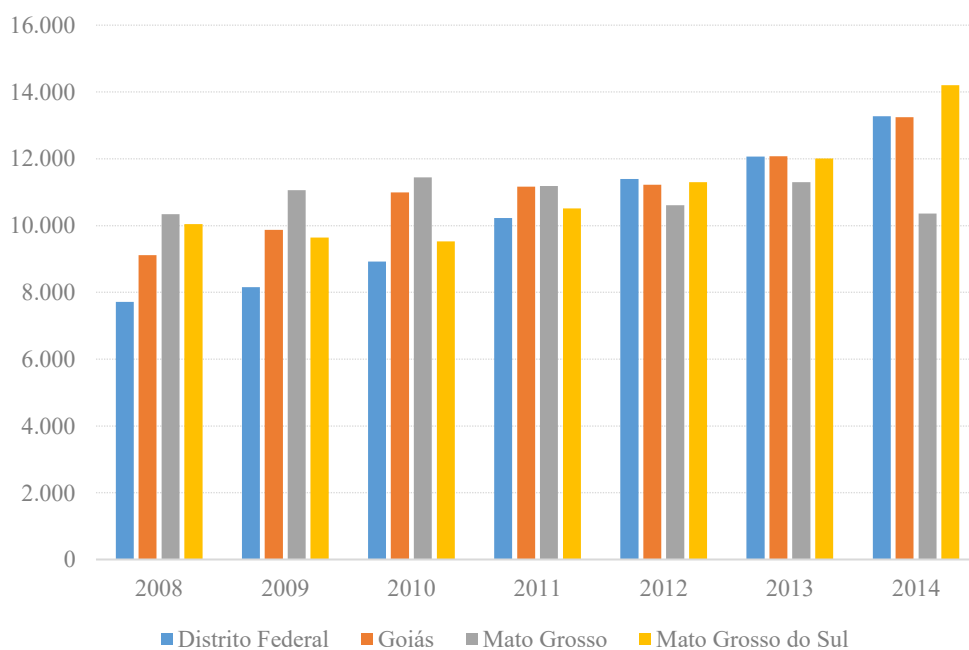
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Gráfico 6 – População prisional da Região Nordeste
Estados da Região Nordeste, 2008 a 2014



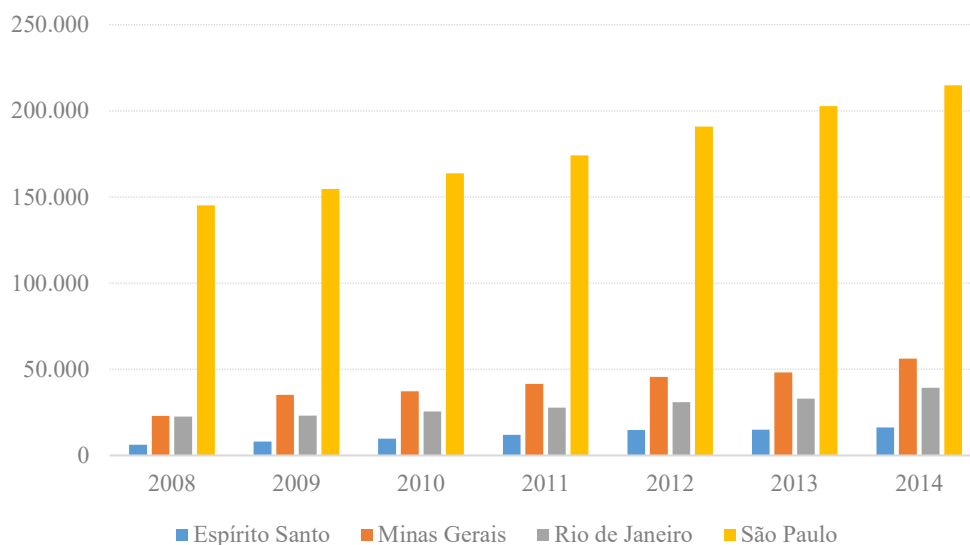
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Gráfico 7 – População prisional da Região Centro-Oeste
Estados da Região Centro-Oeste, 2008 a 2014



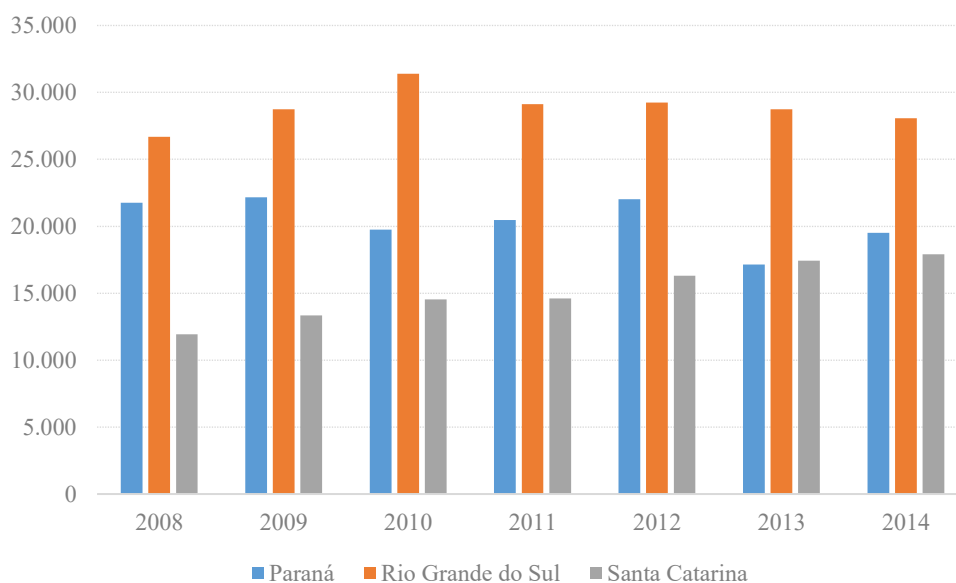
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Gráfico 8 – População prisional da Região Sudeste
Estados da Região Sudeste, 2008 a 2014



Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Gráfico 9 – População prisional da Região Sul
Estados da Região Sul, 2008 a 2014



Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Para uma noção mais acurada da população carcerária brasileira é importante fazer a ponderação dos números absolutos por taxas de 100 mil habitantes maiores de 18 anos.

Considerando os presos dos sistemas penitenciários estaduais no primeiro e último ano da série histórica adotada pela pesquisa (2008 a 2014), nota-se que a tendência de crescimento da população encarcerada se mantém no país. Apenas cinco estados apresentaram redução da taxa de encarceramento neste período: Acre, Mato Grosso, Paraná, Rio Grande do Sul e Roraima, e, com exceção do Paraná onde a redução da taxa de encarceramento foi de 24%, os demais estados tiveram redução em torno de 10%. Em contrapartida, as demais UF tiveram aumentos substantivos nas taxas de encarceramento no mesmo período, com destaque para o estado de Alagoas, que teve aumento de mais de 100%. A tabela 2 detalha estes números.

Tabela 2 – Número absoluto de presos, taxa de encarceramento e variação percentual da taxa
Brasil e Unidades da Federação, 2008 e 2014

Brasil e Unidades da Federação	Presos nos sistemas penitenciários e sob custódia das polícias				
	Números absolutos		Taxas		Variação % da taxa (2008 - 2014)
	2008	2014	2008	2014	
Brasil	381.112	607.373	293,0	420,3	43%
Acre	2.945	3.488	746,7	733,3	-2%
Alagoas	1.941	5.785	101,0	266,3	164%
Amapá	1.925	2.654	560,7	588,1	5%
Amazonas	4.003	7.455	201,3	312,4	55%
Bahia	13.936	15.399	144,8	145,9	1%
Ceará	12.676	21.789	230,7	359,2	56%
Distrito Federal	7.812	14.171	446,8	680,9	52%
Espírito Santo	9.059	16.234	375,9	576,2	53%
Goiás	10.211	13.244	253,7	283,9	12%
Maranhão	5.345	6.098	139,1	141,8	2%
Mato Grosso	10.342	10.357	525,1	462,0	-12%
Mato Grosso do Sul	12.137	14.904	766,8	812,4	6%
Minas Gerais	37.312	61.286	268,1	403,3	50%
Pará	9.693	13.268	215,8	257,8	19%
Paraíba	8.633	9.596	343,5	350,7	2%
Paraná	34.680	28.702	467,2	355,3	-24%
Pernambuco	18.888	31.510	322,1	491,5	53%
Piauí	2.244	3.224	111,4	149,0	34%
Rio de Janeiro	22.991	39.321	200,7	320,0	59%
Rio Grande do Norte	4.771	7.081	229,0	297,2	30%
Rio Grande do Sul	26.683	28.059	338,4	332,9	-2%
Rondônia	5.806	7.631	606,4	640,0	6%
Roraima	1.444	1.610	599,4	530,4	-12%
Santa Catarina	11.943	17.914	277,3	359,5	30%

São Paulo	158.447	219.053	537,3	671,1	25%
Sergipe	2.242	4.307	173,7	285,9	65%
Tocantins	1.904	3.233	234,2	327,3	40%

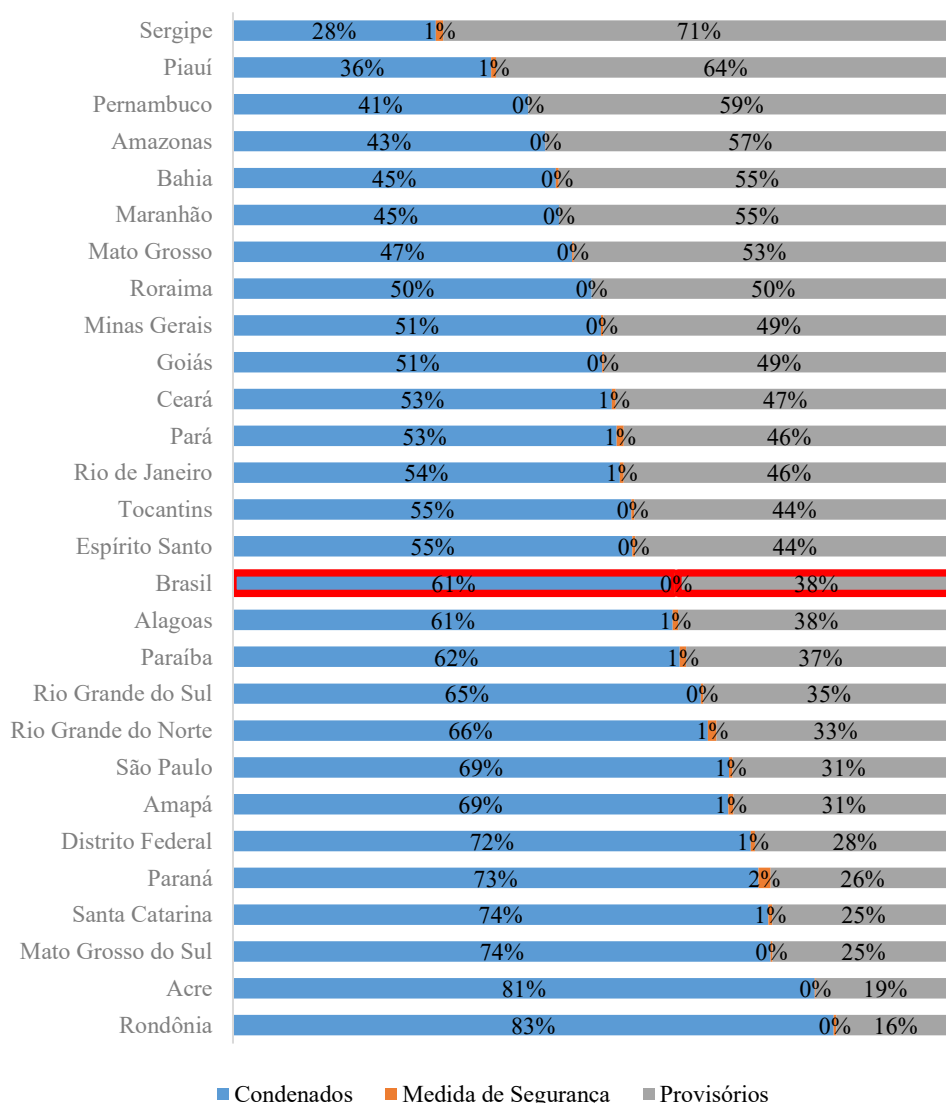
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Além das altas taxas de encarceramento observadas no país, um dado alarmante diz respeito à quantidade de presos provisórios. Os dados disponíveis permitem observar a situação processual dos presos partir de três categorias:

- Presos Provisórios: São aquelas pessoas que foram presas e não foram julgadas em nenhuma instância judicial pelo delito em questão
- Presos Condenados: São aquelas pessoas que tiveram uma condenação em ao menos uma instância judicial pelo delito em questão
- Presos por medida de segurança: São aquelas pessoas que praticaram delitos e que, por serem portadores de doenças mentais, não podem ser responsabilizadas pelos seus atos, recebendo esta medida por decisão judicial.

Segundo os dados do DEPEN, em 2014, 38% da população prisional brasileira era provisória, ou seja, não havia sido julgada uma única vez pelo delito que motivou a prisão. O quadro se torna mais grave ainda nos estados onde mais da metade dos presos estão em situação provisória: Sergipe, Piauí, Pernambuco, Amazonas, Bahia, Maranhão e Mato Grosso, conforme mostra o gráfico 10.

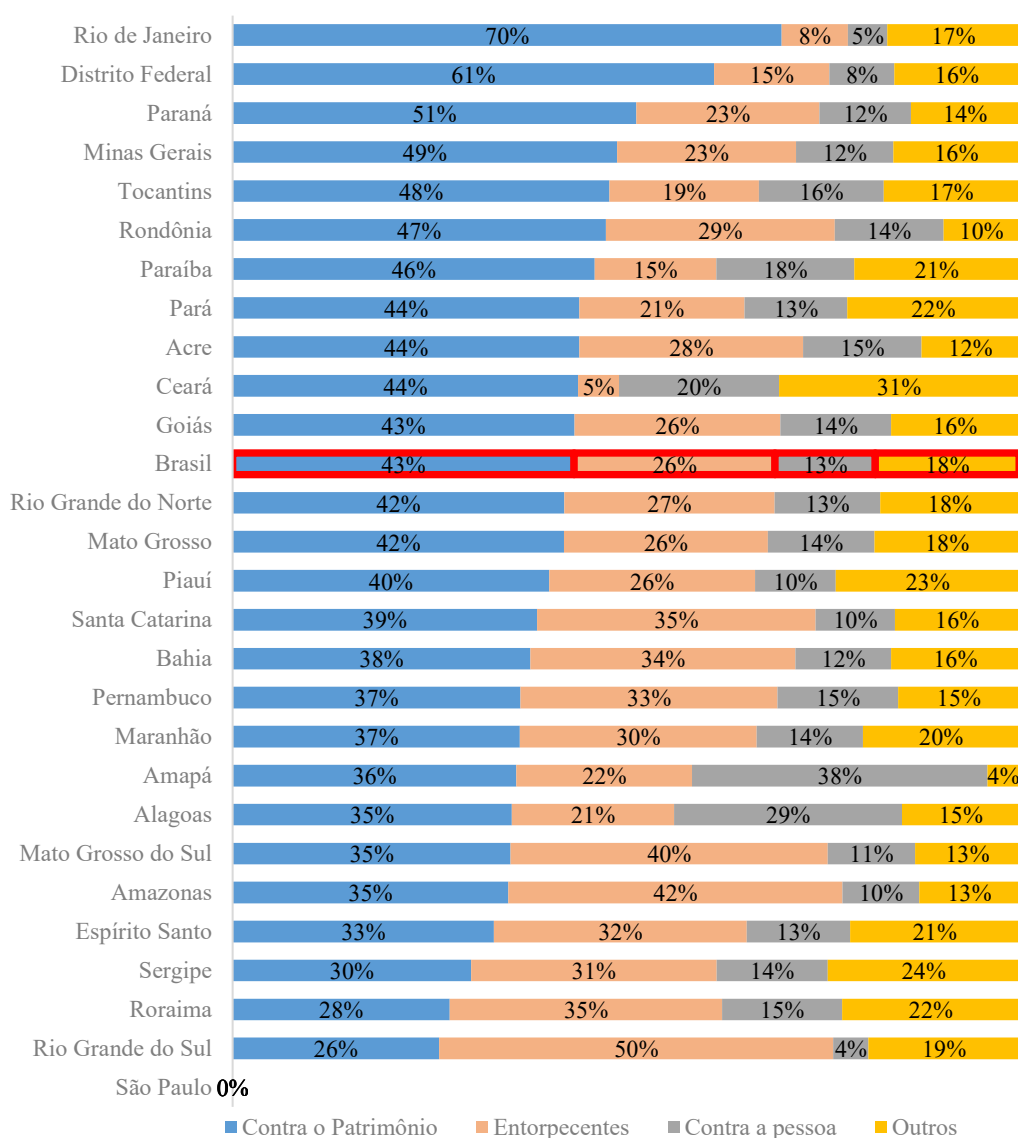
Gráfico 10– População prisional brasileira segundo situação processual
Brasil e Unidades da Federação, 2014



Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Nos casos onde há informação disponível sobre o tipo de crime que motivou a prisão, foi possível observar que, no Brasil, a maior parte das pessoas presas responde por crimes contra o patrimônio, onde a média nacional é de 43%. Ainda na média nacional, prisões por crimes ligados a entorpecentes representam 26% da população prisional, enquanto que prisões por crimes contra a pessoa representam 18%. Dez Unidades da Federação estão acima da média nacional no que diz respeito ao encarceramento por crimes patrimoniais, com destaque para Rio de Janeiro, Distrito Federal e Paraná, onde mais da metade dos presos responde por este tipo de crime. O estado de São Paulo não divulgou informações no ano de 2014.

Gráfico 11 – População prisional brasileira segundo tipo de crime
Brasil e Unidades da Federação, 2014



Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Além do perfil da população prisional, que pode ser interpretado como indicador de resultados, trazemos também os investimentos realizados em segurança pública por cada Unidade da Federação, que podem ser vistos como indicadores de insumo, uma vez que apresentam a quantidade de recursos disponíveis. Para fechar o ciclo, seria necessário algum dado que pudesse ser interpretado como indicador de processo, mas dada a dificuldade em sistematizar os dados, não foi possível verificar o que as UF estão fazendo com os insumos disponíveis.

Em relação aos gastos, observa-se que em quase todas as UF houve aumento, com exceção de Piauí e São Paulo. O que leva à próxima tabela para verificar se esse aumento dos recursos se converteu em diminuição das taxas de homicídio.

Tabela 3 - Gasto em Segurança Pública per capita segundo UF

Unidades da Federação	2011	2012	2013	2014	Variação % (2011 – 2014)
Acre	376,18	456,26	486,72	568,88	51%
Alagoas	227,16	251,91	300,23	320,13	41%
Amapá	445,47	55,32	70,57	80,07	-82%
Amazonas	228,56	288,66	290,33	350,15	53%
Bahia	182,09	214,98	192,07	226,73	25%
Ceará	113,02	171,56	166,24	192,19	70%
Distrito Federal	120,05	210,91	229,75	284,46	137%
Espírito Santo	227,20	259,31	277,82	310,78	37%
Goiás	215,84	232,81	236,54	332,72	54%
Maranhão (1)	107,49	127,08	132,49	159,24	48%
Mato Grosso	346,98	335,88	357,96	347,25	0%
Mato Grosso do Sul	354,32	395,42	332,88	362,31	2%
Minas Gerais (2)	335,27	251,09	288,24	486,02	45%
Pará	150,69	181,41	199,51	232,85	55%
Paraíba	168,27	195,01	217,76	218,33	30%
Paraná	152,74	193,09	210,98	226,28	48%
Pernambuco	223,01	219,43	215,73	235,44	6%
Piauí	76,35	78,14	29,67	18,48	-76%
Rio de Janeiro	283,15	347,34	428,86	468,85	66%
Rio Grande do Norte	182,68	257,54	209,24	219,20	20%
Rio Grande do Sul	175,09	204,87	228,43	268,04	53%
Rondônia	458,64	486,29	476,10	532,62	16%
Roraima	316,38	311,27	372,69	491,55	55%
Santa Catarina	234,88	217,88	234,79	293,37	25%
São Paulo (3)	294,75	206,25	211,85	235,87	-20%
Sergipe	324,55	369,05	317,98	333,83	3%
Tocantins	374,80	387,55	396,90	389,47	4%

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014/Fórum Brasileiro de Segurança Pública

(1) O cálculo da despesa per capita realizada na Função Segurança Pública inclui as despesas previdenciárias declaradas em 2013 e 2014.

(2) O cálculo da despesa per capita realizada na Função Segurança Pública inclui as despesas previdenciárias declaradas em 2014.

(3) A partir de 2012 as despesas intra-orçamentárias deixaram de ser contabilizadas na função segurança pública.

Conforme visto na tabela abaixo, parece não haver forte relação entre aumento das despesas em Segurança Pública e variação da taxa de homicídio, o que leva a questionar sobre a eficácia da utilização desses recursos. Há estados em que muito aumentaram os gastos, e que apresentaram variação positiva da taxa de homicídio (revelando aumento no período), como Maranhão, Rio Grande do Sul e Pernambuco, enquanto outros conseguiram, com mais recursos,

diminuir essa taxa. E nenhum estado conseguiu, com menos recursos, diminuir a taxa de homicídios.

Tabela 4 – Variação concomitante das despesas com segurança pública e da taxa de homicídios

Brasil, Unidades da Federação, 2013-2014

Unidades da Federação	Despesas (em reais correntes)		Variação 2013-2014 (%)	Taxa de homicídio (1)		Variação 2013-2014 (%)
	2013	2014		2013	2014	
Acre	379.432.632,20	449.476.165,99	18,5	25,5	24,2	-5,2
Alagoas	992.505.729,40	1.063.247.125,37	7,1	65,2	61,9	-5,0
Amapá	52.174.937,54	60.124.787,12	15,2	30,6	31,0	1,4
Amazonas	1.110.056.857,12	1.356.403.847,60	22,2	23,9	24,1	1,0
Bahia	2.893.034.152,83	3.429.608.027,22	18,5	36,2	37,4	3,5
Ceará	1.462.619.520,01	1.699.603.997,50	16,2	47,9	48,6	1,3
Distrito Federal	643.489.871,12	811.397.786,55	26,1	25,3	24,1	-4,8
Espírito Santo	1.069.329.507,97	1.207.412.058,13	12,9	40,7	39,4	-3,4
Goiás	1.527.036.027,48	2.170.416.316,15	42,1	40,1	39,5	-1,7
Maranhão (2) (3)	901.172.142,48	1.090.910.232,28	21,1	23,9	28,5	19,1
Mato Grosso	1.142.411.873,63	1.119.653.186,52	-2,0	32,1	40,2	25,2
Mato Grosso do Sul	863.930.707,43	949.126.078,88	9,9	20,7	22,6	9,5
Minas Gerais (4)	5.945.736.896,78	10.077.099.998,81	69,5	19,9	19,1	-4,0
Pará	1.594.131.861,02	1.880.019.533,50	17,9	40,0	40,3	0,9
Paraíba	853.361.352,57	861.084.733,45	0,9	38,2	37,5	-1,9
Paraná	2.325.342.088,79	2.507.554.590,23	7,8	23,4	22,7	-3,0
Pernambuco	1.989.708.292,12	2.184.447.091,24	9,8	31,9	35,7	11,9
Piauí	94.542.444,68	59.023.864,49	-37,6	15,9	21,4	34,9
Rio de Janeiro	7.032.863.045,44	7.717.784.433,78	9,7	29,0	30,0	3,6
Rio Grande do Norte	707.732.558,42	747.136.281,78	5,6	38,1	46,9	23,0
Rio Grande do Sul	2.554.210.210,03	3.003.943.900,69	17,6	17,1	20,9	21,9
Rondônia	825.207.375,51	931.295.327,17	12,9	27,2	28,8	6,0
Roraima	183.086.059,74	244.267.184,56	33,4	20,3	14,5	-28,6
Santa Catarina	1.562.420.728,66	1.973.516.032,89	26,3	10,6	11,3	6,7
São Paulo	9.272.491.356,52	10.386.741.965,77	12,0	10,9	10,3	-5,3
Sergipe	700.049.749,24	740.953.856,49	5,8	40,1	45,0	12,3
Tocantins	588.481.151,56	582.988.300,89	-0,9	19,6	21,8	11,3

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014/Fórum Brasileiro de Segurança Pública

(1) Por 100 mil habitantes, com base no número de vítimas registrado.

(2) No ano de 2013, o Estado do Maranhão declarou a subfunção "Previdência do Regime Estatutário" na Função Segurança Pública no valor de R\$791.984,85. O total da função segurança pública, sem as despesas previdenciárias, é de R\$ 900.380.157,63.

(3) No ano de 2014, o Estado do Maranhão declarou a subfunção "Previdência do Regime Estatutário" na Função Segurança Pública no valor de R\$1.445.318,27. O total da função segurança pública, sem as despesas previdenciárias, é de R\$1.089.464.914,01. A variação entre 2013 e 2014 é de 21,0%.

(4) No ano de 2014, o Estado de Minas Gerais declarou a subfunção "Previdência do Regime Estatutário" na Função Segurança Pública no valor de R\$3.033.395.447,52. O total da função, sem as despesas previdenciárias, é de R\$7.043.704.551,29. A variação entre 2013 e 2014 é de 18,5%.

3.1.2. Perfil da população encarcerada em Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo

No que diz respeito à integração institucional nas áreas de segurança e políticas prisionais nos estados estudados, sabe-se que São Paulo possui as Secretarias de Segurança Pública (SSP) e Administração Penitenciária (SAP) separadas e autônomas. Conforme os dados descritos neste relatório, São Paulo tem a maior população encarcerada do país, com mais 200 mil pessoas presas, o que corresponde a aproximadamente 40% do total de presos no país. Segundo os recentes dados da SAP, em torno de 7% dos presos em São Paulo respondem por crimes contra a vida. Dada a magnitude do sistema prisional, o desenho e os resultados das políticas, constitui um caso *sui generis*.

Minas Gerais apresentou um crescimento da população encarcerada entre 2008 e 2014 de 145%. O Estado possui uma Secretaria de Defesa Social que abarca subsecretarias de gestão prisional e segurança¹¹. Já o Estado de Pernambuco possui uma Secretaria Executiva de Ressocialização que faz a gestão do sistema penitenciário de forma autônoma. Apesar das diferenças no nível de gestão, ambos os estados apresentam uma semelhança, pois implementaram políticas integradas na área de segurança pública, que visavam a repressão qualificada e a articulação das políticas de prevenção e ressocialização, trata-se do Pacto Pela Vida em Pernambuco e da Política de Defesa Social de Minas Gerais, que existiu formalmente até 2014¹². O resultado, no entanto, foi um significativo incremento da população encarcerada nas duas localidades, sendo que o sistema prisional de Pernambuco apresenta hoje uma estrutura bastante precarizada.

No que diz respeito às estatísticas oficiais, a busca e coleta dos dados nos permitiu identificar que não há muitas alternativas de fontes a serem consultadas e que a forma pela qual os dados são divulgados ao público impossibilitam a livre tabulação e cruzamento de informações. Desta forma, optou-se em trabalhar com as informações disponíveis, mesmo

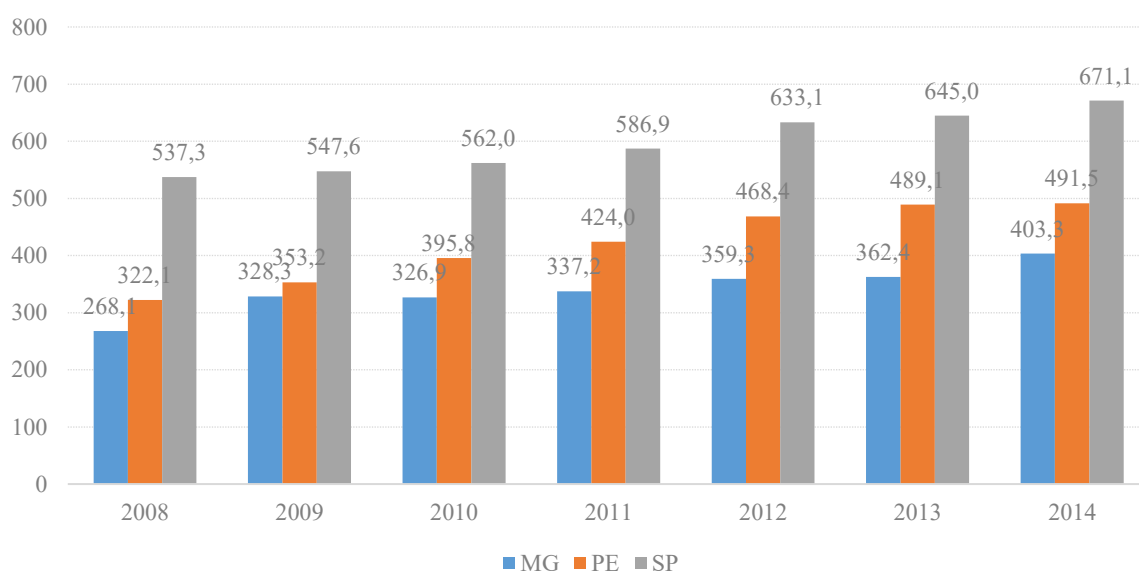
¹¹ Já na fase de finalização da pesquisa, o Governo de Minas Gerais implementou a divisão da antiga SEDS em duas: A Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP) que, como em São Paulo, fica encarregada do sistema prisional e a Secretaria de Estado de Segurança Pública, que fica encarregada das demais políticas da antiga secretaria.

¹² Neste programa de MG, a Subsecretaria de Integração da SEDS - Secretaria de Estado de Defesa Social era responsável por articular a integração entre as políticas de policiamento (incluindo a de repressão qualificada), prevenção (o que incluía o Programa Fica Vivo!, além de outros 2 programas) e a ressocialização (a cargo do Sistema Prisional).

diante da constatação de algumas inconsistências nos dados que podem ser fruto tanto de deficiências no preenchimento dos sistemas, quanto de opções políticas de não publicização das informações.

Em relação ao encarceramento nos três estados analisados, no período de 2008 a 2014, verifica-se que o estado de São Paulo, ao longo de toda a série apresentou as maiores taxas, como é possível observar no gráfico abaixo. Destaca-se ainda que todos os estados apresentaram tendência de aumento de sua população encarcerada, resultando em maiores taxas de encarceramento em 2014. No caso de São Paulo foi de 671,1 por 100 mil habitantes. Já a segunda maior taxa da série foi observada em Pernambuco, seguido por Minas Gerais.

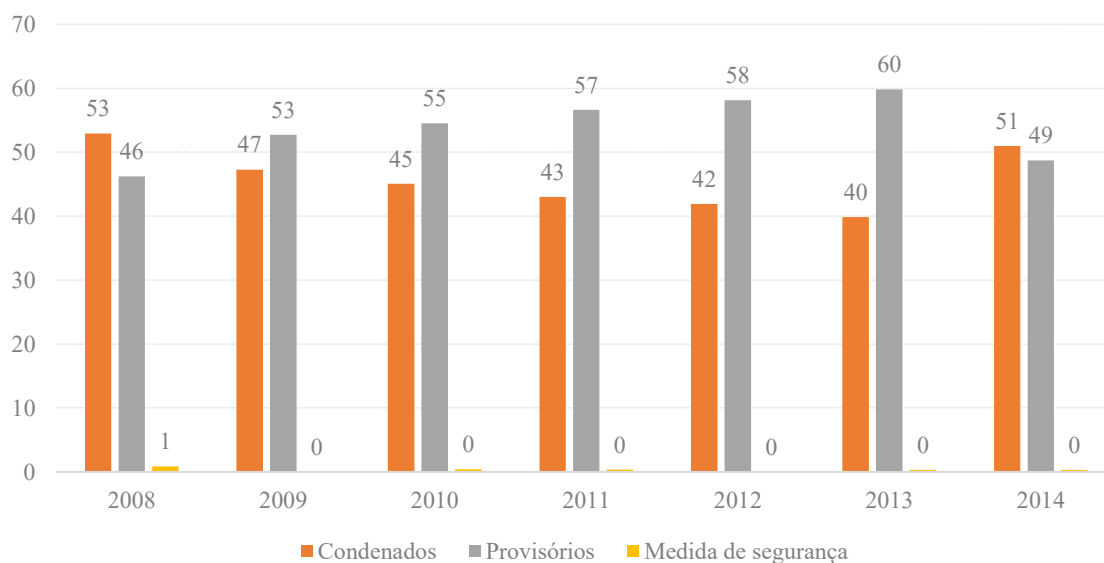
Gráfico 12 – Taxa de encarceramento por 100 mil habitantes
Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo, 2008 a 2014



Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública; IBGE

O estado de Minas Gerais apresenta um elevado percentual de presos provisórios em relação aos presos condenados, observado desde o ano de 2009 até o ano de 2013. Em 2013, 60% dos presos de Minas Gerais encontravam-se em situação provisória. Já no ano de 2014, o percentual de presos provisórios e presos condenados se aproxima.

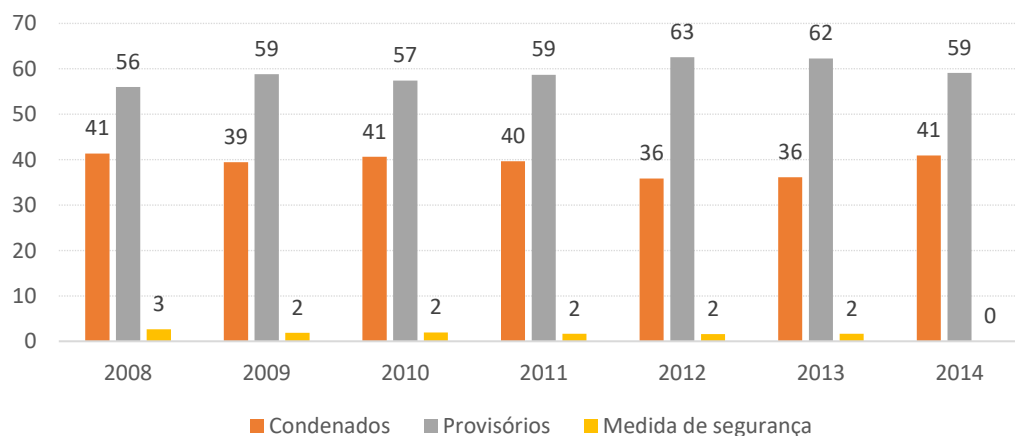
Gráfico 13 – Percentual de presos segundo situação processual
Estado de Minas Gerais, 2008 a 2014



Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Já em relação à situação processual dos presos de Pernambuco, constata-se que durante a série histórica estudada, mais da metade dos presos do estado estavam em situação provisória. Essa distância atinge seu pico no ano de 2012, quando o percentual de presos provisórios foi de 63% – o maior percentual da série – e o dos presos condenados foi de 36%. Entretanto, em 2014, observa-se uma pequena queda no número de presos provisórios e aumento no percentual de presos condenados, em relação ao ano anterior.

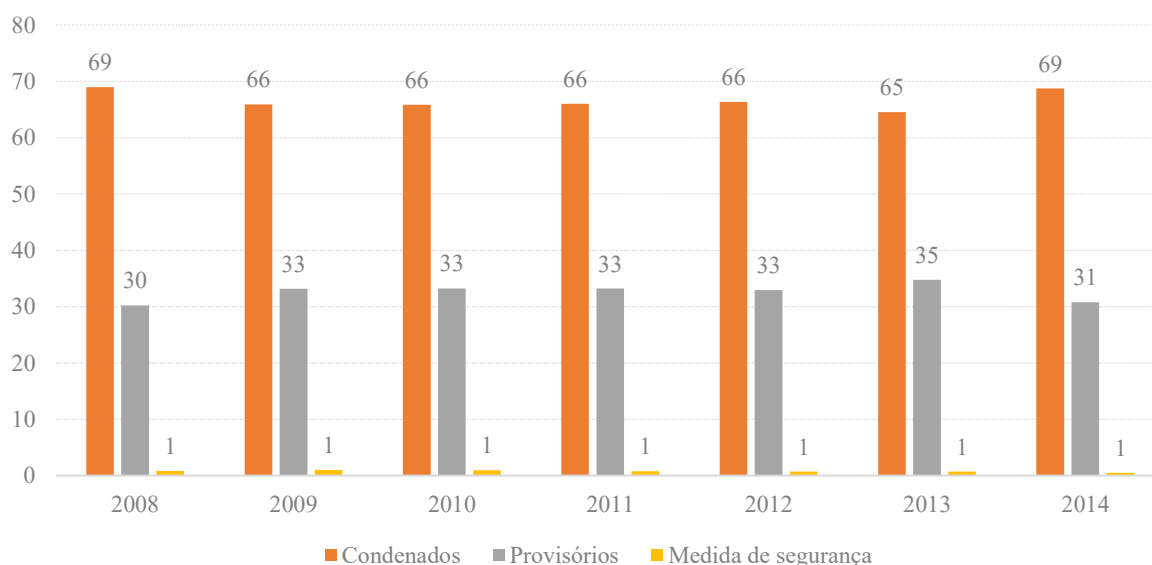
Gráfico 14 - Percentual de presos segundo situação processual
Estado de Pernambuco, 2008 a 2014



Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

No que tange a São Paulo, a situação processual dos presos é bastante diferente dos outros dois locais analisados. Durante toda a série analisada, o percentual de presos condenados foi maior do que o percentual de presos provisórios, mantendo uma tendência estável, sendo que os anos de 2008 e 2014 concentram os maiores percentuais de presos condenados: 69% em ambos os anos.

Gráfico 14 - Percentual de presos segundo situação processual
Estado de São Paulo, 2008 a 2014



Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

A questão racial também foi observada por esta pesquisa como sendo um elemento de desigualdade na população encarcerada de todos os estados analisados. A distribuição populacional segundo raça/cor da população das Unidades da Federação estudadas, segundo o Censo demográfico de 2010 realizado pelo IBGE, indicam que o estado que possui o maior número de negros é Pernambuco (62%), seguido de Minas Gerais (54%) e São Paulo (35%), conforme apontam os gráficos abaixo:

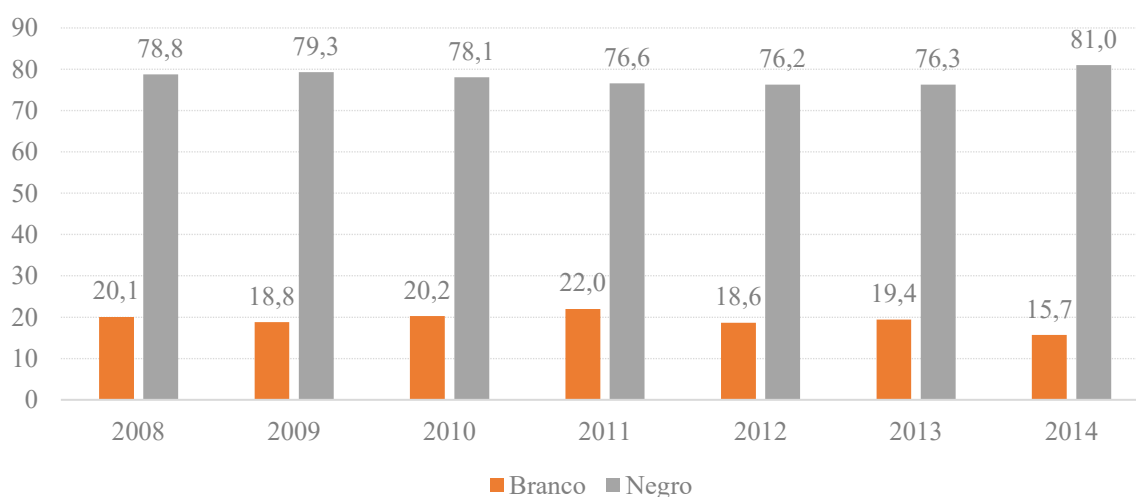
Gráfico 156 – Pessoas residentes segundo cor/raça
Pernambuco, Minas Gerais e São Paulo, 2010



Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010

Quando se observa a distribuição racial da população encarcerada segundo raça/cor, é possível notar que em Pernambuco o percentual de encarceramento de negros é superior ao percentual de encarceramento de brancos durante todo o período analisado. Ainda que o estado tenha a maior proporção de habitantes negros dentre os três locais estudados (62%), em 2014 os negros representavam 81% da população encarcerada. Já a população branca do estado, que é da ordem de 36%, representava somente 15% da população prisional. Desta forma, os dados indicam uma sobrerrepresentação de negros na população prisional de Pernambuco.

Gráfico 167 – Percentual de negros e brancos na população prisional
Estado de Pernambuco, 2008 a 2014



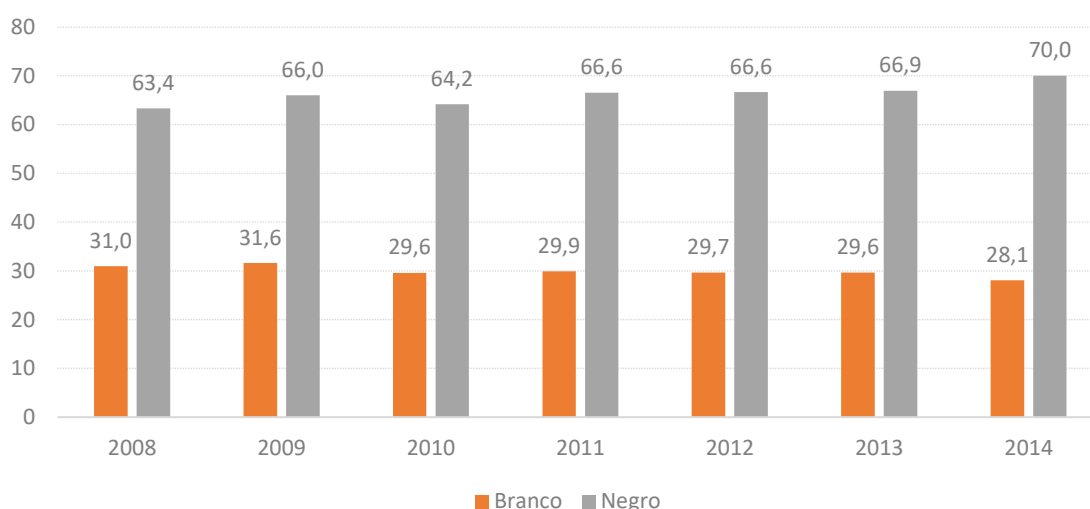
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

No estado de Minas Gerais, o encarceramento de negros apresentou crescimento na série histórica estudada: em 2008 eram 63,4% das pessoas presas e a cifra passou para 70% em 2014.

Concomitantemente, o encarceramento de brancos apresentou ligeira queda no mesmo período, em 2008 era 31% e em 2014 foi de 28%. Assim, da mesma forma que em Pernambuco, em Minas Gerais a sobrerrepresentação da população negra entre os encarcerados foi observada, já que o percentual deste grupo na população residente é de 54%.

Gráfico 18 – Percentual de negros e brancos na população prisional

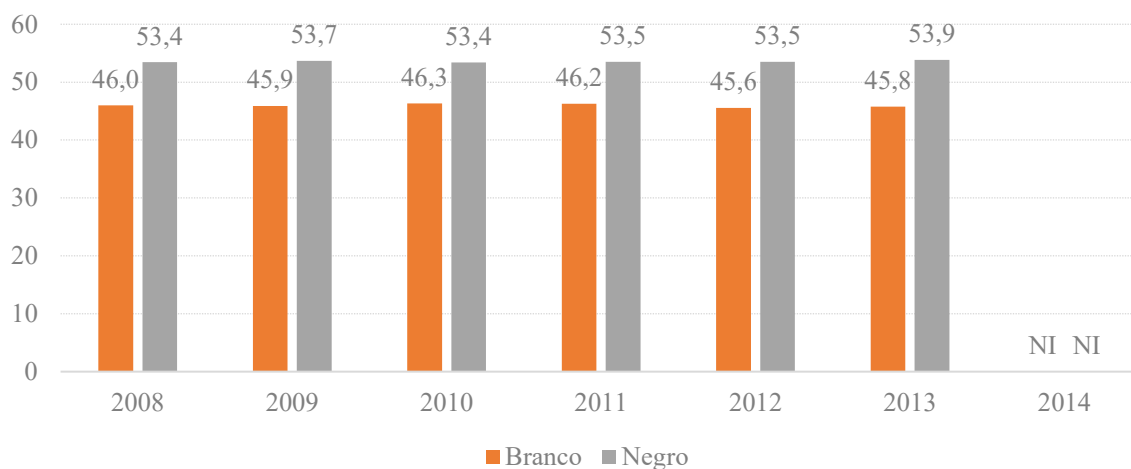
Estado de Minas Gerais, 2008 a 2014



Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Já no estado de São Paulo, os percentuais de negros e brancos encarcerados são mais próximos do que nos outros estados, entretanto, os negros ainda são proporcionalmente mais encarcerados do que os brancos, já que a distribuição populacional no estado, vista acima, apontou que São Paulo é o único estado estudado que tem um maior percentual de habitantes brancos (64%) do que negros (35%). Assim, enquanto os brancos representam 64% da população residente em São Paulo, este grupo representava somente 45% dos encarcerados em 2013; enquanto os negros formam 35% da população paulista e 53% da população presa. Vale salientar ainda, que o estado de São Paulo não apresentou dados sobre a população prisional no ano de 2014.

Gráfico 19 – Percentual de negros e brancos na população prisional
Estado de São Paulo, 2008 a 2014

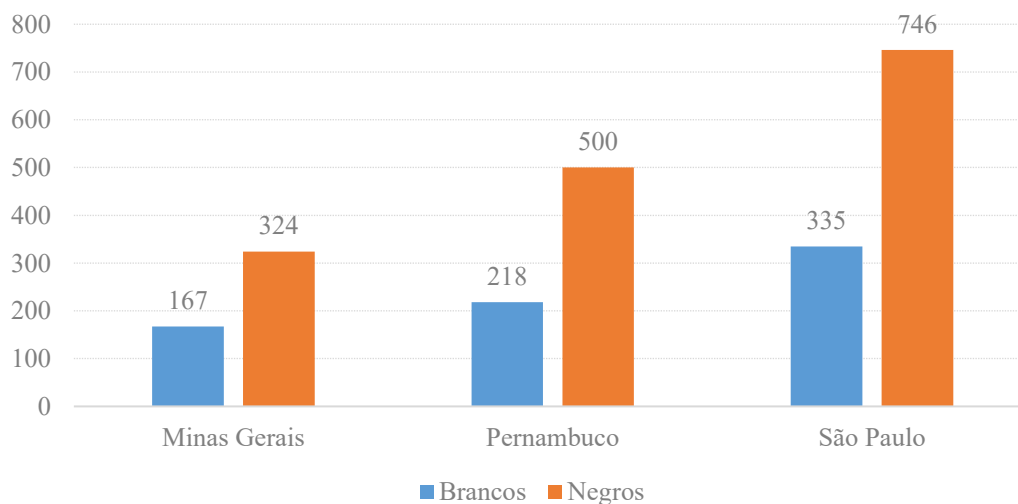


Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Nota: 0 indica informação não disponível

Mesmo quando se analisa a relação entre o encarceramento de negros e brancos, nos três estados, por meio do cálculo de taxas, verifica-se que em Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo, as taxas de negros encarcerados são maiores que as taxas de brancos encarcerados. No estado de São Paulo, a taxa de encarceramento de negros é 2,23 vezes maior que a de brancos. Em Pernambuco, a mesma proporção é de 2,29. Minas Gerais apresenta a relação de 1,9 vezes mais negros do que brancos encarcerados.

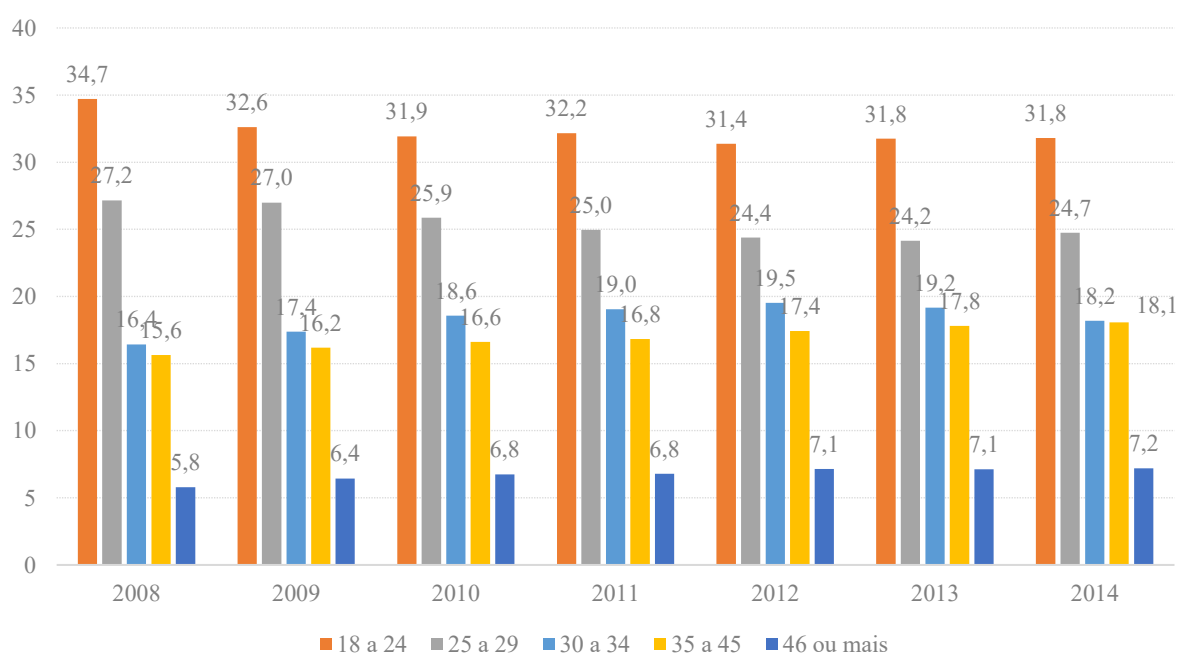
Gráfico 170 – Taxa de encarceramento de negros e brancos por 100 mil habitantes maiores de 18 anos segundo grupos de cor/raça
Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo, 2010



Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública; IBGE

Em relação à faixa etária da população prisional dos estados de Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo, observa-se que a maioria dos presos nestes locais, durante os anos de 2008 a 2014, tinha entre 18 e 24 anos. Em Minas Gerais, entretanto, a faixa etária até 29 anos teve uma ligeira queda no percentual durante a série histórica, e a população prisional acima dos 30 anos apresentou crescimento.

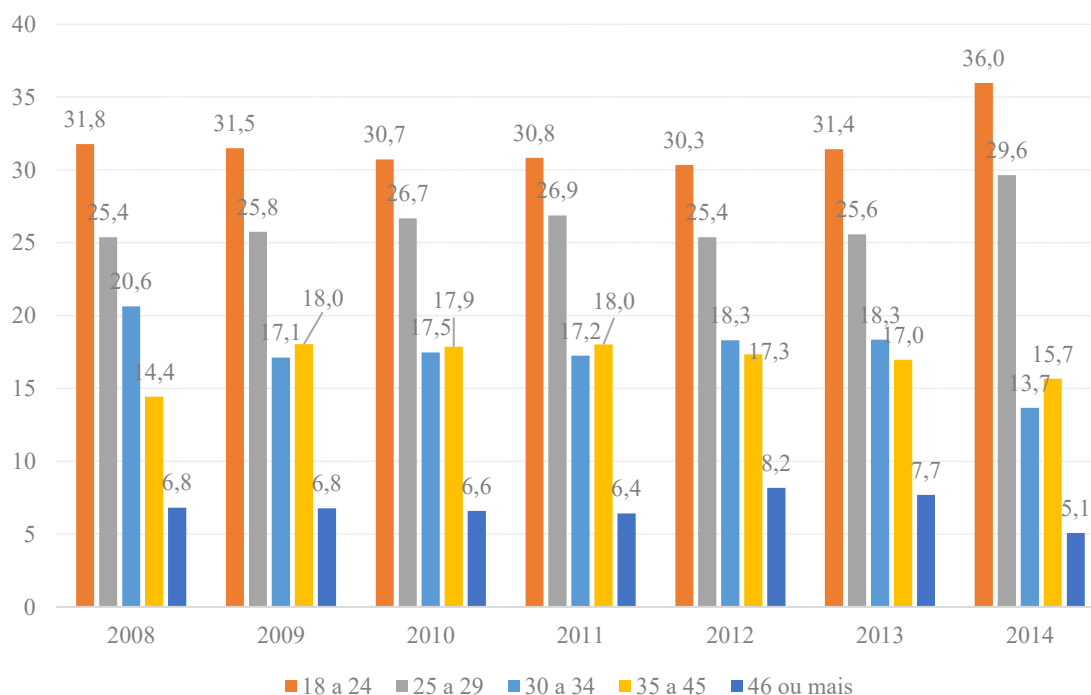
Gráfico 181 – Percentual da população prisional segundo faixa etária
Estado de Minas Gerais, 2008 a 2014



Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Em Pernambuco destaca-se o crescimento na população prisional que tinha entre 18 e 24 anos: em 2008 o percentual era de 31,8% e em 2014 passou para 36%. O mesmo crescimento ocorreu com a população prisional de 25 a 29 anos: em 2008 esta faixa etária correspondia a 25,4% da população encarcerada no estado e em 2014 o percentual passou para 29,6%. O crescimento da população encarcerada no estado, portanto, se concentrou sobre os mais jovens.

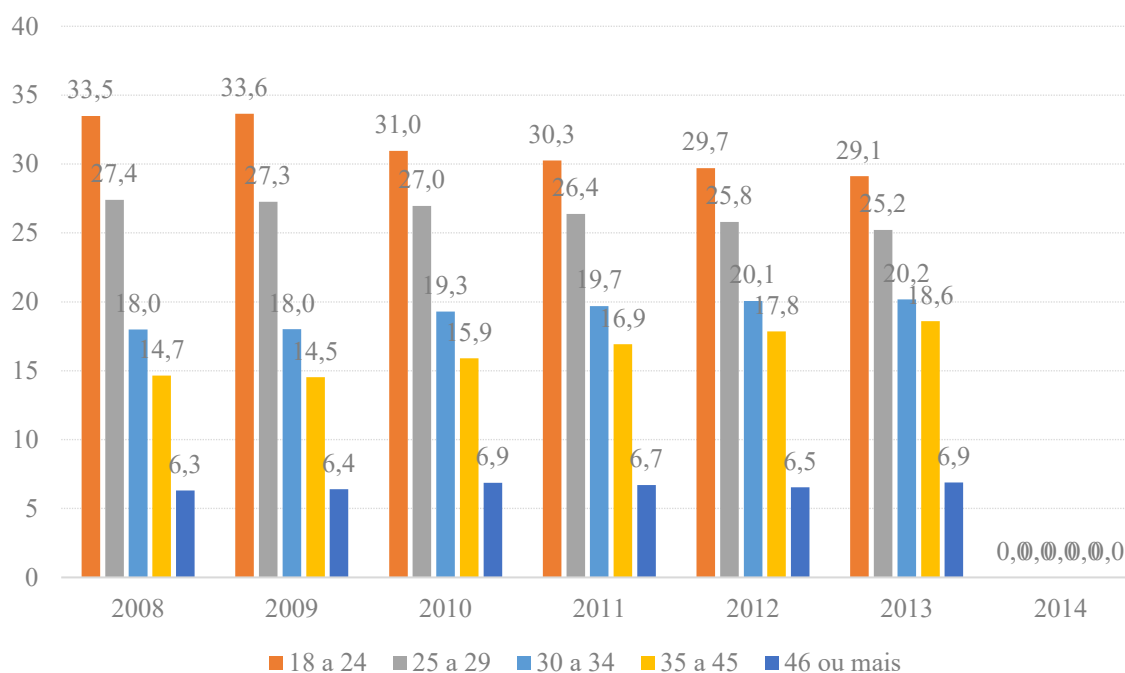
Gráfico 192 – Percentual da população prisional segundo faixa etária
Estado de Pernambuco, 2008 a 2014



Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

No estado de São Paulo, da mesma forma que nos outros estados, a maioria da população prisional é jovem, ou seja, tem até 29 anos. Contudo, verifica-se que houve uma queda no encarceramento da população jovem (29 anos ou menos), durante o período de 2008 a 2014, ao passo que a população de não jovens (com 30 anos ou mais) apresentou um crescimento na série observada.

Gráfico 203 – Percentual da população prisional segundo faixa etária
Estado de Pernambuco, 2008 a 2014



Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Nota: 0 indica informação não disponível

Os dados demonstrados revelam que, nos últimos anos, o Brasil apresentou crescimento da população encarcerada, sem criar, contudo, a estrutura necessária para tal, conforme visto no Gráfico 3, que mensura a superlotação dos estabelecimentos prisionais. Essa situação pode ser vista como resultado de uma política de combate às drogas baseada no encarceramento como pena, bem como para os crimes contra o patrimônio.

Nas três Unidades da Federação estudadas, observamos, com variação de intensidade, a mesma tendência de aumento da população encarcerada. Podemos supor que a opção pelo encarceramento como meio de controle do crime foi o caminho seguido por eles, assim como pela maior parte das UF. Outro aspecto a ser destacado foi variação entre os estados quanto ao percentual de presos provisórios e condenados, que de maneira geral sempre se manteve alto, sendo a maioria percentual em toda a série no estado de Pernambuco, e na maior parte da série em MG. Somente SP apresentou a maioria de presos já julgados em alguma instância.

De maneira geral, podemos supor que os dados refletem e quantificam os problemas resultantes da opção pelo encarceramento como política de controle do crime, que atua de maneira seletiva, tal como outras políticas públicas. O ritmo de encarceramento se destaca frente à capacidade estatal em prover a estrutura necessária, resultando na superlotação e em condições adversas para a ressocialização dos autores de atos criminais.

3.1.3. Correlações entre a segurança pública e o encarceramento

Após a análise sobre o perfil dos encarcerados, buscou-se analisar as possíveis correlações entre o ritmo e a composição do encarceramento e as políticas de segurança pública implementadas em cada local estudado. Para tanto, buscaram-se estatísticas oficiais disponíveis para analisar a questão, porém, como já foi pontuado, não há alternativas de fontes a serem consultadas, e os dados acessíveis não possibilitam a livre tabulação e cruzamento de informações.

Os registros de ocorrências criminais, bem como os dados sobre a população encarcerada podem ser interpretados como indicadores de resultado da política de controle do crime, uma vez que refletem a opção pela privação de liberdade como sanção aos autores de atos criminais. Neste sentido, esta pesquisa propôs um exercício de análise conjunta destes dados, na tentativa de observar as tendências da criminalidade em Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo e as possíveis correlações entre os registros criminais e o perfil da população encarcerada. Em que pese a baixa consistência e a falta de divulgação de alguns destes indicadores, a pesquisa compilou os registros criminais divulgados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública, em três grandes grupos: Crimes Violentos Letais Intencionais, Crimes Violentos Não-Letais Intencionais contra o patrimônio, Leis especiais. Para cada tipo de registro foram calculadas as taxas por 100 mil habitantes com base nas estimativas populacionais do IBGE e Censo demográfico (2010). A tabela abaixo apresenta estes dados:

Tabela 5 - Registro de Ocorrências - Crimes Violentos Letais Intencionais - Taxa por 100 mil habitantes

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
MG	Homicídio doloso	10,7	7,1	14,7	18,4	19,8	19,9	19,1
	Latrocínio	0,3	0,2	0,1	0,5	0,6	0,4	0,3
	Lesão corporal seguida de morte	...	...	...	0,3	0,4	0,3	0,3
PE	Homicídio doloso	48,5	42,6	36,9	36,7	34,3	31,0	34,7
	Latrocínio	1,5	1,3	1,4	0,9	0,9	0,8	0,9
	Lesão corporal seguida de morte	0,1	0,1	0,3	0,6	0,9	0,9	0,4
SP	Homicídio doloso	10,8	11,0	10,5	10,1	11,5	10,2	9,7
	Latrocínio	0,6	0,7	0,6	0,8	0,8	0,9	0,8
	Lesão corporal seguida de morte	...	...	...	...	...	...	...

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública; IBGE
(...) informação não disponível

Segundo os dados expostos na tabela acima, dentre os três estados estudados, Pernambuco apresenta a maior taxa de homicídios por 100 mil habitantes em toda a série histórica, mesmo que apresentando um gradual decréscimo; o estado teve em 2014 uma taxa de 34,7. Minas Gerais apresentou, nos três primeiros anos, uma grande oscilação da taxa, com destaque para o aumento de quase 100% no período 2009/2010. A partir de 2011, taxa mineira vem se mantendo estável, apresentando em torno de 19 homicídios por 100 mil habitantes. O estado de São Paulo apresenta a menor taxa de homicídio dentre os locais estudados, tendo ficado abaixo de 10 por 100 mil habitantes no ano de 2014.

O latrocínio apresenta baixas taxas para todas as UF, em todo o período considerado. O estado de Pernambuco, que apresentava as maiores taxas nos anos iniciais, veio diminuindo-as até que em 2009 baixou para menos de 1 vítima para cada grupo de 100 mil habitantes, mesmo patamar apresentado por São Paulo e Minas Gerais.

A variável Lesão Corporal Seguida de Morte é a categoria com menos consistência no que diz respeito ao preenchimento e à qualidade dos dados. Para o estado de São Paulo não existe informação disponível em nenhum ano do período estudado e para o estado de Minas Gerais as informações para os anos de 2008 até 2010 também estão indisponíveis. Diante disso, a pesquisa optou por não considerar a variável para a presente análise, diante da impossibilidade de comparação dos dados.

Tabela 6 - Registro de Ocorrências - Crimes Violentos Não-Letais Intencionais contra o patrimônio - Taxa por 100 mil habitantes

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
MG	Roubo a instituição financeira	...	...	0,8	1,0	1,2	0,5	...
	Roubo de carga	0,3	0,3	2,5	3,6	5,1	2,1	2,6
	Roubo de veículos	1,7	1,3	17,8	20,6	24,7	18,7	51,1
	Roubo - outros	37,8	9,1	68,3	74,7	295,3	367,3	...
	Roubo total	61,1	16,4	284,0	282,1	326,2	411,8	...
PE	Roubo a instituição financeira	0,3	0,5	0,4	0,4	1,0	1,2	0,8
	Roubo de carga	1,5	1,4	1,4	2,1	2,0	2,8	3,0
	Roubo de veículos	70,2	64,1	62,3	79,1	78,1	77,5	85,9
	Roubo - outros	...	...	96,1	80,3	656,4	821,4	...
	Roubo total	642,2	561,1	601,5	629,4	581,6	560,0	...
SP	Roubo a instituição financeira	0,7	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4
	Roubo de carga	16,2	18,8	17,7	16,7	17,5	18,2	19,3
	Roubo de veículos	148,5	173,6	166,3	190,4	208,2	226,1	224,3

Roubo - outros	514,6	601,7	546,4	566,3	139,9	173,2	...
Roubo total	680,0	794,7	730,8	774,0	776,0	814,8	...

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública; IBGE
(...) informação não disponível

Analisando a tabela acima, que diz respeito aos crimes violentos não-letais contra a propriedade, podemos observar que há uma grande oscilação entre as modalidades de roubo entre os estados ao longo da série. Minas Gerais por exemplo, apresentou no início da série valores bastante distantes dos anos mais recentes. Outro ponto a ser destacado é a ausência ou incompletude de informações relativas ao ano de 2014 em todos os estados analisados. Observando a variação e ordem de grandeza das taxas, é possível supor que a sistematização dos dados referentes aos roubos, aparentemente, passou a ter mais consistência após ano de 2010, em especial em Minas Gerais e Pernambuco (tabela 01).

Por fim, no que diz respeito aos registros de crime ligados a leis especiais, em especial o tráfico de drogas, o estado de Minas Gerais apresenta a maior taxa registrada dentre os três estados estudados, chegando a 126 registros por 100 mil habitantes em 2014. São Paulo e Pernambuco aparecem, respectivamente, com taxas de 94 e 57 registros por 100 mil habitantes.

Tabela 7 - Registro de Ocorrências - Leis especiais - Taxa por 100 mil habitantes

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
MG	Tráfico de drogas	21,1	10,4	89,0	105,1	122,2	156,7	126,7
	Porte ilegal de arma de fogo	7,1	8,6	8,3	19,2	24,9	34,7	21,6
PE	Tráfico de drogas	13,4	22,8	36,8	46,9	48,8	54,9	57,1
	Porte ilegal de arma de fogo	22,0	22,4	21,2	25,4	24,4	22,5	22,1
SP	Tráfico de drogas	60,9	67,4	73,7	85,6	67,8	99,8	94,4
	Porte ilegal de arma de fogo	16,7	17,7	5,0	15,9	16,6	15,7	14,7

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública; IBGE
(...) informação não disponível

Da mesma forma, a pesquisa compilou os dados sobre a população carcerária coletados pelo DEPEN e divulgados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública, em quatro tipos: crimes contra a pessoa, crimes contra o patrimônio, entorpecentes e Estatuto do desarmamento. A forma de tabulação dos dados não permite uma exata correspondência entre a incidência dos delitos apresentados e sua correspondente taxa de encarceramento, por isso propomos uma aproximação a partir dos dados disponíveis.

As taxas de encarceramento foram calculadas por 100 mil habitantes com base nas estimativas populacionais do IBGE e Censo demográfico (2010). A tabela abaixo expõe estas taxas:

Tabela 8 - Presos segundo tipo de crime – Taxa por 100 mil habitantes

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
MG	Crimes contra a pessoa 1	14,8	16,0	18,0	19,3	22,4	22,1	21,9
	Crimes contra o patrimônio 2	78,6	80,8	89,1	94,1	103,6	101,7	86,6
	Entorpecentes 3	26,0	29,2	33,5	37,0	40,8	39,5	40,3
	Estatuto do desarmamento 4	5,0	6,6	8,1	9,3	12,6	12,2	12,6
PE	Crimes contra a pessoa	57,3	0,7	64,7	70,3	77,9	84,7	16,8
	Crimes contra o patrimônio	93,5	1,1	108,0	113,0	124,4	141,9	40,2
	Entorpecentes	32,9	0,4	42,9	50,4	60,7	65,5	35,9
	Estatuto do desarmamento	20,1	0,2	25,6	25,7	26,9	30,9	2,8
SP	Crimes contra a pessoa	42,5	41,3	41,1	43,9	43,8	42,8	...
	Crimes contra o patrimônio	235,5	250,7	249,4	271,6	275,9	261,7	...
	Entorpecentes	79,8	93,6	103,9	126,8	136,3	134,0	...
	Estatuto do desarmamento	14,5	18,9	20,3	19,9	16,4	16,8	...

Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública; IBGE

(...) informação não disponível

(1) inclui Homicídio Simples, Homicídio Qualificado e Sequestro e Cárcere Privado.

(2) inclui Furto Simples, Furto Qualificado, Roubo Qualificado, Latrocínio, Extorsão, Extorsão Mediante Sequestro, Apropriação Indébita, Apropriação Indébita Previdenciária, Estelionato, Receptação, Receptação Qualificada, Roubo Simples e outros - não listados acima entre os artigos 156 e 179.

(3) inclui Tráfico de Entorpecentes, Associação para o tráfico e Tráfico Internacional de Entorpecentes.

(4) inclui os itens porte ilegal de arma de fogo de uso permitido, disparo de arma de fogo, posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito, comércio ilegal de arma de fogo, tráfico internacional de arma de fogo.

Segundo os dados expostos na tabela acima, dentre os três estados estudados, Pernambuco apresenta a maior taxa de encarceramento por crimes contra a pessoa nos anos em que há informação disponível, tendo seu auge em 2013 chegando a 84,7 por 100 mil habitantes, demonstrando uma continua tendência de aumento. Em Minas Gerais a taxa de encarceramento por crimes contra a pessoa gira em torno de 22 por 100 mil habitantes nos últimos três anos analisados, sendo a menor taxa de dentre os locais estudados. Em São Paulo a taxa por crimes contra a pessoa é superior a 40 presos por 100 mil habitantes em todos os anos analisados, o que vai de encontro à tendência de baixa taxa de homicídio no estado no mesmo período.

Os crimes contra o patrimônio são responsáveis pelas maiores taxas de encarceramento em todos os estados estudados, porém a maior taxa é observada no estado de São Paulo, que no ano de 2013 foi de 261 para cada 100 mil habitantes (não havia informação disponível para o

ano de 2014). Todos os estados estudados apresentaram ao longo da série histórica uma tendência de aumento gradual, sem variações abruptas.

No que diz respeito ao encarceramento por entorpecentes, São Paulo apresenta a maior taxa registrada dentre os três estados estudados chegando a 134 presos por 100 mil habitantes em 2013 (não havia informação disponível para o ano de 2014). Mais uma vez, tal como observado nos encarceramentos por crimes contra o patrimônio, aqui se nota um aumento gradual.

Considerando o encarceramento motivado por porte e comércio de armas, é observado um contínuo aumento, revelando que no momento posterior à vigência do Estatuto do Desarmamento, é comum a prisão de pessoas por esse motivo. Nesse ponto, se destaca o estado de Pernambuco, com taxas de encarceramento muito superiores às observadas nos outros estados (com exceção em 2014 com uma quebra de tendência muito abrupta).

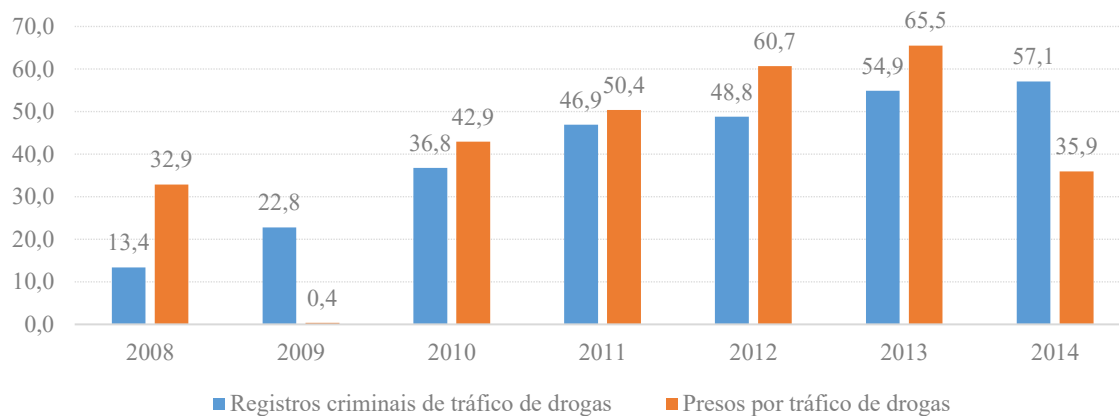
Após a análise dos dados de incidência criminal e encarceramento, foi buscada uma maneira de apresentá-los de forma combinada, não com o intuito de estabelecer uma relação direta de causa e efeito, mas com o objetivo de demonstrar como e o quanto as estatísticas criminais e os dados referentes à população encarcerada se relacionam, uma vez que podem ser vistas como diferentes dimensões de uma mesma questão: como opera efetivamente o controle do crime.

Quando se comparam as taxas de registros de ocorrências e as taxas de encarceramento percebe-se que nem sempre há uma tendência comum para todos os delitos. Em alguns estados, como Pernambuco e São Paulo, a taxa de registros e de encarceramento por tráfico de drogas têm seguido um paralelo; em Pernambuco, apenas em 2014 a taxa de registro por tráfico de drogas foi maior do que a taxa de prisões pelo mesmo crime¹³; conforme pode ser visto no gráfico abaixo:

¹³ O fato também foi observado para o ano de 2009, porém a baixa taxa de encarceramento observada naquele ano indica uma possível inconsistência dos dados divulgados, dada a discrepância com a série histórica do estado

Gráfico 214 - Comparação entre as taxas de registro e de encarceramento por tráfico de drogas

Estado de Pernambuco, 2008 a 2014.

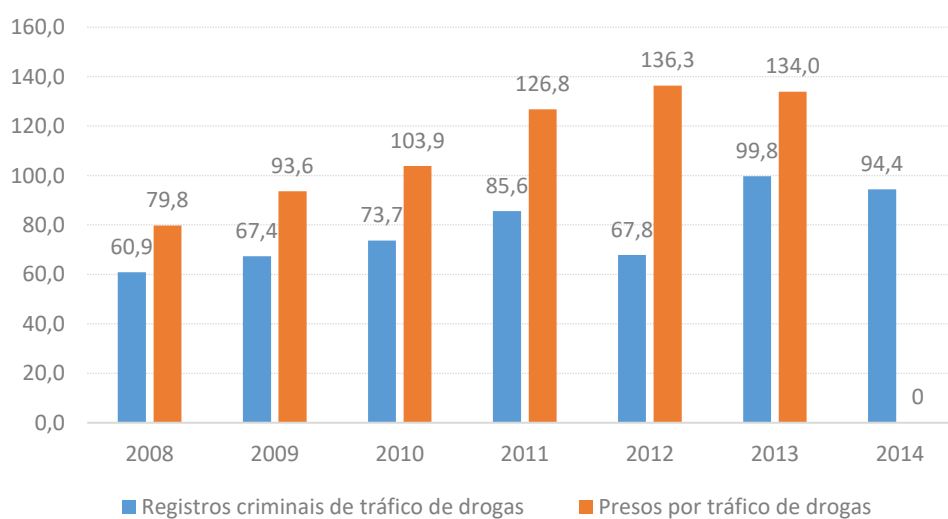


Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Já no estado de São Paulo, com exceção do ano de 2014, para o qual não havia informação disponível, todos os anos da série histórica estudada indicam que a taxa de encarceramento por tráfico foi maior do que a taxa de registros pelo mesmo crime.

Gráfico 225 - Comparação entre as taxas de registro e de encarceramento por tráfico de drogas

Estado de São Paulo, 2008 a 2014



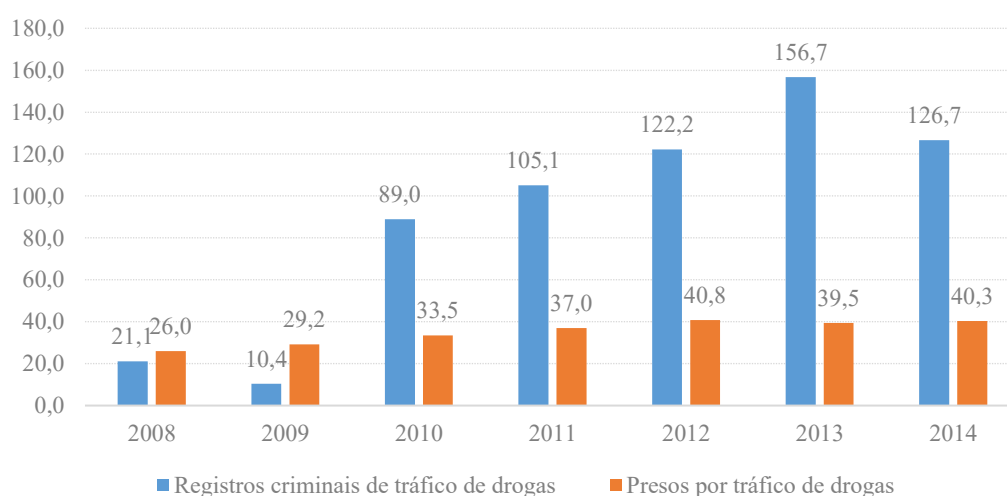
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Nota: 0 indica informação não disponível

No estado de Minas Gerais, no entanto, é observada uma discrepância entre a taxa de registros e a taxa de encarceramento pelo crime de entorpecentes. Desde o ano de 2010 as taxas de registros são superiores às taxas de encarceramento por entorpecentes, sendo que esta última se mantém estável nos últimos quatro anos, enquanto a primeira apresenta tendência de crescimento no mesmo período.

Gráfico 236 - Comparação entre as taxas de registro e de encarceramento por tráfico de drogas

Estado de Minas Gerais, 2008 a 2014



Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

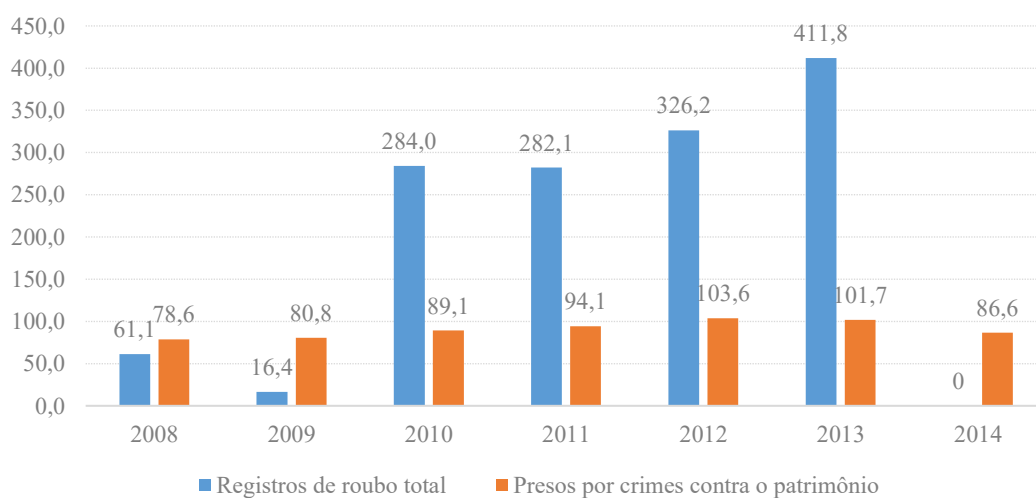
Considerando que os registros criminais envolvendo drogas são resultado do trabalho policial, já que, em sua maioria, são produtos de prisões e apreensões em flagrante, é possível afirmar que os estados de Pernambuco e Minas Gerais têm implementado políticas de segurança fortemente voltadas ao controle de drogas. No caso de Minas Gerais, como dito, as taxas de registros cresceram de forma mais acentuada do que as taxas de encarceramento, o que pode indicar que nem todos os autos de prisão em flagrante por entorpecentes resultam em prisões em regime fechado. Ademais, é preciso considerar que, desde 2013, o encarceramento em Minas Gerais atingiu o limite de operação do sistema prisional, mantendo a taxa de encarceramento constante, uma vez que não há mais vagas na maioria das unidades prisionais do estado.

Seguindo a comparação por outros delitos, todos os estados apresentaram taxa de registros criminais de roubo superiores à taxa de encarceramento por crimes contra o patrimônio, sendo a única exceção observada em Minas Gerais no ano de 2008. Porém, é possível que haja uma inconsistência no preenchimento dos dados, dada a discrepância em

relação aos anos posteriores, conforme indica o gráfico 27. O auge dos registros de roubo em Minas Gerais se deu no ano de 2013, quando foi quatro vezes maior do que a taxa de encarceramento por crimes contra o patrimônio.

Gráfico 247 - Comparação entre as taxas de registro de roubo e encarceramento por crimes contra o patrimônio.

Estado de Minas Gerais, 2008 a 2014



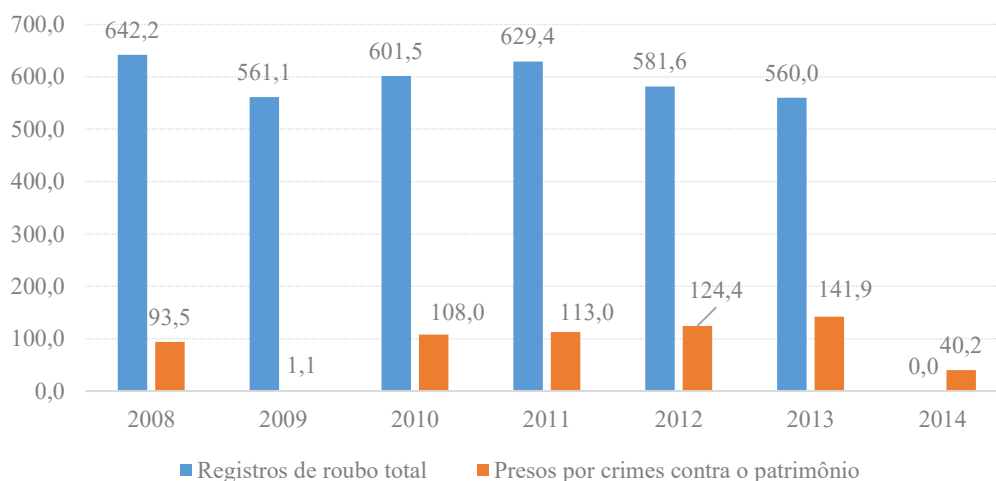
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Nota: 0 indica informação não disponível

A mesma tendência foi observada no estado de Pernambuco, onde a maior discrepância foi notada no ano de 2008, quando a taxa de registros de roubo foi quase sete vezes maior do que a taxa de encarceramento por crimes contra o patrimônio.

Gráfico 258 - Comparação entre as taxas de registro de roubo e encarceramento por crimes contra o patrimônio.

Estado de Pernambuco, 2008 a 2014



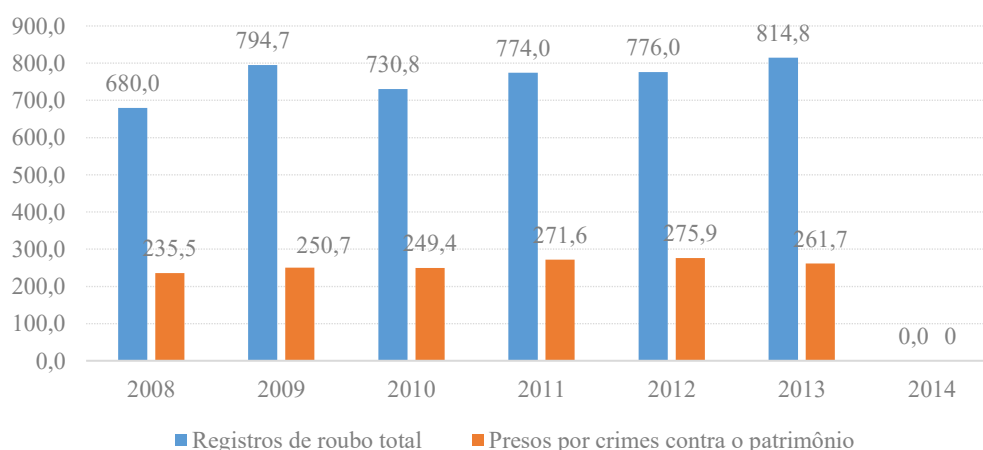
Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Nota: 0 indica informação não disponível

Já o estado de São Paulo apresenta uma taxa de encarceramento por crimes patrimoniais estável durante a série histórica estudada, sendo a maior discrepância observada no ano de 2013, quando a taxa de registro foi três vezes maior do que a taxa de encarceramento.

Gráfico 26 - Comparação entre as taxas de registro de roubo e encarceramento por crimes contra o patrimônio.

Estado de São Paulo, 2008 a 2014



Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

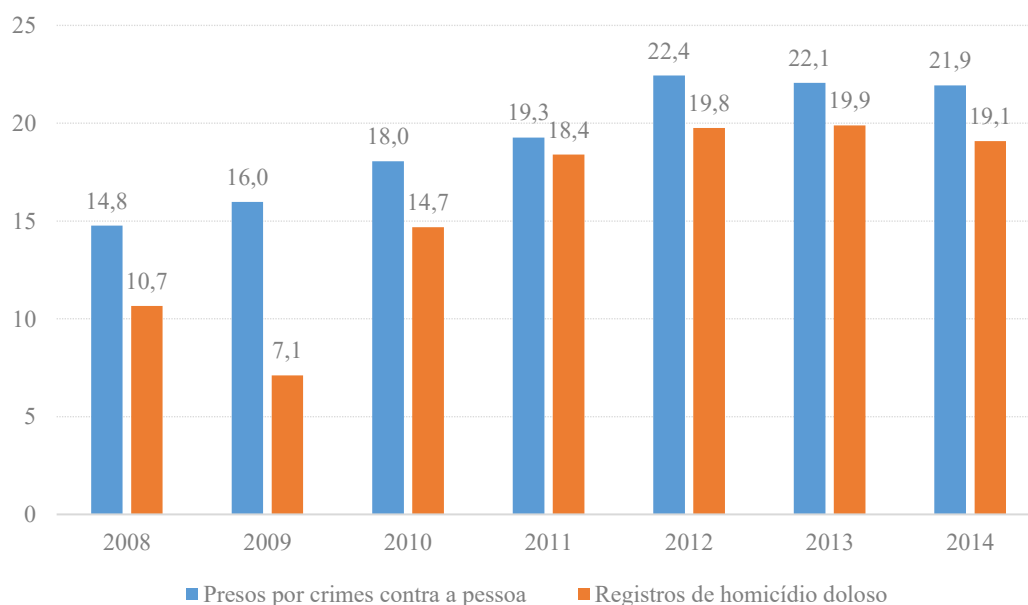
Nota: 0 indica informação não disponível

A discrepância observada em todos os estados estudados mostra uma faceta do funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro. Os registros de roubo, ao contrário dos

crimes relacionados às drogas, não são produto da atividade policial, mas sim da incidência criminal e da disposição das vítimas em comparecer aos distritos policiais para o registro da ocorrência, que pode ser influenciada por variáveis como o território e fatores sazonais. Além disso, a discrepância também pode indicar que o encarceramento no caso de crimes patrimoniais não é um fator inibidor desta prática, já que, a despeito das altas taxas de encarceramento, os registros se mantêm altos ao longo do tempo em todos os estados estudados.

Por fim, a comparação das taxas de homicídio e de encarceramento por crimes contra a pessoa nos três estados analisados revelam dinâmicas bastante distintas. Minas Gerais, como pode ser visto no gráfico abaixo, vem apresentando nos últimos anos taxas muito próximas, uma vez que ambos estavam com leve tendência de aumento.

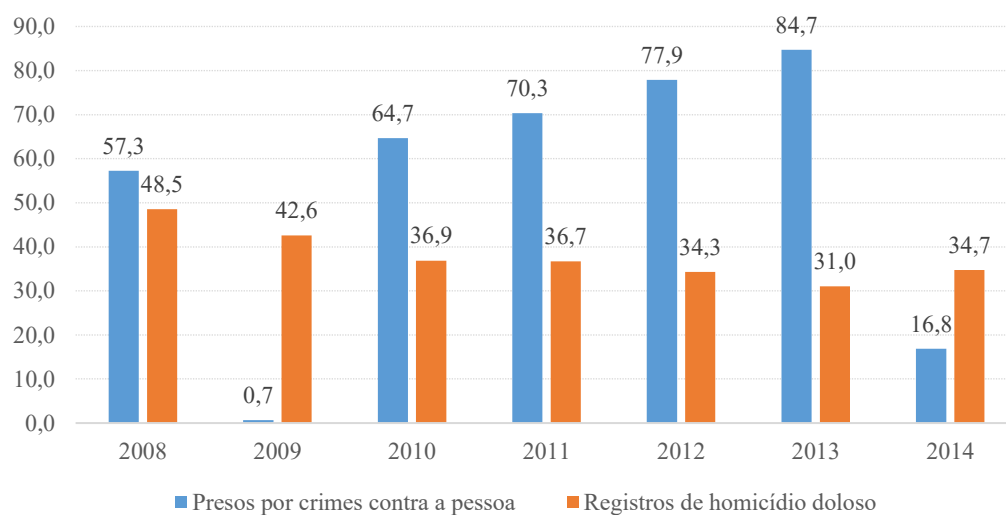
Gráfico 270 - Comparação entre as taxas de registro por homicídio doloso e encarceramento por crimes contra a pessoa
Estado de Minas Gerais, 2008 a 2014



Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Com um comportamento diferente de Minas Gerais, o estado de Pernambuco vem, nos últimos anos, apresentando um aumento do número de pessoas encarceradas por crimes contra a pessoa, concomitantemente a um decréscimo nos registros de homicídio.

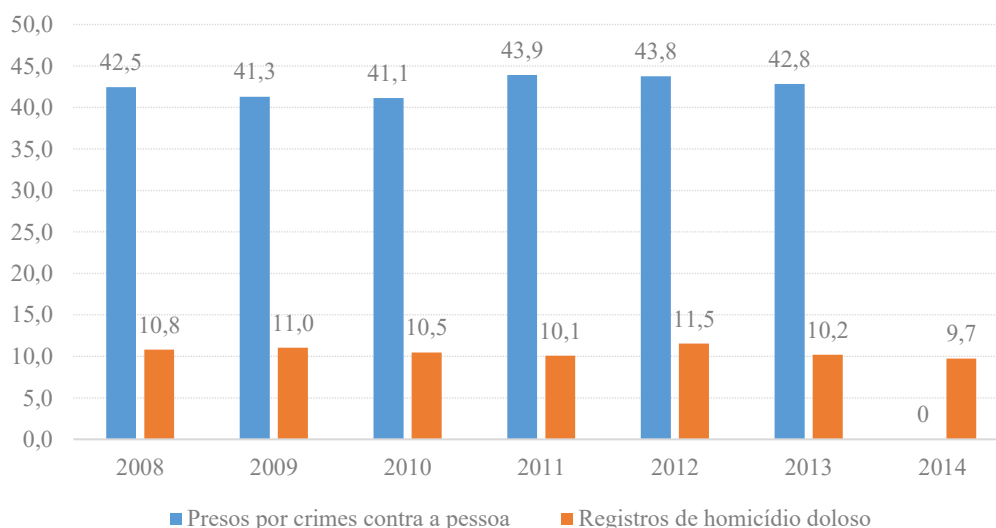
Gráfico 281 - Comparação entre as taxas de registro por homicídio doloso e encarceramento por crimes contra a pessoa
Estado de Pernambuco, 2008 a 2014



Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Considerando os dados do estado de São Paulo, apresentados no gráfico abaixo, observou-se ainda que, com exceção da taxa de homicídio doloso do ano de 2009, há tendências entre 2008 e 2013 que demonstram o aumento da população encarcerada por crimes contra a pessoa e a diminuição da taxa de homicídio doloso. Nota-se que a taxa de pessoas presas por crimes contra a pessoa é bastante superior ao de mortalidade por homicídio doloso, em todo o período analisado.

Gráfico 292 - Comparação entre as taxas de registro por homicídio doloso e encarceramento por crimes contra a pessoa
Estado de São Paulo, 2008 a 2014



Fonte: MJ/DEPEN/Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Diferente de Minas Gerais, que apresentou taxas próximas e com tendências similares, e de Pernambuco, que apresentou taxas em tendências opostas e distantes, São Paulo mostrou um comportamento peculiar. As taxas paulistas apresentaram maior distanciamento, já que em todos os anos observados a taxa de presos por crimes contra a pessoa foi mais que quatro vezes superior à de registros de homicídio doloso – e ambas se mantiveram estáveis ao longo da série histórica. Assim, nota-se que nos casos de homicídio, em São Paulo e Pernambuco taxas de encarceramento mais altas do que as taxas de registro, podem indicar que o encarceramento incide algum efeito sobre o crime. No entanto, esta relação não se observa em Minas Gerais. Pelo que é possível extrair dos dados, não é possível verificar se o remédio do encarceramento para a redução de crimes letais não está administrado em dose superior à necessária para produzir o efeito similar, e pelo menos em Minas Gerais, o remédio não parece guardar correspondência com o movimento daquilo que se quer sanar.

Um primeiro ponto a ser destacado a partir das análises realizadas reside justamente na impossibilidade de novos cruzamentos, maior detalhamento dos dados e alternativas de fontes

a serem consultadas. Essa limitação é fruto da indisponibilidade de dados, que acaba por restringir a construção de conhecimento sobre a situação da relação entre a incidência criminal e o resultado da opção pelo encarceramento como forma de controle do crime.

A partir dos dados disponíveis, foi possível demonstrar que o aumento da população carcerária na maioria das UF sinaliza uma situação preocupante, que tende a se consolidar uma vez que não há menção de ações que busquem alternativas em sanções diferentes da privação de liberdade.

A análise das três UF aqui detalhada possibilitou aprofundar as consequências dessa opção. Observou-se, por exemplo, que dos três estados estudados, não houve resultados próximos quanto à situação processual dos presos, pois enquanto SP sempre apresentou a maioria de seus presos condenados, Pernambuco apresentou situação oposta e Minas Gerais oscilou, ano apresentando a maior parte de seus presos como provisórios, ora condenados.

Outro ponto a ser mencionado é a relação entre os recursos gastos e taxa de homicídios, uma vez que dos três estados analisados, somente Pernambuco apresentou alta do indicador de mortalidade, SP foi o local que apresentou a menor redução, e Minas Gerais, local do maior aumento dos gastos, não teve a maior redução da taxa de homicídio, o que leva à necessidade de trabalhos que produzam os indicadores de processo.

Por fim, quando se observa de maneira conjunta os dados sobre o motivo do encarceramento e a incidência criminal, pode-se ter um olhar mais apurado sobre a seletividade da atuação dos mecanismos de controle do crime. No caso da comparação da taxa de prisão por crimes contra a pessoa e a taxa de registros de homicídio doloso, temos 3 comportamentos distintos, uma vez que enquanto SP mantém as taxas em patamares bem distintos, ambas estáveis, MG apresenta taxas próximas, com tendência de alta, enquanto Pernambuco apresenta tendências distintas (a de encarceramento aumenta e a de registros de homicídio diminui).

Após analisar o comportamento das taxas de motivo de encarceramento e as taxas de incidência criminal, pode-se ver que eles refletem diferentes trajetórias de um mesmo sistema, que, dadas as especificidades territoriais, atua com seletividade, tanto nos mecanismos de encarceramento como de produção da informação sobre incidência criminal.

SEGURANÇA PÚBLICA E ENCARCERAMENTO: A PERSPECTIVA DOS ATORES

Os estados escolhidos para aprofundamento do estudo foram Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo. A escolha é justificada por serem estados com populações prisionais numerosas: São Paulo tem um terço dos presos do país, superando 200 mil pessoas em seus presídios; Minas Gerais tem a segunda maior população prisional e apresentou a maior aceleração do crescimento da população prisional da última década, chegando a fazer crescer seis vezes o número de presos; Pernambuco é o estado nordestino com o maior número de presos, apresentando um crescimento também acelerado, sendo o Nordeste a segunda região em que o contingente de presos mais cresce; Pernambuco também é o estado se destaca por ter em sua população prisional a maior porcentagem de pessoas que cumprem pena por crimes contra a pessoa, o que pode indicar resultado positivo da política de segurança, com alto impacto sobre o sistema carcerário, havendo problemas com superlotação e violações aos direitos humanos.

Do ponto de vista do desenho das políticas, há diferenças importantes entre os três estados escolhidos, o que torna a análise mais rica e frutífera. São Paulo não tem um desenho claro de integração entre as políticas, sendo exemplo de um modelo de autonomia entre as secretarias de segurança pública e administração penitenciária. Minas Gerais e Pernambuco são os estados que se notabilizaram por terem investido em políticas de integração e, portanto, são propícios ao estudo de semelhanças, diferenças e resultados de seus modelos de integração.

Antes de passar à análise mais acurada das entrevistas, será apresentada a recuperação do histórico das políticas de segurança e das questões penitenciárias em cada estado, com o objetivo de auxiliar a compreensão de como foram construídas estas políticas, como evoluíram as estratégias de integração e como emergiram e se acumularam os conflitos que ainda hoje configuram os contextos analisados.

Minas Gerais

No caso de Minas Gerais, com as mudanças institucionais inauguradas em 2003, através da criação da Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS, o aparato de segurança pública se reorganizou a partir do pressuposto da integração entre os sistemas e ciclos de políticas públicas.

Numa primeira dimensão, sob um único arcabouço institucional, o planejamento e o gerenciamento operacional do ciclo policial se integrariam, do ponto de vista estratégico, com a política prisional, com o socioeducativo e com as políticas de prevenção à criminalidade. Neste sentido criou-se uma instância de decisão estratégica – o “Colegiado de Integração das Políticas de Defesa Social”- onde os subsecretários de “Integração das Políticas de Defesa Social” (responsável pelas políticas de coordenação e gerenciamento do ciclo policial); “Administração Prisional” (pela política prisional); “Atendimento às Medidas Socioeducativas” (pela política do socioeducativo) e de Prevenção à Criminalidade (responsável pelas políticas de prevenção) se reuniam, sob a coordenação do Secretário de Estado de Defesa Social, e com a participação eventual de outros membros do sistema de justiça criminal (Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública) e da Sociedade Civil, no sentido de debater e produzir consensos sobre o andamento e as necessidades da política de Defesa Social do Estado de Minas Gerais. Todas as decisões que implicassem mais de uma pasta ou organização necessariamente deveriam ser encaminhadas ao colegiado que, como instância de decisão estratégica, funcionava a partir da construção necessária de consensos.

No caso da política prisional, por exemplo, todas as decisões estratégicas, como foi o caso dos investimentos e das decisões relacionadas ao desenho da política, eram encaminhadas ao Colegiado para serem avaliadas por todos os atores interessados. Procurava-se, portanto, a produção de articulação institucional entre as políticas do sistema, nas suas várias complexidades, pressupostos, necessidades e possíveis consequências. O grande investimento no sistema prisional em Minas Gerais, especialmente no período entre 2004-2010, era discutido e decidido nesta instância colegiada, processo que visava tanto legitimar a política frente a todos os atores do sistema, como promover a coordenação e integração de suas demandas e complexidades junto à contribuição e questões apontadas pelos outros atores do sistema.

Numa segunda dimensão, este desenho de política tornava possível, por exemplo, a coordenação e integração entre a política prisional e o programa da política de prevenção à criminalidade que trabalha a questão das alternativas penais, o Programa “Central de Acompanhamento das Penas e Medidas Alternativas - CEAPA”; além do “Programa de Reintegração Social de Egressos do Sistema Prisional - PRES P”. No primeiro caso, o CEAPA trabalha, tendo por interlocutores, além do sistema prisional, o Judiciário e o Ministério Público, no gerenciamento e qualificação da execução de penas e medidas alternativas. No segundo, o PRES P trabalha diretamente com o sistema prisional, acompanhando aqueles custodiados que estão em situação de adquirir sua liberdade, condicional ou definitiva, oferecendo apoio ao egresso através de um conjunto de medidas e políticas de apoio à reinserção social.

A partir de 2008, com o crescimento acelerado do sistema prisional e os problemas dele advindos, além de mudanças estratégicas que a Política de Defesa Social vivenciou em Minas Gerais, através essencialmente da perda da referência técnica que orientava o seu funcionamento, a integração entre as outras políticas e o sistema prisional passou a vivenciar grave crise em sua concepção estratégica e na sua capacidade de gerenciamento operacional. Neste período, o sistema prisional alcançou um tamanho e complexidade tal que impunha revisão de suas estratégias e mecanismos de funcionamento, especialmente nos seus instrumentos de gestão operacional, o que não houve. A crise financeira que o estado de Minas Gerais vem vivenciando a partir de 2010, tornou a produção de consensos mais difícil, com os subsistemas de políticas competindo por recursos, agora ainda mais escassos. A ausência de prioridade para a questão no Governo Antônio Anastasia (2010-2014), levou a uma crise sistêmica que perpassa o sistema prisional e sua integração com as demais políticas do sistema de defesa social. A perda de coordenação vem levando a intensa pressão no sistema prisional, com aumento substantivo do número de custodiados, sem o necessário investimento na abertura de vagas e nas políticas de atendimento, levando o sistema a uma situação crítica.

Hoje, o Estado de Minas Gerais custodia a segunda maior população prisional do país, com mais de 60 mil internos, com um perfil de população prisional em situação provisória (mais de 51% dos custodiados em Minas são presos provisórios), num sistema em situação de superlotação (hoje trabalhando com quase dois presos por vaga disponível). Os instrumentos de coordenação da política prisional com as outras políticas existem atualmente apenas no papel, tendo perdido completamente o seu sentido institucional, o que vêm produzindo conflitos sistemáticos entre este sistema e o sistema policial, e junto às Políticas de Prevenção à Criminalidade.

São Paulo

No período da transição para a democracia, o governador eleito em 1982 tinha planos de reforma da segurança pública, com propostas de mudanças nas polícias e no sistema carcerário. O diagnóstico era o de que as práticas do regime autoritário precisavam ser combatidas no interior das instituições paulistas de controle, onde a violência e a corrupção davam o tom das relações, prejudicando os direitos humanos de encarcerados e de toda a população em face do crescimento do crime.

No caso do sistema carcerário, as ações foram condensadas na chamada "Política de Humanização dos Presídios" e teve como um de seus pilares a criação de espaços de

representação de presos e de canais de comunicação direta entre os presidiários e a Secretaria de Justiça (à época, responsável pela administração dos presídios). Como foi demonstrado em alguns trabalhos, tais como ALVAREZ, SALLA & DIAS (2013), a política de humanização do Governo Montoro, implementada pelo Secretário de Justiça José Carlos Dias, não tardou a despertar críticas dos setores mais conservadores da sociedade, destacando-se parte da grande mídia, de segmentos importantes do judiciário, de partidos políticos de oposição e mesmo de setores importantes do próprio partido do governador, o PMDB. Neste mesmo período, meados dos anos 1980, as taxas de crimes violentos em São Paulo apresentavam uma tendência de alta que se tornou constante durante esta década e a década seguinte. A concomitância de uma política que pretendia ter como base a garantia de direitos e um cenário social de aumento das taxas de crimes violentos e da sensação de insegurança teve como efeito associação entre esses dois elementos: a razão do crescimento do crime violento se devia a uma política de segurança e penitenciária de leniência e convivência com os crimes e com os criminosos.

Não demorou para que novas lideranças políticas surgissem com discurso bastante vinculado ao endurecimento contra o crime, apoio à violência policial constituindo a base daquilo que anos depois passou a ser chamado de “bancada da bala” na Assembleia Legislativa. No período aqui em questão, contudo, essas lideranças políticas fizeram do discurso da intolerância contra o crime e o criminoso e da valorização das polícias - no sentido de deixá-las trabalhar para combater o crime - a base da sua plataforma de campanha eleitoral para o pleito de governador que ocorreria no final de 1986. Neste sentido, destaca-se a eleição de Orestes Quércia (1986-1990) que, mesmo sendo do mesmo partido de seu antecessor, foi eleito com um discurso oposto ao dele no que se refere às políticas de segurança e às políticas prisionais.

O Governador Orestes Quércia nomeou para a SSP o promotor de justiça Luis Antonio Fleury Filho, que viria a se tornar símbolo da política de segurança adotada neste período, com consequências importantes para a conformação futura do sistema prisional paulista. Fleury não apenas deu continuidade, mas aprofundou e radicalizou o discurso de endurecimento contra o crime. Com este discurso foi eleito para a sucessão de Orestes Quércia, e no seu mandato (1991-1994) o Estado de São Paulo atingiu as maiores taxas de letalidade policial desde que elas passaram a ser contabilizadas (1.495 pessoas mortas pela polícia militar paulista em 1992), tendo havidos episódios emblemáticos de violência institucional dentro dos estabelecimentos prisionais, com graves violações de direitos de pessoas detidas, condenadas ou não.

Em suma, as resistências às reformas democratizantes foram tão organizadas que não apenas impediram que mudanças mais profundas pudessem ser implementadas como também

acabaram por produzir um efeito reverso: aprofundaram a orientação repressiva e a violência institucional das polícias e no sistema prisional. Guaracy Minguardi (1991) analisou os conflitos e entraves para a mudança das polícias, em especial da Polícia Civil. Rosa Maria Fischer (1989) analisou as dificuldades de implementar mudanças no sistema prisional; Teresa Caldeira (2001) analisou o contexto político reacionário à democratização e Alvarez, Salla e Dias (2013) analisaram as consequências do bloqueio e da reversão da política de humanização dos presídios.

Conforme mencionado antes, nos anos 1980, contemporâneo aos conflitos políticos próprios de uma transição difícil, o padrão de criminalidade dava sinais claros de mudança, a entrada maciça do tráfico de drogas e de armas no território paulista mudou a configuração das atividades delitivas, a experiência dos cidadãos com o crime e a violência, a percepção de insegurança se generalizou. Os opositores do governo acusavam a democracia pela ausência de controles sobre os criminosos e por exercer excesso de controle sobre o trabalho policial. Os apoiadores queixavam-se do bloqueio às reformas e o responsabilizavam pela ineficiência das polícias e pela crise humanitária das prisões.

Tendo como base o cenário acima, no fim dos anos 80 e início dos 90, a política de segurança pendeu para um recrudescimento da brutalidade policial, com o abandono das propostas de reforma, e uma série de episódios de graves violações aos direitos humanos nas prisões passou a ser denunciada. Rebeliões, fugas, decapitações, assassinatos eram constantes nos presídios paulistas superlotados, bem como nasarceragens de delegacias em que os presos provisórios eram custodiados, em condições de absoluta precariedade (SALLA, 2003; 2006; 2007).

Números de mortos em decorrência de ação policial e episódios de violência no cárcere cresceram ano a ano até atingir o ápice no episódio do Massacre do Carandiru, numa ação que deixou 111 presos mortos e uma quantidade ainda maior de feridos, quando a tropa de choque realizou uma intervenção (portando armas de fogo) numa rebelião no Pavilhão 9 da Casa de Detenção de São Paulo. O Complexo do Carandiru (composto pela Casa de Detenção de São Paulo, Penitenciária do Estado, Penitenciária Feminina e Presídio da Polícia Civil) havia se tornado o maior complexo prisional do país, onde estavam confinados milhares de presos em edifícios reunidos no mesmo quadrilátero no bairro do Carandiru, na cidade de São Paulo. Apenas a Casa de Detenção chegou a contabilizar quase 8.000 presos.

Em suma, o episódio do Massacre do Carandiru constituiu-se como o ápice de um padrão de intervenção policial próprio às orientações políticas deste período. Não foi, contudo, uma exceção - haja vista outros tantos episódios similares que o antecederam e que apenas não

produziram um número tão elevado de mortos. Mas, ele foi também um divisor de águas nas políticas de controle paulistas, tanto pelo apoio popular que a ação da tropa de choque recebeu, quanto pelas reações internas e internacionais que a ação suscitou.

Em 1995 o governo estadual mudou de mãos, retornando a setores reformistas e uma série de inovações foram introduzidas pelo governo de Mário Covas (1995-1998, reeleito para o período 1999-2001¹⁴) seja na modernização das polícias, nos controles da letalidade, nas técnicas de gestão aplicadas à segurança pública. Também foi neste momento que a decisão de desativar a Casa de Detenção foi tomada, iniciando-se um dos maiores programas de reforma da administração penitenciária já implantados no país. A decisão foi por aportar altos investimentos para a construção de presídios em todo o território estadual, aumentar a oferta de vagas para reduzir a superlotação e tornar possível a implementação de políticas de tratamento penitenciário, como trabalho, saúde e educação. Mas, tão logo os novos presídios eram inaugurados, em pouco tempo já excediam a sua capacidade e levou-se ainda quase uma década para poder transferir os últimos presos da Casa de Detenção e eliminar definitivamente as carceragens nos distritos policiais.

Em paralelo à expansão do número de presos e ao aumento de unidades penitenciárias, surgiu em 1993 um grupo de presos autodenominado Primeiro Comando da Capital (PCC) que, ao longo de toda a década de 1990 se expandiu pelo sistema carcerário paulista, adquiriu hegemonia dentro (e fora) das prisões e se constituiu como um ator político importante no cenário da segurança pública paulista (DIAS, 2013). Sua primeira grande demonstração de força ocorreu em 2001, no que ficou conhecido como primeira megarrebelião, caracterizada por rebeliões simultâneas em 29 presídios do estado. Esse evento foi importante para a publicização do PCC, na medida em que o discurso oficial das autoridades estaduais da SSP e da SAP (criada em 1992, logo após o Massacre do Carandiru) era de negação da existência de qualquer grupo organizado dentro do sistema carcerário paulista.

Tanto o Massacre do Carandiru (1992) quanto a primeira megarrebelião do PCC (2001) foram episódios com profundos impactos na reconfiguração na gestão dos presídios e da população prisional. No primeiro caso, além das transformações apontadas antes, houve a criação da SAP ainda no ano de 1993, desvinculando-a da Secretaria de Justiça e/ou da

¹⁴ Mário Covas (PSDB) morreu em 2001, assumindo em seu lugar o vice-governador Geraldo Alckmin (2001/2002) do mesmo partido. Alckmin foi eleito para o mandato (2002-2006), licenciando-se no início de 2006 para concorrer à Presidência da República. O vice-governador de Geraldo Alckmin, Cláudio Lembro (DEM) terminou o mandato, dando lugar a José Serra (PSDB), cuja gestão - em continuidade com as gestões anteriores - teve início em 2007.

Secretaria de Segurança Pública, as duas organizações burocráticas sob as quais a gestão dos presídios havia sido alternada anteriormente.

Em 1999, no primeiro ano do segundo mandato de Mário Covas, o então juiz da Vara de Execuções Penais de Bragança Paulista, Nagashi Furukawa, assumiu a SAP e deu início a profundas reformulações na organização burocrática para a gestão dos presídios em São Paulo. Isso porque, a despeito da criação da SAP em 1993, a gestão cotidiana dos presídios continuou centralizada na coordenadoria existente desde 1979, a COESPE (Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários de São Paulo) e a figura do Secretário da SAP, até então, não era muito mais do que decorativa. Ainda em 1999, Nagashi extinguiu a COESPE e descentralizou a gestão carcerária através da criação de 5 coordenadorias regionais e 1 coordenadoria de saúde, além da coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania e coloca o titular da pasta como responsável efetivamente pela política prisional (TEIXEIRA, 2009) dando força política a uma secretaria que até então funcionava como um apêndice da Secretaria de Justiça e da Secretaria de Segurança Pública, sendo a COESPE o órgão efetivo na execução da política prisional.

O número de presos continuou crescente, sendo que a população carcerária cresceu 4 vezes na primeira década deste século. Mas, a partir de 2004, o número de rebeliões e de episódios violentos no interior dos presídios declinou, conferindo uma sensação de aparente paz no ambiente prisional (DIAS, 2013). Ao final de 2005 as rebeliões voltam à cena no sistema carcerário paulista, numa espiral de violência crescente e de turbulências que atinge em maio de 2006 o pico, na deflagração do episódio que ficou conhecido como Ataques de Maio de 2006. Uma série de rebeliões articuladas e que envolveram, desta vez, 74 estabelecimentos prisionais paulistas, com apoios nos estados do Paraná e Mato Grosso do Sul além de ataques coordenados a policiais, viaturas, delegacias, fóruns, bases da PM, banco e outros estabelecimentos comerciais que levou um clima de terror à maior cidade do país, deixando perplexas as forças de segurança. A reação veio nos dias seguintes, quando mais de 400 pessoas foram mortas por policiais ou por pessoas encapuzadas, em execuções que ficaram conhecidas como "crimes de maio", em circunstâncias que até hoje não foram esclarecidas.

Naquele momento, em que a autonomização da SAP era crescente, a integração entre as secretarias ficou assegurada por um gabinete de gestão de crise sob a coordenação direta do governador. Contudo, as divergências entre o titular da SAP (Nagashi Furukawa) e o titular da SSP (o promotor de justiça, Saulo de Castro Abreu Filho) foram publicamente demonstradas, com críticas recíprocas que conformou um clima de tensão, desajustes e desconforto que culminou com a demissão de Nagashi, ainda no mês de maio de 2006.

Em seu lugar, assumiu a SAP o ex-coronel da PM, ex-promotor de justiça e ex-secretário adjunto da SAP na gestão Fleury, Antonio Ferreira Pinto. O mote na gestão da SAP, publicamente ao menos, foi justamente o discurso da necessidade de integração entre a SSP e a SAP e a importância de um trabalho conjunto para prevenir e dar respostas rápidas a episódios como o que ocorreu em maio. Antonio Ferreira Pinto nomeou Lourival Gomes como Adjunto. Em 2009, num processo político importante, mas, que não poderá ser analisado aqui, Antonio Ferreira Pinto assumiu a SSP e Lourival Gomes passou a ser o titular da SAP, cargo que mantém até hoje, mesmo após a demissão de Antonio Ferreira Pinto da SSP, ao final do ano de 2012, após mais uma crise na segurança pública paulista (sobre a crise de 2012, ver DIAS et. alli. 2015). A ida de Antonio Ferreira Pinto à SSP e a ascensão de Lourival Gomes à SAP (ou o retorno, já que Lourival Gomes havia sido o titular da COESPE durante muitos anos) representou um grau mais elevado de articulação entre as duas secretarias, inclusive com o compartilhamento de informações do setor de inteligência penitenciária (cuja criação e estrutura também ocorreu em razão dos ataques de 2006) com setores da Polícia Militar - que acabou sendo o mote da crise instaurada em 2012.

O fato é que com essas mudanças na gestão da SSP e da SAP, após 2006, setores especializados da Polícia Militar, como a ROTA, passaram a ter como foco o combate militarizado a ações do PCC, bem como a Força Tática nas cidades do interior. Esses dois grupamentos são os maiores responsáveis pelo alto número de mortes em decorrência de ação policial. Na contraface, o número de policiais mortos também aumentou ano a ano, até atingir o ápice no ano de 2012, quando novos ataques coordenados atribuídos ao PCC criaram uma onda de violência nas ruas, a ponto de ser chamada pela imprensa de “guerra entre PCC e a PM”. Como afirmado antes, a crise de 2012 foi detonada a partir de seguidas intervenções da PM em ações planejadas ou em execução por membros do PCC - ações diretamente relacionadas às alterações na gestão das Secretarias, conforme mencionado antes - e que resultavam num elevado número de mortos pela PM. Integrantes importantes do PCC foram mortos com características de execução nesses episódios e as análises indicam que as informações sobre as ações do PCC eram obtidas através de escutas telefônicas que monitoravam as ligações dos presos, especialmente aqueles que estavam na Penitenciária de Presidente Venceslau II, considerados pelas autoridades as lideranças do PCC.

Ao que tudo indica, esse monitoramento contava com a participação efetiva de membros do GAECO do MP paulista, da Inteligência da SAP e da PM, naquilo que se pode considerar como expressão mais acabada do que significou a articulação entre a SSP e a SAP neste período (2009-2012). Desta forma, pode-se apontar a crise de 2012 - que resultou num aumento

expressivo da letalidade policial, na reversão da tendência de queda na taxa de homicídios no Estado, em mais de uma centena de policiais militares mortos e em dezenas de chacinas em bairros periféricos da Região Metropolitana de São Paulo e algumas cidades do interior (DIAS et alli, 2015; Macedo, 2015; Marques, 2014; Silvestre 2016) - como o efeito da forma como se desenvolveu uma política de integração entre a SSP e a SAP.

De uma forma aparentemente paradoxal, a despeito do discurso de integração, a SAP foi adquirindo cada vez mais autonomia política e burocrática com a criação de quadros próprios que passaram a assumir tarefas que até então ficavam sob a responsabilidade da Polícia Militar, num cenário de especialização crescente. Neste sentido, destaca-se a criação de uma categoria de servidores para fazer a vigilância das muralhas e a escolta dos presos durante o seu transporte, chamada de Agente de Escolta e Vigilância Penitenciária (AEVP), afastando, paulatinamente, a presença cotidiana dos policiais militares na vigilância das unidades prisionais e na escolta de presos. No caso da escolta, trata-se de um procedimento mais recente que começou a vigorar em 2014, apenas na Região Metropolitana de São Paulo. Para tanto, a SAP foi equipada com veículos próprios para a realização dessas escoltas. Além disso, foi criado também o Grupo de Intervenção Rápida (GIR) para agir como força de intervenção em rebeliões e situações de crise, de modo a constituir um corpo de choque interno à SAP, e eliminar a intervenção da tropa de choque da PM em rebeliões, como ocorria anteriormente. Vale dizer que tanto os AEVPs quanto o GIR, embora civis, são formados com um treinamento fortemente militarizado o que acaba por reproduzir as formas de intervenção truculentas que era atribuídas às ações da polícia militar.

Do lado da segurança pública, nas últimas décadas, verifica-se que, após o período de conflitos e acomodações decorrente da mobilização pró e contra reformas, a Polícia Militar assumiu o protagonismo das ações da segurança pública, num processo que é nomeado pelos próprios policiais como “sucateamento da Polícia Civil”. As prisões em flagrante realizadas pela PM delineiam a seleção da maior parte dos conflitos que chega à Polícia Civil. O policiamento ostensivo responde pela quase totalidade do investimento da PM, e o programa de policiamento comunitário nunca passou de uma ação minoritária. Também do lado da Polícia Civil, ações especializadas, como Delegacias de Defesa da Mulher, Delegacia Especial do Idoso e as diversas especializadas em temáticas específicas tem papel minoritário na política de segurança pública. Apenas alguns grupos como o Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa, o DENARC e o DEIC acumulam prestígio e recursos para atuação.

Embora os homicídios tenham declinado substantivamente, de maneira duradoura, desde 2003, chegando a uma das menores taxas do país, não houve um plano de redução de

homicídios, nem ações monitoradas neste sentido. As polícias possuem um plano de metas que abarca vários tipos de crime, mas só o homicídio teve declínio relevante.

Assim, o modelo apresentado por São Paulo é de crescente autonomia entre as políticas de segurança e a administração penitenciária. Essa autonomia é tanto decorrente como impulsionadora do aumento vertiginoso do número de presos. Contudo, crises ocasionadas pela emergência e consolidação do PCC provocam instabilidade e efeitos profundos na reconfiguração tanto das estratégias de gestão do policiamento quanto da gestão penitenciária, criando efeitos de reverberação de uma sobre a outra.

Pernambuco

O Pacto Pela Vida (PPV) é um programa do governo do estado de Pernambuco que tem como finalidade reduzir a criminalidade e controlar a violência. A implementação do PPV, que desde 2007 colocou em marcha uma série de estratégias de repressão e prevenção do crime com foco na redução dos homicídios, foi responsável pela diminuição de quase 40% dos homicídios no estado entre janeiro de 2007 e junho de 2013.

O Pacto pela Vida, entendido como uma grande concertação de ações com o objetivo de reduzir a violência e em especial os crimes contra a vida, e o Plano Estadual de Segurança Pública (PESP-PE 2007) foram apresentados à sociedade no início do mês de maio de 2007 (Macedo, 2012).

Em seu bojo, foram estabelecidos os principais valores que orientaram a construção da política de segurança (articulação entre segurança pública e direitos humanos; compatibilização da repressão qualificada com a prevenção específica do crime e da violência; transversalidade e integralidade das ações de segurança pública; incorporação em todos os níveis da política de segurança de mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação; participação e controle social desde a formulação das estratégias à execução da política), a prioridade do combate aos crimes violentos letais intencionais (CVLI) e a meta de reduzir em 12% ao ano, em Pernambuco, a taxa de CVLI.

Desse modo, foi definido, no estado, um novo paradigma de segurança pública, que se baseou na consolidação dos valores descritos acima (que estavam em disputa tanto do ponto de vista institucional quanto da sociedade); no estabelecimento de prioridades básicas (como o foco na redução dos crimes contra a vida, regulada pela meta de diminuição em 12% ao ano na taxa de CVLI) e no intenso debate com a sociedade civil.

Em consonância com esse novo paradigma, já nos primeiros meses de 2007, foram realizadas operações integradas das polícias civil e militar com o objetivo de desarticular grupos de extermínio e grupos criminosos que eram responsáveis por um número relevante de homicídios no estado (Ratton, 2013).

Além disso, a Gerência de Análise Criminal e Estatística, dentro da Secretaria de Defesa Social, foi fortalecida, assumindo protagonismo na produção de informação de qualidade com a finalidade de subsidiar a ação da polícia e os mecanismos de monitoramento e gestão da política, conferindo também transparência ao processo. A sociedade pernambucana pode acompanhar os números relativos à violência no estado pelos Boletins Trimestrais de Conjuntura Criminal.

Além disso, no diagnóstico do PPV foram identificados gargalos no Sistema de Justiça Criminal que favoreciam a impunidade. Dentro dessa nova concepção de segurança pública, para garantir o êxito da política seria preciso articular melhor as agências do sistema de justiça criminal. Em suma, as Polícias, o Poder Judiciário e o Ministério Público deveriam se comunicar melhor e de modo regular. Outro valor que orientou a coordenação do PPV, e que serviu como diretriz para o comitê gestor, foi a defesa do trabalho integrado das polícias. Para que essa integração fosse possível, era preciso desenvolver esse mecanismo de coordenação tanto no nível central do governo, quanto na Secretaria de Defesa Social (Macedo, 2012).

O Comitê Gestor do PPV, como mecanismo de monitoramento da política pública de segurança, começou a funcionar de modo regular em 2008 com a coordenação política do Governador do Estado e com a coordenação técnica do Secretário de Planejamento. É necessário destacar que a coordenação, o monitoramento e a gestão do PPV são processuais, não são estáticos, mas dinâmicos e têm sofrido modificações e aperfeiçoamentos ao longo destes 7 anos.

O Comitê Gestor, atualmente, desdobra-se em cinco câmaras técnicas: 1) Defesa Social; 2) Administração Prisional; 3) Articulação com o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria; 4) Prevenção Social e 5) Enfrentamento ao Crack.

Ante o exposto, é possível afirmar que o primeiro mandato do Governo Eduardo Campos, entre os anos 2007 e 2010, foi o momento da consolidação valorativa da política, isto é, da consolidação de uma nova concepção de segurança pública no estado e da afirmação de um modelo de gestão integrado da Política Pública de Segurança, sob a liderança do Governador. Já o segundo mandato é caracterizado, principalmente, pela institucionalização do papel da SEPLAG na coordenação do PPV, processo esse que, como visto, provoca mudanças

absolutamente relevantes na condução e nos contornos da política pública estadual de segurança.

Um elemento interessante a ser analisado, já apontado em análises sobre a implantação do pacto (Ratton, 2013), é a explicação a respeito dos fatores que possibilitaram a construção de uma política pública exitosa na área de segurança em Pernambuco. Os entrevistados pelo autor foram quase unânimes em reconhecer que o marco zero nesse processo foi a vontade política do governador, que chamou para si a questão da segurança pública – tema controverso e que historicamente vinha sendo evitado pelos chefes do executivo do estado.

No Pacto pela Vida, o chefe do executivo passou a ocupar o mando direto da política pública de segurança do estado, tomando para si a responsabilidade do programa e cobrando pessoalmente dos gestores mais efetividade nas ações desempenhadas.

O papel desempenhado pelo governador no desenvolvimento da política pública de segurança de Pernambuco traz implicações no plano simbólico e prático. No plano simbólico, evidencia um compromisso com a questão, que se torna prioridade de governo e isso repercute nas instituições e nas práticas dos atores implicados na seara da segurança pública. Portanto, a vontade política do governador dispara um conjunto de mudanças no arranjo institucional que conduzem os processos de formulações e implementação do PPV. Assim, um dos mais importantes desdobramentos institucionais da vontade política do governador reflete-se no papel desempenhado pela Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG) no Pacto pela Vida.

A atuação da SEPLAG é apontada como fator fundamental para garantir o sucesso e a sustentabilidade do PPV ao longo dos anos, tendo sido o centro da gestão do governo Eduardo Campos, como a secretaria responsável por coordenar a execução dos projetos e ações prioritários do governo. Desse modo, a Secretaria de Planejamento esteve presente desde o momento inicial de formulação do PPV, mas assumiu maior protagonismo na coordenação da política, com a instauração do Comitê Gestor, instância de monitoramento do PPV.

A promoção de um paradigma de segurança que rompe com posturas conservadoras de lei e ordem e com a ideia de que segurança é coisa de polícia é outro ponto forte do PPV. Já no momento de sua formulação, o PPV colocou em diálogo diversos atores dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e Defensoria Pública, das Polícias e Sociedade Civil e esse momento de escuta e participação é lembrado como um momento de grande importância para a construção da política.

Se existem queixas relativas a uma interrupção de mecanismos mais diretos de diálogo com a sociedade civil organizada, a avaliação realizada apontou como ponto fundamental para

o sucesso do programa a permanência e a radicalização da articulação entre os poderes Executivo, Judiciário e Ministério Público. Da mesma forma, a maior integração entre as duas polícias, civil e militar, na execução de suas competências é apontada por atores da sociedade civil e do governo, principalmente das próprias polícias, como fator primordial para o aumento da eficácia de suas ações e, conseqüentemente, para a redução do número de homicídios.

O processo de integração das polícias teve importância central para a implantação das ações do PPV e para a superação de antigos gargalos que dificultavam o fluxo dos procedimentos no Sistema de Justiça Criminal. Contudo, é importante destacar que esse é um processo contínuo, que ainda encontra obstáculos por parte da cultura institucional de cada uma das corporações que, a despeito do diálogo e do trabalho conjunto, têm disputas com relação a monopólios, recursos e legitimidade do ponto de vista profissional.

O reconhecimento do êxito do PPV, não o isenta de críticas. Nesse ponto, há uma diferenciação maior entre as falas de gestores públicos e da sociedade civil. O olhar dos gestores volta-se mais para identificação de gargalos e de pontos que podem ser mais bem trabalhados no futuro desde o ponto de vista dos mecanismos e estratégias de gestão. Já a atenção da sociedade civil volta-se para questões mais valorativas e, especificamente, para o papel que desempenha na evolução e no monitoramento da política.

Nesse sentido, uma primeira crítica feita de modo recorrente pelos atores da sociedade civil é a de que o papel da repressão foi privilegiado em detrimento do papel da prevenção nesta política pública. Tais informantes argumentam que a fatia do orçamento destinada às atividades de prevenção é efêmera comparada à verba designada para ações repressivas.

Além disso, representantes da sociedade civil alegam que as atividades de prevenção não são estruturadas e monitoradas criteriosamente, como é feito com as ações repressoras. Afirma-se que, no âmbito da prevenção, o modelo de gestão caminha a passos mais lentos e ainda não está completamente estruturado (Ratton, 2013).

A preocupação com o sistema prisional aparece, ainda que de modo diverso, nas falas de gestores e de membros da sociedade civil. Na visão dos atores da sociedade civil, especialmente dos militantes na área dos Direitos Humanos, haveria um encarceramento massivo promovido pelo PPV, sem uma preocupação com a qualidade dessas prisões e com os aspectos estruturais do sistema penitenciário.

Dentro do governo, o sistema prisional é reconhecido por vezes como um gargalo que ainda permanece como um desafio a ser enfrentado nos próximos anos. Mas, na visão dos gestores ouvidos por Ratton (2013), houve inteligência e planejamento nos encarceramentos que se focaram em homicidas e em homicidas contumazes. O fator de preocupação é justamente

a necessidade de melhorar a estrutura física das prisões e também a gestão do sistema carcerário como um todo.

Em alguns momentos, na preparação do Programa Governo Presente, o esforço realizado na área de integração, controle e coordenação das Polícias não foi o mesmo para o sistema prisional, que mesmo com a construção, malsucedida, do complexo de Itaquitinga, não esteve dentre as prioridades do nível central do Governo. O aumento da capacidade de investigação resultando em taxas mais elevadas de aprisionamento implicou no agravamento da situação do sistema prisional.

O monitoramento eletrônico de presos pouco afetou o funcionamento do sistema prisional e não funcionou como fator de racionalização do Sistema. A impressão que se tem é que ele não é bem gerido. Concursos para agentes penitenciários não foram realizados. Há notória sobrecarga no setor. Programas voltados para os egressos do sistema prisional praticamente não existem.

As condições da Funase, fundação que atende as medidas socioeducativas, continuam precárias. O sistema é mal gerido, os funcionários são mal preparados. Egressos da Funase frequentemente entram no sistema prisional alguns anos depois.

O Comitê Gestor do Pacto pela Vida é atualmente a única instância que guarda alguma semelhança com os anos de sucesso do PPV (2007-2013). No entanto, perdeu a importância política e técnica que tinha e é hoje um espaço de acomodação e de ritualização.

A crise fiscal pela qual passa o país afeta também o estado de Pernambuco. Em um contexto em que a principal liderança política do estado não está mais presente e as limitações orçamentárias para aumentos salariais e de gratificações não podem ser usadas como incentivo e mecanismo de estímulo ao cumprimento de metas pelas polícias, um novo ciclo de redução de homicídios parece improvável.

Ratton (2013), em seu estudo inicial, apontou que se a vontade política do governador foi um dos principais pontos fortes identificados no PPV, num ano eleitoral, ela se tornou, paradoxalmente, uma das principais fragilidades da política. Uma das preocupações é a possível descontinuidade do programa com a mudança de governo. É o dilema que coloca o Pacto pela Vida no limite entre uma política de governo e uma política de Estado. Apesar dos constantes esforços por institucionalizar o programa – vide o papel da SEPLAG, o estabelecimento de protocolos policiais etc. – ter a figura do governador como pilar de sustentação do PPV faz com que uma mudança de governo ameace a continuidade desta política de segurança no estado de Pernambuco.

Tanto os gestores quanto os membros da sociedade civil fizeram uma avaliação positiva do PPV, enaltecendo o seu pioneirismo ao reconhecê-lo como a primeira política pública de segurança do estado de Pernambuco, que traz em seu bojo uma nova visão de segurança pública e que não se reduz ao âmbito das polícias e incorpora outros atores relevantes no processo – Poder Judiciário, Ministério Público, Sociedade Civil, Acadêmicos, Gestores etc. – delegando sua coordenação à SEPLAG.

Entre a sociedade civil impera a opinião de que se o controle social tivesse sido exitoso, o pacto estaria mais seguro e teria alcançado efetivamente o posto de política de Estado e não de governo. Algumas críticas direcionadas ao programa vão nessa direção e afirmam que o programa precisa se comunicar melhor com a população em geral, além de retomar os mecanismos de escuta por meio das Conferências de Segurança Pública e da implementação do Conselho Estadual de Segurança Pública.

O sucesso objetivo do PPV-PE, evidenciado acima e reconhecido por agências internacionais como a ONU (Folha PE, 2013) e o BID (Blog do Jamildo, 2014), não obscurece o fato de que alguns desafios permanecem para os próximos anos: a) a reforma do sistema prisional e do sistema de medidas socioeducativas; b) a manutenção da capacidade de inovação no plano policial; c) o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão e sua incorporação pela polícia; d) o desenvolvimento dos sistemas de informação; e) a transformação dos processos de formação policial; f) a participação mais efetiva do Ministério Público e do Poder Judiciário na implementação do PPV-PE; g) o desenvolvimento de estratégias de prevenção da violência e da criminalidade, tanto no plano da prevenção primária, quanto secundária e terciária (vide Ratton, 2012); h) a incorporação dos municípios aos processos de prevenção social. Deve ser notado que alguns destes desafios estão relacionados e dependem de eventuais mudanças de orientação no nível federal ou de mudanças no plano legislativo que possam “forçar” municípios e governo federal a participarem de forma mais ativa da construção de programas voltados para a redução da violência e do crime.

Situados os contextos de elaboração das políticas estaduais, passa-se à discussão dos eixos de análise que permitiram compreender o ponto de vista dos atores sociais dos processos, ouvidos nas entrevistas e grupos focais realizados pela equipe de pesquisa.

3.2.1. Gestão por resultados

A racionalidade na gestão pública é um tema pelo qual a sociedade civil brasileira tem demonstrado interesse, especialmente, a partir dos anos de 1980, com o retorno do regime democrático. Trata-se da necessidade de tornar a gestão pública menos personalista, mais eficiente, eficaz e efetiva nos aspectos administrativo, político e, sobretudo, alinhada aos pressupostos democráticos. Neste sentido, a prática de mensurar o desempenho dos atores públicos, e remunerá-los de acordo com estes resultados previamente acertados socialmente, tem sido utilizada como base para um processo de inovação na gestão pública.

Desta forma, a gestão por resultados diz respeito a um modelo de administração pública que foca na efetividade da política pública desempenhada. Caracteriza-se por ser um ciclo que se inicia com a tradução dos objetivos pretendidos em resultados desejados, estabelecendo-se, assim, os resultados que devem ser alcançados pela administração; posteriormente, na etapa da consecução da política, o desempenho da política pública é avaliado a partir do monitoramento da consecução das metas previamente delineadas; por fim, após a etapa de avaliação, tem-se uma retroalimentação que permite correções e reestruturações na política pública.

Nos anos de 1980 e 1990, com o retorno do estado democrático, as instituições ligadas à segurança pública e ao sistema de justiça criminal também passaram a ser pressionadas, no sentido de produzir resultados mais eficazes e efetivos, e também de oferecerem um programa de prestação de contas de suas ações à sociedade. Como salientam Durante e Zavataro (2007), tal como no âmbito do serviço público em geral, cada vez mais permeia o cenário policial a adoção de um sistema de gestão visando ao aumento da sua produtividade, com pressões para racionalizar o gasto público e evitar o desperdício, focando, pelo menos no nível discursivo, na qualidade do serviço. A necessidade da construção de um policiamento alinhado à racionalidade da gestão pública é uma realidade que extrapola os limites da segurança pública brasileira. As reformas pelas quais estão passando, sobretudo, as organizações policiais, desde a década de 1980, em países como Inglaterra, Estados Unidos e França, expandindo-se posteriormente para América Latina, trazem consigo a promessa de uma redefinição dos papéis e das missões das organizações policiais (Durante e Zavataro, 2007).

Em relação ao Brasil, as tentativas de mudanças nas práticas e na gestão das organizacionais policiais, nos anos de 1980 e 1990, surgiram da necessidade de tornar o campo da segurança pública sinônimo de práticas democráticas de controle social e também efetivas no controle do crime (Costa e Lima, 2014). Em alguns estados brasileiros, o poder executivo, na figura das Secretarias de Segurança Pública, vem investindo no uso de sistemas de indicadores de desempenho para monitorar os resultados das ações públicas. Trata-se de um sistema que, teoricamente, verifica o uso de indicadores para mensurar se os resultados

alcançados por atores de instituições pública estão de acordo com as normativas que guiaram a construção de uma política pública em específico. Em outras palavras, a avaliação de resultados é o contrário da supervalorização da gestão focada no processo e da indiferença quanto aos impactos efetivos das ações públicas (Durante e Zavataro, 2007). A questão colocada por essa racionalidade na gestão pública é, através dos resultados, avaliar o impacto efetivo de um programa ou de uma política pública sobre um problema da segurança pública.

Entretanto, algumas críticas são empreendidas em relação a este sistema de gestão por resultados. A principal delas é a inoperância de um sistema de gestão por indicadores em face da falta de obrigação legal e moral dos gestores públicos ligados ao campo da segurança pública de prestar contas dos resultados alcançados pelas suas ações (Durante e Zavataro, 2007). Outras críticas, continuam os autores, são os dilemas quanto à indefinição da missão das instituições da área e, por essa razão, quanto ao que deve ser avaliado, além do estado incipiente da cultura de avaliação de resultados no ambiente da gestão pública brasileira.

Para alguns estudiosos da cultura policial (Muniz, 2000), a gestão por resultados, no campo da segurança pública, muitas vezes, é resumida ao incremento na remuneração dos policiais quando estes atingem as chamadas “metas” de policiamento. Esta remuneração por desempenho, segundo Muniz, Júnior e Diniz (1999) gera uma série de distorções nos resultados das práticas policiais, incrementando ainda mais a pressão e cobrança para que metas sejam cumpridas, o que gera um enfoque exagerado na meta mesmo que o objetivo seja comprometido.

Nos três estados *lócus* desta pesquisa, a questão do gerenciamento da segurança pública por meio de sistemas ou programas específicos de metas foi bastante apontada nas entrevistas com policiais, gestores das Secretarias de Segurança Pública e/ou agentes do sistema penitenciário. Como dito anteriormente, na presente pesquisa foram entrevistados policiais civis e militares, gestores das Secretarias de Segurança Pública, agentes prisionais e atores do sistema de justiça para compreender como eles realizam o controle do crime, quais os tipos de crimes enfocados na atividade do policiamento ou nas investigações, como é mensurada a produtividade pelos cargos de comando e chefia destas instituições. O objetivo foi entender, a partir das metas policiais, como é implementada a política de segurança pública pelos policiais que atuam “nas pontas” e, principalmente, como estas políticas impactam simultaneamente a segurança pública e o sistema penitenciário.

“São Paulo Contra o Crime”

Na segurança pública paulista, desde 2013, existe o programa *São Paulo Contra o Crime* cujo objetivo é traçar um plano de metas e prioridades no controle do crime, integrando a Polícia Civil, Militar e Científica. O programa foi construído numa parceria entre a Secretaria de Segurança Pública de São Paulo e Instituto Sou da Paz (como consultor técnico na elaboração de um plano de metas), conforme é possível verificar nos documentos relativos a esta iniciativa¹⁵ e também segundo o relato de alguns dos interlocutores desta pesquisa. O programa tem o objetivo de construir um planejamento estratégico, definindo indicadores prioritários e estabelecendo metas de redução de crimes. As metas, compartilhadas entre as polícias militar, civil e técnico-científica, são direcionadas para cada região do Estado e da capital e seriam acompanhadas periodicamente pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. Segundo os documentos relativos a este programa, é previsto o pagamento de bônus aos policiais que alcançarem as metas de redução de alguns indicadores criminais.

No presente estudo, o *São Paulo Contra o Crime* foi escolhido como objeto de análise da pesquisa em razão ter sido o único programa identificado em vigência no estado. Durante a coleta de dados para o estudo, foram encontradas apenas ações pontuais, fragmentadas e locais. O referido programa é a ação mais estruturada da segurança paulista.

A partir da leitura dos documentos do programa, constata-se que não são apresentadas ali inovações no campo da segurança pública; de forma diferente, ele reitera um *modus operandi* já há muito conhecido das polícias em São Paulo. Programas anteriores como Operação Delegada, Operação Saturação, o convênio com o Japão, criação das Centrais de Flagrantes e Intervenção na “Cracolândia” são alguns exemplos que mostram como o reforço punitivo (leia-se pena de prisão) tem sido pensado como sinônimo de uma política de segurança pública neste estado. Assim, se o programa não inova, por outro lado ele regulamenta alguns pressupostos de projetos anteriores, sistematizando e/ou ampliando o escopo para todo o estado. Não se observa dispositivos de integração com outros programas de secretarias do governo de SP, no sentido, por exemplo, de prever alguma coordenação entre repressão e prevenção.

A análise documental permitiu observar que o programa está baseado estritamente na atuação policial, ressaltando, em especial, o policiamento ostensivo, sem menção ao policiamento investigativo. A repressão é o foco, sem previsão de ações em prevenção e investigação. As metas e os indicadores escolhidos induzem à prisão em flagrante pela atuação do policiamento ostensivo, ao passo em que não há incentivo à investigação. Para citar um exemplo concreto desta tendência, os crimes que demandam investigação, como certas

¹⁵ Para mais informações ver: www.soudapaz.org e <http://www.ssp.sp.gov.br/midia/Midia/00000219.pdf>. Acesso em 24 de agosto de 2016.

modalidades de roubos, não possuem metas de redução. O cerne do programa é o pagamento de bonificações salariais aos policiais das áreas que atingirem as metas de redução, estando inspirados nos sistemas empresariais de bonificações por metas adotados por grandes empresas brasileiras.

O programa é dirigido sobre tipos específicos de crimes: furtos e roubos em geral e roubos e furtos de veículos. Desta forma, enquanto as apreensões por porte de drogas são uma das motivações mais expressivas de processos na justiça criminal, sendo um dos principais impulsionadores do aumento no número de prisões, elas não estão no foco do programa *São Paulo Contra o Crime*. Além disso, não existe a especificação de controle dos crimes contra a vida. O programa elege três indicadores criminais estratégicos: roubos em geral (exceto cargas e bancos), roubos/furtos de veículos e vítimas de letalidade violenta (homicídios e latrocínio). A letalidade, nesse caso, não inclui vítimas de outras formas de violência (lesão corporal, por exemplo), nem vítimas da letalidade policial ou policiais vítimas.

Em relação ao programa de metas anterior, há uma modesta inovação em relação à letalidade policial. O Programa *São Paulo Contra o Crime* estipula a redução de 10% no bônus nas localidades onde ocorrer aumento da taxa de letalidade policial. Porém, a redução da letalidade policial não é uma meta, apenas um fator de impacto negativo no bônus. Apesar da implantação do Programa, a letalidade em SP aumentou nos últimos anos, o que coloca em xeque o efeito desta medida. Não há no programa qualquer menção à vitimização policial. Assim, a dimensão da preservação da vida é apenas parcialmente contemplada no Programa, posto que não inclui o policial nem como vítima nem como autor de homicídio. É relevante pontuar que as mortes violentas cometidas por policiais perfazem uma parte importante das mortes em SP, tendo correspondido a 21% de todas as mortes violentas na cidade de São Paulo em 2014, assim como é significativo o número de homicídios de policiais.

As implicações do *São Paulo Contra o Crime* para os policiais

Com as entrevistas foi percebido que tanto policiais civis quanto militares desconhecem o programa *São Paulo Contra o Crime*. Especialmente para entrevistados que atuam na linha de frente das operações policiais, praças e investigadores, a existência do programa não é conhecida. Contudo, os policiais informam que suas ações respondem à necessidade de contemplar alguns indicadores de controle do crime, como roubos e furtos e, em alguns casos, comércio ilegal de drogas.

Alguns entrevistados que ocupavam cargos de comando, como tenentes, chefe de investigadores ou delegados, mencionaram que ações suas e de seus subordinados são pautadas por um programa de bonificação, que não souberam precisar se era ou não ligado ao programa *São Paulo Contra o Crime*. Segundo os interlocutores, o programa de bonificação atuava de forma a integrar a Polícia Civil à Polícia Militar, uma vez que a Secretaria de Segurança Pública faz uma avaliação mensal das regiões que tiveram quedas ou acentuação de alguns tipos de crimes, discutidas em reuniões mensais entre comandantes de área da PM e da PC, cujo resultado era desconhecido pelos policiais que atuam “nas ruas”. Conforme disse um soldado *“a integração [entre PC e PM] pode até acontecer nestas reuniões com os altos escalões, mas isso dificilmente chega até a ponta”*.

Outros interlocutores, como delegados, avaliaram que a depender da avaliação feita nestas reuniões entre PC e PM, os policiais que atuam nas regiões são bonificados ou não. Entretanto, os interlocutores não foram capazes de precisar qual a configuração do programa de bonificação. As falas sobre isto foram vagas e, na maioria das vezes, estavam acompanhadas da reclamação de que os rendimentos oriundos da bonificação estavam atrasados, que os policiais não recebiam os valores e que por isso, *“esse programa está abandonado”*.

Apesar desta indefinição sobre uma política de segurança pública que pautasse o modo como os policiais deveriam atuar nas ruas, a partir do trabalho de campo realizado com policiais civis e militares verificou-se que existe uma linha de atuação bastante definida, orientada por arranjos institucionais ou estratégias contingenciais que culminam numa mesma linha de ação das polícias.

Em relação aos policiais militares, no que se refere ao policiamento ostensivo, a preocupação destes operadores é a de coibir crimes como furtos e roubos. Para os entrevistados, especialmente os praças que atuam em atividades nas ruas, o seu trabalho consiste em retirar das ruas aqueles indivíduos que eles compreendem como protagonistas da insegurança pública: pequenos furtadores de celulares, batedores de carteira, vendedores de drogas, furtadores de veículos. Como disse um soldado à equipe de pesquisa: *“o trabalho da PM é não permitir que o mal se estabeleça”* e quando questionado sobre o que ele entendia como sendo o *mal*, ele responde: *“insegurança, aquilo que faz com que as pessoas saiam de casa e tenham medo”*. Neste sentido, embora a definição de seu trabalho pareça muito ampla, um leque muito restrito da criminalidade acaba sendo vigiado pelos policiais militares, especialmente, aqueles crimes ligados aos incidentes da rua (furtos, roubos, comércio ilegal, roubo de veículos).

Mesmo quando o entrevistado era um oficial, a questão do policiamento voltado para o incidente foi visível. Uma tenente entrevistada na cidade de São Paulo disse que a preocupação

dos policiais militares era a criminalidade comum e, no seu caso, ao comandar uma companhia policial localizada numa região de grande fluxo de comércio de rua, a função de seus subornados era coibir crimes como furto e roubos de celulares e a circulação de comerciantes irregulares, que vendiam produtos “*piratas*”.

Nas entrevistas com os policiais militares nas ruas da cidade de São Paulo observou-se que apesar da maioria deles desconhecerem o programa *São Paulo Contra o Crime*, o foco do policiamento descrito por eles era bastante afinado com as diretrizes do referido programa: maior fiscalização policial sobre os crimes relacionados a furto e roubo a transeuntes, bem como furto e roubo de veículos. A vigilância policial sobre crimes contra a vida não foi mencionada como foco de policiamento.

O policiamento ostensivo voltado para o incidente foi discutido no artigo de Cerqueira, Lobão e Carvalho (2005), segundo o qual uma de suas características é que a responsabilidade do policial no controle do crime termina quando ele responde à reclamação do cidadão sobre um incidente único. Conforme tratado por Bayley (2001), esse modelo tradicional de combate ao crime inclui estratégias gerais calcadas na detenção, incapacitação e reabilitação do delinquente – modelo que passou a ser questionado pela nova polícia profissional a partir da segunda metade do século XX. Desde a década de 1960, em alguns países, se percebeu a necessidade de desenvolver um novo modelo de polícia que fosse crítico à máxima “lei e ordem”, uma vez que este não respondia com a eficácia desejada, tendo em vista o crescimento dos indicadores de criminalidade (Skolnick e Bayley, 2002), Blumstein, Cohen e Nagin (1978), Tonry e Morris (1992) e Blumstein et al. (1986).

Para Cerqueira, Lobão e Carvalho (2005), o ponto central é que o modelo tradicional de policiamento direcionado para o incidente – que no Brasil pauta o policiamento ostensivo-repressivo – não requer que se pense em problemas persistentes ou padrões de incidentes, muito menos que se elabore a respeito das virtuais causas que levariam ao delito. A crítica em torno da ineficácia do policiamento orientado para o incidente, continuam os autores, levou à discussão de dois novos modelos distintos de organização policial: o policiamento comunitário e o policiamento orientado para a solução do problema¹⁶.

No entanto, em face do crescimento da criminalidade urbana dos últimos trinta anos, no Brasil, a resposta estatal tem sido a insistência no policiamento voltado à repressão do incidente em detrimento de outras formas de policiamento. A questão do policiamento comunitário no

¹⁶ Para uma definição de modelos de policiamento comunitário e policiamento voltado a solução de problemas ver Tonry e Morris (1992, p. 137 e 138) e Skolnick e Bayley (2002, p. 37)

Brasil ainda é uma esfera tímida da ação policial, salvo poucas experiências pontuais. O policiamento ostensivo desempenhado pela Polícia Militar é lido pelos tomadores de decisão do campo da segurança pública como uma experiência de sucesso que merece ser ampliada, como analisam alguns trabalhos (Silvestre, 2016). A gestão da vida e o controle social estão delegados às Polícias Militares, mesmo por pressões da sociedade que legitimam respostas violentas por parte do Estado que, por sua vez, adota padrões operacionais pautados no confronto e na guerra, vitimando a população e os próprios policiais – conforme argumentam Sinhoretto e Lima (2015).

Em relação aos policiais civis, a questão da meta e da produtividade imposta pela Secretaria de Segurança Pública se mostra um desafio. Isto porque, segundo o que foi relatado nas entrevistas, as metas impõem um ritmo de trabalho aos policiais civis que prejudica o trabalho investigativo. Segundo relatado pelos interlocutores da pesquisa, a maior parte dos policiais civis estão alocados nos plantões policiais nas delegacias, lugar comumente chamado de “*balcão de atendimento*”; este posto de trabalho está bastante voltado ao atendimento das ocorrências de flagrante, que chegam encaminhadas pelos policiais militares.

Esta dinâmica foi relatada como “*prejudicial*” ao trabalho investigativo, pois o volume de trabalho gerado pela autuação das prisões em flagrante é significativo e, na maioria das vezes, está ligado à apreensão de atores criminais de pequena importância nas redes criminais, como por exemplo, furtadores de celulares, traficantes de rua que ocupam uma posição irrelevante nas redes do tráfico de drogas. Desta forma, os policiais civis criticaram o fato da Polícia Militar ter que cumprir um programa de metas e, principalmente, fazê-lo através das prisões em flagrante, gerando assim um volume de trabalho que os onera e prejudica a atividade de investigação. As críticas também se dirigiam à ineficácia das prisões efetuadas pela PM, já que, na maioria das vezes, são levados às delegacias pequenos traficantes e batedores de carteira presos em flagrante.

Entretanto, a relação entre policiais civis e militares nem sempre é conflituosa no que se refere à escolha das prioridades na atuação. Um caso relatado durante o trabalho de campo apontou como estas duas instituições podem trabalhar de forma articulada em prol do objetivo de atingir as metas estipuladas. No caso em questão, um policial civil mencionou as chamadas “*operações*” conjuntas das duas polícias - chamadas de “*atuação de campo*” – cujo objetivo é realizar o policiamento nas ruas para efetuar prisões em flagrante, especialmente relacionadas aos pequenos traficantes de drogas e produtos “*piratas*”. Tratam-se de operações que auxiliam as delegacias da Polícia Civil e os Batalhões da Polícia Militar a “*atingir a meta de prisões*”, sobretudo relacionadas à autoria conhecida, gerando prisões em flagrante.

Os policiais civis ainda mencionaram a disfuncionalidade do uso de prisões em flagrante apenas para atingir metas. Segundo uma das entrevistas, é comum policiais militares “*atravessarem*” as investigações dos civis ao prenderem membros de quadrilhas que estavam sendo monitoradas, visando a prisão dos líderes, desmobilizando um trabalho de investigação de dias e até de semanas. No afã de responder às metas, as prisões tornam-se pouco inteligentes e até contraproducentes para a investigação das atividades mais organizadas das redes criminais.

Pernambuco: das metas policiais ao caos nos presídios

A partir das entrevistas realizadas com policiais civis, policiais militares e agentes penitenciários verificou-se que o sistema de gestão por resultados é explicado, no senso comum, pelo chamado policiamento por metas, que por sua vez, diz respeito às gratificações destinadas a agentes públicos devido à produtividade destes. Estas gratificações estão previstas na Lei nº 15.458 de 12 de fevereiro de 2015, que institui a Gratificação (GPPV) aos policiais civis e militares e dá outras providências¹⁷. O modelo de metas, portanto, estabeleceu uma vinculação entre o recebimento de remuneração extra/gratificações por parte dos policiais a depender da efetuação de determinado quantitativo de atividades previamente estipuladas (tais como apreensão de drogas, cumprimento de mandado de prisão entre outras).

Nas entrevistas aqui analisadas, de uma maneira geral, a política de metas foi avaliada negativamente. Se, a princípio, o estabelecimento de metas foi visto como ponto positivo, pois geraria uma motivação nos profissionais, com o tempo, ocorreu uma “*distorção muito forte do que seria a razão desse benefício*” (Agente Penitenciário). Por parte de operadores como agentes penitenciários, policiais e delegados, a estipulação das metas interessava ou porque possibilitava ganhar bonificação salarial ou porque representava um *status* para o delegado (se a delegacia não batesse a meta, o delegado correria o risco de “*cair de posição*”). Neste contexto, muitas pessoas terminavam por serem presas indevidamente, apenas para que a meta fosse alcançada. No que toca especificamente aos agentes penitenciários, muitas metas estipuladas diziam respeito a meras obrigações profissionais, como conduzir presos a audiências e encontrar focos de armazenamento de drogas destinadas a traficância dentro do presídio.

¹⁷ Para mais informações, ver o Anexo I desta pesquisa.

Uma consequência direta, portanto, deste modelo de gestão foi o aumento do encarceramento, gerando o fenômeno da superlotação carcerária, instaurando um ambiente de “*caos nos presídios*” (Agente Penitenciário), bem como desmotivando os agentes penitenciários em seu trabalho. Ainda, foi percebido que a impossibilidade de um efetivo controle do comportamento dos presos está, também, diretamente ligada ao problema do aumento da lotação carcerária, fenômeno que, de uma maneira geral, foi visualizado como provocador do aumento da criminalidade.

A necessidade do cumprimento das metas, além das razões já elencadas, dava-se também devido à pressão por produtividade realizada nas reuniões semanais do programa *Pacto Pela Vida* (PPV) por parte do antigo governador no período. Entretanto, tal produtividade não fluía da mesma forma nas outras instâncias do sistema de justiça criminal, de forma que ocorreu um “*contexto de desestruturação dos atores*” (promotor). De acordo com este interlocutor:

Às vezes, tem o desvirtuamento do Pacto pela Vida, porque existiu uma cobrança muito grande, (...) junto aos delegados, de produtividade. (...) Tinha muito mais a ver com a quantidade do que com a qualidade de inquéritos, então isso virou um problema também para a gente que estava lá no ‘final da reta’. De que adianta receber 10 inquéritos se de 30% a 40% não está em condição de denúncia? Existia uma demanda que batia e voltava. Para o delegado era importante dizer que entregou tantos relatórios/mês, porque aquilo para ele no Pacto pela Vida iria aparecer de forma positiva, mas, em compensação, não fluía da mesma forma nem na mesma proporção nas outras instâncias. (Promotor)

As questões do estresse no ambiente de trabalho e da queda na qualidade dos inquéritos devido à pressão por produtividade foram levantadas também por outros atores do sistema de justiça, como policiais civis e promotores. De acordo com as entrevistas realizadas com alguns defensores públicos, a gratificação por produtividade, como no caso da quantidade de drogas apreendidas, beneficiava um trabalho quantitativo em detrimento de uma atuação qualificada, baseada na inteligência, que levasse, efetivamente, ao desmantelamento das organizações criminosas. Assim, o encarceramento sofria aumento, mas os problemas em torno da segurança pública não se davam por efetivamente resolvidos.

Ainda, de um lado, de acordo com um dos juízes entrevistados, o estabelecimento do programa de metas foi a “*sedimentação de um estado que trabalha para prejudicar os pobres*”, uma vez que os policiais passaram a focar em regiões mais vulneráveis, onde a presença do estado é precária na garantia de direitos. De outro lado, de acordo com a defensores públicos e policiais civis entrevistados, as gratificações por flagrante levaram a um aumento no número de flagrantes forjados bem como foram uma forma de mascarar o problema da segurança

pública em Pernambuco, uma vez que tais metas eram estipuladas apenas na repressão e não na prevenção, ou seja, focando-se nas consequências da criminalidade, mas se esquecendo de suas causas. A falta, bem como a necessidade, do estabelecimento de uma política preventiva mais forte foi um ponto, inclusive, bastante abordado pela sociedade civil.

O sistema de gestão por resultados em Minas Gerais

Entre 2003 e 2014, o governo do Estado de Minas Gerais instituiu um sistema de gestão por resultados, que abarcou todas as políticas públicas governamentais, inclusive a política de segurança pública. A despeito deste sistema não estar mais em vigor, os seus efeitos permanecem operando na política prisional, e nas suas interfaces com a política de segurança pública. A trajetória de institucionalização do sistema prisional em Minas Gerais está profundamente ligada à implantação deste sistema, por uma série de razões.

Em primeiro lugar, como já apontado, a própria política prisional inaugurada a partir de 2003, se inseria em uma visão sistêmica de segurança pública, cristalizada na criação da SEDS e da política de integração, na qual o sistema prisional tinha um papel claro a cumprir: cabia ao sistema prisional se qualificar para receber de forma adequada a demanda reprimida e aquela a ser gerada pela nova estruturação do arcabouço institucional da segurança pública no estado. Para isso, a gestão prisional foi estruturada em três eixos, quais sejam, segurança, atendimento e movimentação de presos, eixos estes correspondentes às três superintendências da SUAPI, isto é, segurança prisional, atendimento ao preso e gestão de vagas, respectivamente. Tinha-se, assim, uma racionalização funcional das atividades, com atribuição de competências e cargos.

A primeira prioridade deste arranjo era a expansão do número de vagas disponíveis no sistema. Esta dimensão representou um dos maiores investimentos financeiros de toda a política de segurança pública, com a construção e inauguração de inúmeras unidades prisionais no período. Em relato oferecido a FJP (2013), o antigo Secretário Adjunto de Estado de Defesa Social no período 2003-2008, que concebeu a política, afirmava que a expansão de vagas era fundamental para a estratégia da política, no sentido de receber a demanda a ser gerada pelas polícias, estruturada na política de integração policial. Na visão do secretário, a partir da consolidação de um estoque de vagas, e a resolução do problema crônico do déficit (naquela altura na relação de 4 presos por vaga disponível), se poderia investir nas políticas de atendimento ao preso. O diagnóstico era que a pressão sobre o sistema prisional iria progressivamente se estabilizar, o que abriria possibilidade para o investimento em outras áreas da política de segurança pública.

O principal instrumento de integração operacional entre as polícias, criado a partir de 2005, era o IGESP – Integração e Gestão em Segurança Pública. Seguindo a metodologia do COMPSTAT da Polícia de Nova York, o IGESP se constituía em ambiente de decisão pública colegiada, baseado em diagnósticos sistemáticos em sua área de responsabilidade, que vinculava os gestores da Polícia Militar e da Polícia Civil, através da eleição de metas e do acompanhamento de resultados. Apesar de, especialmente em seus primeiros anos de funcionamento, diagnósticos e metas incluírem soluções de integração do policiamento e metodologias de eleição e solução de problemas, invariavelmente as metas definidas e acompanhadas elegiam prioridades para a ação policial, privilegiando a prisão em flagrante de criminosos contumazes e resultando em números inéditos de aprisionamento no estado, especialmente nos últimos 5 anos. Em conjunção às metas e resultados institucionais que foram definidos para as polícias (redução de indicadores criminais, apreensão de armas, relatoria de inquéritos), o sistema de metas da SEDS impactou sobremaneira, portanto, o fluxo de detidos para o sistema prisional, que não só não se estabilizou, como se acreditava anteriormente, mas, ao contrário, foi se expandindo junto à trajetória de institucionalização do sistema prisional.

Assim, o crescimento acelerado da população carcerária, especialmente nos últimos cinco anos, somado a dificuldades financeiras enfrentadas pelo estado, resultou em cortes de recursos em todas as áreas da política prisional, progressivamente impossibilitando o atingimento das metas estratégicas definidas para a política. Dessa maneira, o aumento da capacidade do sistema prisional não foi acompanhado de investimentos proporcionais em infraestrutura de suporte, bem como a capacitação mais qualificada de agentes e a sofisticação dos instrumentos de inteligência, a fim de lidar com situações de maior complexidade. Nesse contexto, gestores do sistema prisional entrevistados nesta pesquisa apontaram três grandes gargalos do sistema prisional hoje: a geração de vagas; as diferenças estruturais das unidades; e a falta de agentes penitenciários.

O déficit de vagas é o problema que mais salta aos olhos dos servidores do sistema prisional. Trata-se de um problema comum às unidades, mas existem graus variados de superlotação: a média do estado é de 1,75 presos por vaga, porém, nas unidades da capital e região metropolitana esse índice é de cerca de três presos por vaga. Uma das consequências mais imediatas da superlotação é a priorização das políticas de segurança sobre as políticas de atendimento ao preso: os procedimentos de segurança internos e para a admissão de visita ficam mais demorados, o que significa que o preso terá menos tempo com a família; e a prestação de serviços assistenciais como odontologia e apoio psicossocial ocorre com uma frequência aquém do desejado, levando ao cumprimento de pena em situação mais gravosa. Conforme colocou

um diretor de penitenciária entrevistado nesta pesquisa, em muitas unidades, e especialmente na RMBH, já é inviável, por exemplo, a separação entre presos provisórios e presos condenados; ou entre presos considerados de alta periculosidade dos que cometeram crimes fortuitos ou delitos mais leves.

A superlotação também gera um desgaste maior das unidades, exigindo que reformas e reparos sejam realizados com mais frequência; entretanto, o orçamento disponibilizado para tais ações tem sido incompatível com a demanda. Em vista disso, não é incomum a interdição de unidades prisionais, por meio de isolamento de certas áreas para reformas ou proibição de entrada de novos presos, agravando o problema da superlotação. No momento em que este relatório é escrito, mais de 60% das unidades da RMBH se encontram interditadas.

Por outro lado, do ponto de vista positivo, a SUAPI definiu entre os seus indicadores de resultados, a partir de 2006, um conjunto de indicadores relacionados ao atendimento do preso, especialmente aqueles voltados à assistência jurídica, ao acesso à escola e a iniciativas de profissionalização dentro do ambiente prisional, que se potencializaram, em conjunção à implantação dos procedimentos de atendimento definidos nos Procedimentos Operacionais Padrão consolidados para o sistema. Neste sentido, foi realizado forte investimento na disponibilização destas políticas, o que redundou na massificação de oportunidades de atendimento no contexto do ambiente prisional, especialmente no que se refere à assistência jurídica ao preso. A partir daquele momento, todas as unidades prisionais passaram a possuir quadro próprio de advogados contratados para oferecer assistência jurídica aos seus internos. Na visão dos diretores de penitenciária entrevistados, entretanto, estas políticas entraram em decadência justamente no momento de maior complexificação e agigantamento do sistema, especialmente nos últimos 5 anos.

Um exemplo da importância e do arrasto institucional que estes indicadores criaram se consolidou no modelo de governança e no marco regulatório construído para a gestão da PPP Prisional (FJP, 2016). Nos contratos de gestão entre a empresa e o Estado, por exemplo, há um robusto conjunto de indicadores relacionados ao atendimento ao preso, seja na disponibilização de atividades profissionalizantes, educacionais, jurídicas, saúde, assistência social, dentre outras. A própria arquitetura das unidades teve que levar estas dimensões em consideração, disponibilizando os espaços e instalações adequados para o bom exercício destas atividades em seu projeto.

Gestão por metas: o incremento do encarceramento massivo e da seletividade penal

Na literatura especializada sobre o trabalho policial existe uma discussão sobre como os policiais selecionam as atividades que irão executar no dia-a-dia do policiamento ostensivo. De forma resumida, se discute que a natureza do trabalho policial é bastante vasta, podendo contemplar desde atividades como o socorro a uma pessoa doente, a mediação de uma briga entre vizinhos, atenção a um acidente de trânsito, ou a um chamado da população em razão de um roubo, a perseguição a assaltantes de bancos ou furtadores de carro ou ainda, a abordagem policial a transeuntes ou a veículos, ou então a vigilância nas ruas para a prevenção de crimes diversos. A literatura especializada enfatiza que esta amplitude na natureza do trabalho policial implica na impossibilidade de uma polícia “aperta botão” (Monjardet, 2002). Ou seja, os policiais não voltam sua vigilância para todo e qualquer tipo de conduta passível de punição pelos códigos penais. A conclusão de muitos estudos sobre práticas policiais é que existe uma racionalidade no policiamento que informará ao policial “como” e “quando” agir.

Desta forma, conforme discutido por alguns autores (Monjardet, 2002; Bayley, 2002) os policiais farão interpretações e adaptações no seu dia a dia de policiamento, escolhendo a) quais tipos de situações em que irão se concentrar e quais irão ignorar e b) como reagirão em cada situação. Frequentemente, nos estudos sobre sistema de segurança pública e justiça criminal no Brasil, a conclusão é que estas duas escolhas estão atreladas à origem social das pessoas envolvidas nestas situações, o que recebe a denominação de seletividade do sistema de justiça criminal (Sinhoretto, 2014).

Por ora, o foco do argumento é que, para os policiais, as possibilidades de seleção das situações e os modos de intervenção são múltiplos em razão de suas atividades estarem pautadas no policiamento ostensivo ou no investigativo e pelas características destas funções serem desempenhadas nas ruas, muitas vezes longe da supervisão do comando. Em relação à Polícia Militar, ressalta-se que uma parcela das atividades executadas pelos policiais tem origem no chamado da população ou no contato direto entre a população e os policiais. Uma outra parcela das atividades resulta da avaliação dos próprios policiais ou da chefia sobre a necessidade de patrulhar uma determinada área ou um determinado público, por meio de abordagens às pessoas ou aos veículos. Já um terceiro conjunto de atividades executada pelos policiais militares resulta da imprevisibilidade intrínseca ao trabalho, ou seja, uma vez que as atividades de policiamento têm as ruas como *locus*, muitas das situações com que os policiais irão se deparar são impossíveis de serem prescritas e mesmo mensuradas. No tangente aos policiais civis, a natureza das suas atividades está ligada ao trabalho investigativo, ou seja, são atividades policiais reativas (de perseguição criminal) e não proativas (policiamento ostensivo).

O ponto a ser destacado é que, apesar de possuírem diferentes naturezas, nestes três grupos de atividade caberá ao policial - algumas vez mais, algumas vezes menos - escolher quando e como interferir. Trata-se da discussão sobre a discricionariedade policial (Mingardi, 1992; Kant de Lima, 1995). Por outro lado, é visível que estas opções para a ação do policial são limitadas por uma realidade institucional. São limitadas, por exemplo, pelas metas impostas por programas como o *São Paulo Contra o Crime* ou o *Pacto Pela Vida*, pois não há flexibilidade na forma como a instituição vai recolher os resultados das atividades policiais realizadas nas ruas.

Dito de outra forma, as Secretarias de Segurança Pública de cada estado, conforme foi percebido através do trabalho de campo realizado em São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco, vão mensurar a produtividade do policial que atua nas ruas a partir de indicadores determinados. O que implica numa invisibilidade, aos olhos da instituição policial, de algumas atividades policiais. Por exemplo, o impacto do policiamento preventivo na atividade criminal, em boa parte dos três estados *locus* desta pesquisa, não é registrado e mensurado pela instituição. A ênfase organizacional das polícias, portanto, tende a ser concentrada nas estatísticas e registros de ações propriamente repressivas ao crime. Neste sentido, como foi verificado com o trabalho de campo nestes três estados, os policiais privilegiam as prisões em flagrante, principalmente, quando se trata de crimes patrimoniais. O que, como foi bem demonstrado no trabalho de campo realizado em Pernambuco com os agentes penitenciários, vai reverberar no que aqueles entrevistados chamaram de “*caos*” nos presídios, propiciado pelo grande contingente populacional que chega às prisões todos os dias.

A discussão do impacto das metas no trabalho do policial de ponta foi empreendido pelos autores Muniz, Júnior e Diniz (1999), os quais apontaram ser uma questão que atinge principalmente as Polícias Militares, pois a maior parte das ações da polícia ostensiva há baixa visibilidade, de acordo com os parâmetros de mensuração da produtividade policial atualmente em vigor. Ou seja, ainda que as pessoas possam ver a polícia ostensiva quando os PM circulam pelas ruas, atendem às ocorrências, transitam com as sirenes ligadas (o que pode representar uma faceta preventiva do policiamento ostensivo, impedindo o cometimento de algum delito diante da presença policial), estas são faces invisíveis aos “olhos da instituição”. Nas palavras dos autores:

(...) o falso bom senso predominante vincula as ações da PM exclusivamente ao combate ao crime. Consequentemente, o impacto do policiamento ostensivo na atividade criminal são, em boa parte dos casos, irregistráveis (como registrar um assalto abortado porque havia policiais próximos? Como registrar um homicídio que

não ocorreu porque alguém gritou que a patrulha estava chegando?). O trabalho que não é vinculado à atividade criminal não é percebido pela população e por parcela dos policiais como trabalho policial. A ênfase organizacional tende a ser concentrada nas estatísticas e registros de ações propriamente repressivas ao crime. De fato, o que parece mais imediatamente perceptível no âmbito da segurança pública são aquelas ações que podem vir a ser objeto de ação legal, tais como os flagrantes, as prisões, as detenções, as apreensões etc (p.6)

A problemática do policiamento ostensivo no Brasil é que, além dele ser desempenhado por uma polícia militar pautada na ideologia do combate ao inimigo, ele só é reconhecido pela instituição policial a partir de sua faceta mensurável¹⁸. Isto é, o policiamento ostensivo é “visto” institucionalmente quando se apresenta por meio de suas atividades reativas e repressivas o que, como num ciclo vicioso, tendem a ser novamente reforçadas organizacionalmente (Muniz, Júnior e Diniz, 1999).

Desta forma, continuam os autores, perderam-se os mecanismos pelos quais se poderia registrar a maior parte das atividades ostensivas de polícia. Como resultado, o provimento de ordem pública por meio da faceta preventiva do policiamento ostensivo passa a ser subvalorizado, ao passo que há um grande privilégio para a contabilidade das ações repressivas e daquelas que constituem infração penal. Portanto, a produtividade policial é medida em termos daquelas ações que produzem registros, o que leva a uma distorção sobre os significados de segurança pública, induzindo comportamentos nos policiais que os façam privilegiar ações que estimulem a produção espúria de resultados, ainda mais tendo como horizonte o pouco controle sobre o uso comedido da força policial.

Nas entrevistas feitas com atores da segurança pública, do sistema de justiça criminal e do sistema prisional, foi interessante verificar como estes atores recebem as diretrizes das políticas de segurança pública de cada estado. Conforme apresentado como resultado do trabalho de campo nos três estados *locus* desta pesquisa, a política de segurança pública mensura a produtividade policial a partir de indicadores bastante restritos, tais como roubos e furtos e isso tem repercussão na atividade cotidiana destes profissionais. Durante as entrevistas, verificou-se que as prioridades colocadas pelos programas de metas para o trabalho policial acabam sendo um dos fatores responsáveis pelo elevado número de prisões em flagrante nestes estados, em detrimento de prisões derivadas do trabalho investigativo, e no limite, acaba configurando um modelo de controle do crime que privilegia as prisões “mais fáceis” e mais

¹⁸ Em estudos do campo da sociologia das polícias, observa-se uma discussão sobre a dificuldade de mensurar os resultados de organizações tal qual a polícia. De forma resumida, o fato desta instituição não possuir todas as suas atividades prescritas torna quase impossível tal tarefa. Como avaliam alguns autores, o trabalho da polícia é marcado pelo inusitado, pelo imprevisto, pelo imensurável, ainda mais dado o alto grau de discricionariedade desta instituição (Keeling e Moore, 1988; Monjardet, 2012; Wilson, 1989).

vantajosas sob o ponto de vista do sistema de metas. Esta característica do policiamento culmina, sobretudo, no encarceramento de grupos populacionais mais suscetíveis à vigilância policial, cujas prisões não necessariamente representam abalos significativo para o fluxo criminal urbano.

Esta conclusão parece válida para São Paulo – que implementou um programa de metas parcial e desarticulado de outras ações, prevenção investigação e gestão prisional – como parece válida para Minas Gerais, onde o programa de metas se inseriu em toda uma reforma institucional de concepções e práticas de gestão, tendo a integração de ações como pedra fundamental, assim como Pernambuco.

3.2.2. Crenças e descrenças dos operadores

Um dos eixos de análise do conteúdo das entrevistas realizadas com operadores e gestores da segurança e da justiça criminal é relativo aos valores, crenças e descrenças por eles expressos em seus discursos. A análise buscou compreender o que os entrevistados nos três estados acreditam funcionar e não funcionar na segurança pública e no sistema prisional, levando em conta os resultados positivos e negativos de suas ações. Nesse sentido, os resultados das entrevistas apontam para uma pressão punitivista, que reforça a centralidade da prisão como principal resposta penal, ainda que haja uma descrença nos resultados dessa resposta.

Entre os diferentes atores entrevistados, os representantes da sociedade civil, defensores públicos, diretores e agentes penitenciários tenderam a ser mais críticos frente ao crescimento do encarceramento como resposta penal. Já entre promotores de justiça, policiais civis e militares e parte dos juízes, houve maior crença na necessidade da prisão como resposta aos problemas enfrentados pela segurança pública. Ou seja, boa parte desses entrevistados acredita que prender é a única ação possível, embora não acredite que a prisão ressocialize.

As entrevistas expõem uma importante contradição na forma como os atores de segurança pública e sistema prisional percebem seu trabalho. Por um lado, para promotores de justiça, policiais civis e militares e parte dos juízes, há a crença na utilidade da prisão como forma de dissuasão, isto é, como mecanismo de controle do crime pelo medo da punição, e como incapacitação dos criminosos. Por outro lado, contudo, há uma descrença, compartilhada por todos os atores entrevistados, na função ressocializadora da prisão, seja pela superlotação ou ausência de investimentos em ações ressocializadoras (o que foi apontado, principalmente,

pelos representantes da sociedade civil, defensores públicos, diretores e agentes penitenciários), seja porque o tempo de prisão é curto (justificativa trazida por promotores de justiça e policiais).

Entre os estados, a pressão punitivista foi mais acentuada em Minas Gerais e São Paulo, sendo os entrevistados de Pernambuco mais críticos em relação à centralidade da prisão, como poderá ser observar a seguir.

Minas Gerais

Em Minas Gerais, é absolutamente nítida uma perspectiva punitivista associada às crenças e valores dos atores do sistema de justiça. De forma praticamente universal, a percepção dos atores é que a prisão é um componente necessário e natural da adequada ação institucional dos órgãos que compõem o sistema de justiça criminal. A não ser na visão dos entrevistados da sociedade civil, todos os outros atores apontam a necessidade e conveniência da prisão, e mesmo que muitos deles concordem no que se refere ao alto custo e ineficiência da prisão como solução substantiva ao problema do crime, não vislumbram alternativa viável, na escala em que o sistema se encontra hoje em Minas Gerais.

Para o caso de Minas Gerais, a estruturação do sistema prisional, especialmente no período 2003-2008, visava, de um lado, atacar o déficit crônico de vagas e as condições sub-humanas de ocupação, e de outro, regularizar o funcionamento do sistema de segurança pública oferecendo um estoque de vagas para o aprisionamento de criminosos contumazes e para o resgate de alguma efetividade imediata para a ação policial, com o avanço de institucionalização do sistema prisional, traduzido em termos de estabilidade de seu funcionamento e, especialmente, a institucionalização de métodos e técnicas oferecendo previsibilidade, segurança e regularidade. Contudo, a preocupação com institucionalização, expansão e tecnificação da gestão prisional transformou o encarceramento crescente em uma solução institucional viável para o deságue da demanda punitiva do funcionamento do sistema de segurança pública em Minas Gerais, naturalizando a prisão como alternativa cotidiana, e não como exceção reservada a casos específicos.

Uma série de instrumentos institucionais facilitou o acomodamento desta demanda, sejam as metas de redução de crimes e aprisionamento delas decorrentes, sejam os espaços institucionais de integração entre a atuação dos diversos operadores do sistema. Mas, especialmente, são as próprias crenças dos operadores do sistema na confiabilidade, previsibilidade e inevitabilidade do funcionamento do sistema prisional para a interdição e incapacitação de criminosos, fruto de sua institucionalização progressiva que, acreditamos, são responsáveis hoje por sua notável expansão e, atualmente, pelo entendimento entre os

operadores de sua condição de indispensável ao funcionamento da segurança pública nesse estado.

Apenas os próprios gestores do sistema prisional e membros das organizações da sociedade civil entrevistados pontuam esta visão. Para os diretores de penitenciária entrevistados, por exemplo, o sistema prisional mineiro estaria favorecendo apenas o aspecto punitivo da pena. Na sua visão, a superlotação do sistema explicaria parcialmente esse favorecimento, uma vez que as ações voltadas para a reinserção social do preso seriam prejudicadas em função da falta de estrutura adequada ou de um quadro de profissionais insuficiente:

Eu acredito muito na função punitiva da pena, mas hoje, no sistema prisional como um todo, é algo que tem sido muito pulsante é só a questão punitiva, a gente precisa trabalhar o viés socializador, que é o grande enfoque, mas acredito que sim, que a pena deve, sim, ter essa capacidade de coerção. (Diretor de unidade prisional).

Observa-se o reconhecimento de certa pressão para a manutenção de penas restritivas de liberdade como o principal instrumento de sanção. Tal pressão seria proveniente tanto dos poderes Legislativo e Judiciário, ao promover o endurecimento de penas para certos crimes, passando também pela influência da mídia, ao noticiar crimes de grande repercussão. Em vista disso, vários entrevistados mencionaram haver um encarceramento excessivo no estado, e que essa tendência impacta negativamente, por exemplo, a proposição de soluções para a questão da superlotação das unidades prisionais.

Eu acho um excesso, e vejo de maneira negativa para a sociedade como um todo. E a gente vê, infelizmente, a gente vê o direito penal simbólico, o populismo penal, a política do encarceramento, a tolerância zero cada vez ganhando mais adeptos, tanto na sociedade e, o que mais me preocupa enquanto diretor, ganhando mais adeptos dentro do próprio sistema penitenciário (Diretor de unidade prisional).

Para um gestor de organização da sociedade civil ouvido pela pesquisa, existe a percepção de que a política de segurança pública vigente em Minas Gerais sustenta-se basicamente em intervenções de viés repressivo, com forte investimento em medidas de aprisionamento, em detrimento de ações de cunho preventivo. Na avaliação do ator entrevistado, o investimento massivo em medidas de encarceramento nunca teria sido associado a políticas de ressocialização, ou mesmo de acolhimento dos egressos para redução dos fluxos de reentrada no sistema prisional.

(...) é mais fácil prender. É uma visão policialesca. Você tira de circulação o infrator, mas ele vai voltar. Não temos pena de morte, ou prisão perpétua. Essa pessoa vai retornar. E com a condição horrorosa que ela vive no sistema prisional, com certeza vai voltar pior. Não tem quem não saia de uma prisão como essa revoltado. (...) investe-se no sistema prisional para não recuperar. (...) A política prisional ainda tem um caráter, na sua execução de pena, medieval. Você enclausura. E não adianta você enclausurar a pessoa somente, sem dar a ela condições de enxergar a vida de forma diferente. Porque ela vai se revoltar mesmo. (...) estamos com uma visão de pegar a chave e jogar fora. (...) (Gestor de organização da Sociedade Civil)

Na visão de um gestor de APAC, o predomínio de uma “tolerância zero” aos desvios no sistema de segurança pública em Minas Gerais teria tido como consequência um acelerado crescimento da população carcerária no estado, sem que houvesse um correspondente aumento no número de vagas prisionais. Os déficits no número de vagas e a superpopulação carcerária, a partir daí, (...) *passaram a constituir problema central nos assuntos relativos à segurança pública, em um contexto agravado pelo enfoque penal e punitivo, em detrimento aos aspectos subjetivos de processos de recuperação.* (Gestor de APAC).

Logo, por mais que algumas críticas surjam frente à pressão que se coloca ao sistema prisional, a solução do encarceramento vai adquirindo um caráter naturalizado, mesmo na opinião dos próprios gestores do sistema prisional. Neste caso, ele passa a ser percebido como um simples receptor e mantenedor dos detentos produzidos em larga escala pelas agências policiais. O sistema prisional acaba sendo o refém.

Independente de qualquer coisa, vamos jogar tudo para dentro do sistema prisional. Nós vamos ter que receber essa demanda toda que vem deles [polícias Civil e Militar]. Que a polícia não vai deixar de fazer uma operação para não prender, ela não vai deixar de cumprir mandato de prisões, para ele evitar que o sistema inche mais ainda. (Gestor do Sistema Prisional).

Não há unanimidade sobre a crítica, entretanto. Na fala de um gestor do sistema prisional ouvido pela pesquisa, a suposta melhoria das condições de encarceramento propiciadas pela construção de novas unidades prisionais ao longo dos últimos anos teria contribuído para a redução do poder dissuasório das penas privativas de liberdade em Minas Gerais. Piores condições de aprisionamento (com maior superlotação, domínio de grupos criminosos dentro das carceragens e práticas sistemáticas de extermínio e torturas) exerceriam papel dissuasório mais intenso sobre a população em geral. Existe uma forte crença no poder dissuasório das penas privativas de liberdade enquanto instrumento de controle social das práticas de violência e criminalidade, com óbvio protagonismo das unidades prisionais convencionais:

Depois que a gente passou a investir em ressocialização, nós passamos a dar uma maior e melhor atenção a esses encarcerados. Aí sim que houve esse boom de ingresso por parte de pessoas dentro da unidade prisional. Se isso tem uma ligação positiva ou negativa, não sei, certo é que quando o sujeito era tratado com mais rigor, tinha muito menos preso. (...) Certo é que quando a gente passa a dar uma condição melhor de vida, vamos colocar assim, para os encarcerados, isso talvez tenha trazido uma sensação de impunidade, ou de que o crime, ele vale a pena. (Chefe de Gabinete à época respondendo pela SUAPI)

A opinião é compartilhada pelo membro do Ministério Público entrevistado. Para ele, o grande déficit de vagas, somado aos inúmeros pedidos de prisão ainda não cumpridos no estado seriam um indicativo não de um excesso de encarceramento, mas de ausência de uma estrutura prisional compatível com os índices de crimes praticados:

Isso gera um discurso excessivamente liberal de condenação do encarceramento como medida punitiva, de negativa da utilidade do Direito Penal como mecanismo de controle social e de uma cultura que contribui cada vez mais para a impunidade. (...) Eu não acho nenhum absurdo o Brasil ter 0,5% de presos, com a população que nós temos e com os nossos níveis de violência, nenhum absurdo. (...) é absurdo? Temos presos demais? Não temos. (Promotor de justiça, atuante nas audiências de custódia).

Da mesma forma, para os policiais militares que participaram do grupo focal, o Poder Judiciário foi alvo de muitas críticas, tanto pela “sua morosidade” quanto por “sua brandura”, o que acabaria por criar, segundo a percepção dos participantes, “uma sensação de impunidade que influi no aumento da criminalidade” bem como em “perpetrar uma sensação de insegurança na população”, algo que se refletiria na imagem da Polícia Militar, tida como ineficiente no escopo geral pela população. Na opinião de muitos dos participantes, na verdade,

(...) a população não entende que o problema é da Justiça pois você prende hoje e ela solta amanhã. Assim, o trabalho do polícia é enxugar gelo o que acaba aumentando a sensação de impunidade. (Comandante da PMMG, na RMBH).

O Comandante da PMMG, entrevistado para esta pesquisa, concorda. Para ele,

(...) a superlotação das unidades prisionais, a falta de vagas, faz com que o Judiciário atue de maneira mais amena, ampliando o número de sentenças mais brandas e contribuindo para que o número de benefícios de saídas temporárias seja alto. (Comandante da PMMG)

Então, mesmo que eventualmente se reconheça que o encarceramento massivo produza efeitos indesejados – “o tratamento abominável recebido promove a degradação da personalidade e a perda da dignidade dos presos, contribuindo para sua revolta”, conforme a fala do comandante da PMMG, e que a incapacidade do sistema prisional de ressocializar os presos – “os índices de reincidência são altíssimos, e geralmente a reincidência é acompanhada de uma escalada no grau de violência da ação criminosa”, o que faria que a PMMG apenas “*enxugue gelo*”, para o mesmo entrevistado “*não há uma política prisional para o estado de Minas Gerais, e o déficit de 30 mil vagas é o principal reflexo disto*”.

Para o Superintendente de Polícia Judiciária da PCMG, o encarceramento é necessário, mas inútil. É necessário como estratégia de dissuasão e impedimento. Mas não é efetivo, porque não resulta em ressocialização:

Tem hora que eu acho que eles estão salgando carne podre. Tem hora que eu acho que seria mais barato se fizesse uma licitação de câmara de gás e colocasse metade destes caras lá dentro. Tem hora que eu acho que eles deveriam liberar o uso de drogas. 90% de todos os crimes que estão lá estão relacionados com drogas. Se liberasse o consumo acabava com a motivação da grande maioria dos crimes. Mas é muito desgastante. Você apura o crime, leva o cara pra cadeia e passa um tempo o cara está na sociedade, cometendo o mesmo tipo de delito. É frustrante para o profissional. Estou enxugando gelo? A gente tem que acreditar que o indivíduo está sendo preso para ele pagar a pena dele. (Superintendente da Polícia Judiciária da PCMG).

O que impediria os processos de ressocialização é a própria Lei, branda em demasia, que em sua visão não produziria, no preso, a disciplina necessária à mudança de vida e de perspectiva:

Lá dentro eles só vão ficar jogando baralho, tramando coisa errada, aplicando golpe de celular. Tinha que ter uma coisa como trabalhar em uma estrada, uma obra grande da prefeitura, mas a Lei não ajuda, sendo que podia ser o contrário, o estado poderia virar e falar o cara tem que trabalhar para ressarcir o crime que ele cometeu, ele não podia ganhar salário, podia até ter a remissão de pena, mas sem salário. Tinha que trabalhar para poder pagar o estado o que ele está consumindo ali. A família ele deveria ter pensado antes. Não vai acabar o crime, mas temos que tentar usar o criminoso para fazer alguma coisa que preste, um retorno para a sociedade. (Superintendente de Polícia Judiciária da PCMG).

Logo, mesmo que critiquem efeitos do encarceramento, atores do sistema de segurança pública não são capazes de vislumbrar outra alternativa seja para as atividades de sua responsabilidade que contribuem para o encarceramento, seja para lidar com os milhares de presos do sistema. Assim, como afirma o comandante da PMMG:

Quando um juiz interdita um estabelecimento prisional, ou quando o Ministério Público solicita uma interdição em função da superpopulação prisional, o fazem ignorando o fato de que prisões não deixarão de ser realizadas, o que gera impactos sobre toda a cadeia de atuação em segurança pública. Ou seja, são condições típicas do Sistema Prisional que geram importantes impactos negativos sobre a atuação policial. (Comandante da PMMG).

São Paulo

Em São Paulo, os discursos dos operadores, especialmente aqueles ligados ao mundo do Direito, obtidos por meio de entrevistas e grupo focal (no caso dos defensores públicos), também reforçaram que ainda prevalece a centralidade da prisão como principal resposta penal, concomitantemente a uma descrença generalizada em seus resultados.

Foucault (2015) já havia problematizado a eficácia da prisão para o controle do crime, colocando em xeque a sua própria existência e os objetivos a que atenderia, por meio de uma análise que investigou as origens desse tipo de punição moderna. É possível ler essa crítica em *Vigiar e Punir*, obra mais conhecida do autor, cuja primeira edição data da década de 1970. Além disso, autores mais contemporâneos, como Álvaro Pires (2013), têm procurado explicar as origens da dificuldade para realizar reformas no direito criminal contemporâneo e também a dificuldade para legitimar sanções que não visem intencionalmente a aplicação de um sofrimento ao culpável, o que implicaria diretamente em uma diminuição do recurso ao encarceramento.

Através de sua teoria da Racionalidade Penal Moderna, Pires constatou que as teorias convencionais da pena (retribuição, dissuasão, denunciação e reabilitação carcerária), que são sustentadas e valorizadas pelo sistema de direito criminal, constituem um obstáculo cognitivo à reconstrução/inação das estruturas e processos do direito penal, ao mesmo tempo em que não dão apoio suficiente às sanções não carcerárias. Cabe destacar ainda que são quatro os componentes principais da Racionalidade Penal Moderna indicados por Pires: direito de punir definido como obrigação de punir e crítica do perdão; valorização das penas aflictivas ou de exclusão social; supervalorização da pena privativa de liberdade (prisão como pena de referência); e desvalorização das sanções alternativas (ver também GARCIA, 2013).

O trecho a seguir, retirado da entrevista realizada com um juiz paulista, ilustra o argumento exposto:

Às vezes, não é que eu não me sinto satisfeito com o meu trabalho. Eu sou satisfeito com o meu trabalho, gosto do que faço, não me vejo fazendo outra coisa. Mas tem muitas vezes que eu vejo que você faz o trabalho, mas você verifica que ele é ineficiente, é curto e grosso mesmo, você verifica que ele não está trazendo o que era para trazer pra sociedade de volta. Porque a minha finalidade não é de colocar preso, você acha que eu gosto de às vezes a pessoa sair chorando, pai e mãe chorando? E você vê que são pessoas de extrema honestidade, você vê que são trabalhadores, quantas vezes eu vi isso e o filho que você está prendendo...você acha que isso eleva meu ego? Isso me deixa profundamente triste, mas tem determinados casos que não tem outro jeito, eu tenho que prender. E a finalidade é o que? É reinserir essa pessoa na sociedade que ela não está sendo reinserida. Ou você acha que eu sou juiz 'ah adoro colocar ele na prisão?' A minha vontade era falar assim: eu não vou colocar você na prisão e você não vai delinquir. E quantas vezes você pega o processo e você, porque de tanto você fazer aquilo, você tem feeling também, você absolve pessoas que você tem certeza que cometeram aquele crime (...) porque eu não trabalho com achismo eu trabalho com provas, então eu entendo que às vezes eu faço e não é o que a sociedade espera. (Juiz)

Esse trecho mostra toda a força do discurso punitivista atual (ou, de acordo com Pires, da Racionalidade Penal Moderna), na medida em que fica claro como o entrevistado acredita que prender é a única ação possível. Ele não consegue vislumbrar outras possibilidades de resposta ao crime que escapem à lógica retributiva, embora reconheça que a prisão não ressocializa (ou, em suas palavras “*não reinsere*”), isto é, não cumpre com as suas promessas.

Além do mais, salta à vista a descrença do entrevistado na prisão como resposta mais adequada ao delito, como parte de uma descrença generalizada no próprio sistema de justiça, já que admite que se sente frustrado nos casos em que, não havendo provas, ele precisa absolver suspeitos que ele acredita terem cometido o crime.

A descrença no sistema de justiça criminal e na sua capacidade de dar respostas efetivas à sociedade é compartilhada por outros entrevistados juízes, defensores, promotores, policiais civis e militares, agentes penitenciários. Para os policiais militares, por exemplo, a descrença aparece na percepção de que seu trabalho é “*enxugar gelo*” ou cumprir metas de número de prisões, sem que isso signifique a redução das ocorrências criminais ou a prevenção ao crime. Na outra ponta do sistema de justiça, os agentes penitenciários afirmaram que se prende em excesso e não se prende o necessário, sendo a prisão o lugar para onde são enviados os que têm menos importância nas redes criminais, os que têm mais dificuldade para se defender e menor escolaridade. Na fala de um dos juízes, esse sistema age de forma seletiva, enfocando crimes de menor importância e indivíduos dos segmentos menos favorecidos e, portanto, mais vulneráveis.

Para justificar-se, os entrevistados mobilizaram duas explicações principais. A primeira refere-se à forma como as cúpulas das instituições do sistema de justiça operam para perpetuar uma cultura organizacional de cunho punitivista, premiando os profissionais que se coadunam com essa cultura e perseguindo aqueles que lhe são críticos. A segunda remete à expectativa social em relação a seu trabalho, isto é, àquilo que acreditam ser a resposta que a sociedade espera do sistema de justiça, que seria mais punição. As duas explicações convergem para uma pressão punitivista, sentida pelos operadores tanto de dentro do sistema - e das culturas organizacionais que o compõem - quanto de fora dele, com as expectativas da sociedade ou, pelo menos, a crença dos operadores em relação a essas expectativas.

Como alternativas a esse quadro, alguns entrevistados sugeriram maior renovação nas cúpulas e mudanças na legislação, de modo a diminuir as possibilidades de interpretação punitivista das leis, especialmente em relação aos crimes de furto e tráfico de drogas.

Pernambuco

Em Pernambuco, também foi observado que há uma descrença, da grande maioria dos entrevistados, no sistema prisional, sendo que nenhum afirmou que a prisão seria a melhor forma de ação. Apontando essa descrença de que a prisão seja a melhor maneira de se fazer justiça, policial civil afirmou que o ideal seria uma cultura de paz, com justiça restaurativa e não punitivista como ocorre. Já o policial militar afirmou não concordar com o modelo e as condições do sistema penitenciário, mas salientou que ainda tem muito que se investir no início e final da linha, que seriam a Polícia Militar e o Sistema Penitenciário.

O policial civil, ao longo da sua fala, demonstrou descrença no sistema de justiça, prevendo possível estado de exceção. Para que isso não ocorra, defendeu a promoção de uma cultura de paz, mencionando o projeto de conciliação desenvolvido por delegados. Questionou o caráter de castigo da pena, retributivo, posto que não há o objetivo de ressocializar, mas castigar, e reafirmou a crença na eficiência do caráter restaurativo a fim de implantar uma justiça de paz.

O gestor entrevistado entende que os cargos de gestão devem ser ocupados por profissionais com perfil técnico, o que reforça a crença de que a tomada de decisões deve ser informada por dados, com bancos construídos pelo próprio poder público e também com o auxílio da universidade na realização de pesquisas. Tal crença foi reafirmada pelo agente penitenciário, ao criticar pessoas em cargos de comando no sistema prisional que não teriam conhecimento suficiente para tomada de decisões, pois são nomeadas frequentemente por

razões políticas e, uma vez que veem os presos como “inimigos”, acabam por não promover melhorias no sistema penitenciário por não acreditar na sua ressocialização. Como observado na sua fala:

Quando se tem a possibilidade de sentar à mesa e discutir uma política de segurança pública para o estado, as pessoas que representavam o sistema prisional eram pessoas que não tinham conhecimento nem interesse de melhorar o sistema prisional. Eram pessoas que estavam ali por indicação política, por interesses diversos e crenças diversas da verdadeira função do sistema. Boa parte das cadeiras foi ocupada por policiais militares. Nada contra policial militar. (Mas) uma instituição como a polícia militar é uma das muitas instituições que desacredita completamente na ressocialização. Um policial militar, como instituição, tem o meliante, criminoso como inimigo. Então, ele não tem interesse nenhum que aquele cara vá ser reintegrado na sociedade. E eu vi muito disso. Muito dinheiro é movido numa secretaria dessa e poucas coisas são feitas para a melhoria do sistema como um todo – que inclui servidores, presos. (Agente penitenciário).

No que toca, ainda, ao tema do aumento do encarceramento, quando perguntado sobre o principal efeito deste fenômeno, o entrevistado respondeu que o “*aumento da criminalidade (...) é uma bola de neve*”. Disse:

Eu tenho todo um sistema que não está funcionando. Quando esse cara sair do sistema carcerário, a única mão-de-obra que vai estar disponível sem muito esforço é a criminal. Mesmo que ele passe dois meses no sistema carcerário, ele vai estar com a chaga de ex-presidiário. (Agente penitenciário).

Atestou também a existência da formação de ligações afetivas entre familiares dos presos (principalmente nos momentos de visita ao encarcerado), o que faz com que um preso recém-chegado ao sistema prisional seja envolvido e acolhido por encarcerados que já estão cumprindo pena, de maneira que aqueles, devido a esta relação, adentram mais profundamente na “*criminalidade*”. Neste sentido, afirma o entrevistado que “*a estrutura é feita para (a criminalidade) se multiplicar. (...) É uma ramificação que a gente não tem como controlar muito. (...) O sistema prisional é um jogo de cintura muito próprio, muito único*”. Assim, a impossibilidade de um efetivo controle do comportamento dos presos está estreitamente ligada ao problema do aumento da lotação carcerária e à falta de reestruturação nos presídios.

Sobre política criminal, o agente penitenciário apontou algumas problemáticas específicas, bem como possíveis soluções. Dentre os problemas, destacou a existência de penas muito longas – isso possibilita que muitos encarcerados, com o passar do tempo, acomodem-se ao ambiente prisional, estabelecendo relações, articulações, produzindo espécies de microssistemas de poder e criando uma série de outras situações que “*distorcem totalmente o que é que era pra ele estar passando ali dentro como prisão pra poder ressocializar ele (sic)*”.

Outro problema encontrado foi o dilatado tempo a que presos preventivamente são submetidos, fazendo com que, muitas vezes, a duração da prisão preventiva exceda o próprio *quantum* estabelecido na sentença condenatória.

O entrevistado concluiu afirmando que deve haver uma mudança não apenas no sistema de justiça criminal, mas também uma “*mudança social*”, ou seja, uma transformação capaz de fazer com que a sociedade acredite na ressocialização. “*O desafio realmente é esse*”. Ou seja, a crença em outro tipo de justiça que não a punitivista deve estar presente não só nos operadores, como também na sociedade como um todo.

A sociedade civil, por sua vez, queixou-se de a política pública de segurança ter deixado de lado a prevenção, demonstrando, com isso, descrença total no sistema prisional. O que pode ser exemplificado nas falas a seguir: “*(...) a ‘encarcerização’ (sic) não resolve nada. Não existe processo de ressocialização, a maior parte dos presos estão presos por tráfico de drogas (sem ter tido violência grave)*”. (Representante da Sociedade Civil). “*(...) O sistema punitivo não pode só castigar as pessoas. Não me parece que a prática condiz a tanta pesquisa realizada na universidade. Existe especialmente no aparelho policial uma descrença em relação aos presos. O mito da impunidade*”. (Representante da Sociedade Civil).

No segundo trecho de fala é demonstrada, assim como coloca o agente penitenciário, uma percepção de polícia contrária aos presos, que os veem como inimigos. Fala ainda da necessidade de investimento na polícia científica e de modificação do modelo inquisitorial de ação penal, o que é característico do modelo de especialização vigente. Foi ressaltado que houve perda de transparência e credibilidade, tornando-se a prisão um depósito de pessoas, “*trapos de seres humanos*”. O Estado enquanto civilização não existe naquele espaço. Assim, concordou com as propostas de descarcerização, pois a prisão é uma indignidade que contradiz a ideia de ressocialização. Entretanto, falou que as medidas são pontuais e precisam ser sistemáticas. Além da descrença em relação ao sistema penitenciário, transparece certo receio com a vulnerabilidade dos ativistas em direitos humanos no Estado de Pernambuco e, ao mesmo tempo, uma crença otimista na importância da missão que eles desempenham.

Quanto ao aspecto contraditório da ação dos atores do sistema de justiça – que tem como fim a prisão e a descrença em sua eficácia – o juiz entrevistado acredita que o ideal seria a descarcerização, mas em um contexto em que a prisão ainda é necessária; a mudança do perfil do Judiciário poderia impactar na implementação deste princípio. No caso do defensor, acredita que a instituição em geral estaria atuando de forma a legitimar esse sistema, mas que existe potencial para modificá-lo quando os defensores escutam os assistidos, de alguma forma, dando voz à população. O promotor entrevistado, ao mesmo tempo em que

expressa uma postura de descrença no tocante ao sistema prisional (“*Não acredito nessa estrutura, acho que o país como um todo ‘desidia’ demais disso*”), recorre à ferramenta do encarceramento na sua atuação profissional. Afirma:

(...) Sensação de que pelo menos a gente tira o cara um pouco de circulação. Tira e não tira, porque a gente sabe que, de dentro dos presídios, eles continuam agindo. (...) O sistema carcerário não dos dá respaldo. (...) De que adianta afastar esse cara do convívio social se ele, de dentro do presídio, continua cometendo os mesmos crimes? Mas a gente, de certa forma, está tirando a liberdade dele, que é o bem jurídico mais importante depois da vida, né? Enfim, é difícil. Eu reflito sobre essas questões diariamente no trabalho, mas se você começar a se deixar tomar por essas questões, você vai sair de casa, todos os dias, deprimido. E aí eu prefiro não pensar nisso, [prefiro] pensar em fazer meu trabalho, em produzir o que é necessário produzir e fazer aquilo da melhor forma possível. (Promotor de Justiça)

Percebe-se, portanto, uma relação conflituosa entre a descrença no sistema prisional e a recorrência a ele como uma tentativa de realização de justiça e de redução da criminalidade. Diante desta contradição, tenta-se privilegiar um trabalho orientado pela lógica da punitividade, em detrimento do aprofundamento de reflexões sobre as falhas estruturais e conjunturais deste sistema.

Nota-se ainda que a descrença é não apenas no sistema, como também dos operadores de justiça, havendo a desconfiança de uma rede de “*corrupção*”, como dito:

Existe uma cadeia totalmente corrompida de agente penitenciário, de diretor de presídio, de tudo. (...) Acho que tem gente dentro do Executivo que se beneficia, acho que tem juiz e promotor que se beneficia disso. Eu penso que tem braço de corrupção em todos os poderes. Nessa área carcerária, eu não tenho dúvida. (Promotor de Justiça)

Relativamente ao encarceramento excessivo, durante toda a entrevista, foram constantes falas de que esse fato existe. Entretanto, pontuou-se que houve aumento da atuação do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público nesta questão, passando a existir mais controle no sentido de que promotores e juízes apenas recorram à prisão preventiva quando notarem exauridas as “*outras formas de punição*”.

Para o juiz, já citado anteriormente, pune-se mal, uma vez que não há, em Pernambuco, “*compromisso com o processo*”, mas a prisão enquanto antecipação de pena. Segundo o entrevistado, é preciso se descomprometer com a prisão e se comprometer primeiro com a dignidade e com os direitos fundamentais e, nesse ponto, o Judiciário tem a contribuir mudando a mentalidade dos juízes criminais.

(...) a seleção já é feita por antecipação por aqueles critérios que já parece até piegas porque é tão surreal você ainda falar do preto, do pobre e da puta, é tão absurdo você ainda falar sobre isso, mas é a realidade, então é óbvio, a segurança pública ela existe em função da manutenção de um estado que me aproveita e que te aproveita (...) Então eu acho que se você mudar a maneira... primeiro, desencarceramento, despenalização, descriminalização, isso é óbvio, né? Eu tô falando num contexto onde a prisão ainda seja necessária, claro que eu tô falando de coisas que impactariam muito mais, né? Se você tivesse uma visão diferente, uma visão pró-desencarceramento... enfim, e fora isso eu acho que você mudaria muito se você tivesse políticas de reinserção mesmo, num contexto saudável de sociedade e passa pelo asseguramento de políticas de garantia de direitos, a gente não tem o mínimo que é a garantia da dignidade lá dentro (Juiz).

A conclusão do entrevistado aponta para a necessidade de mudança no perfil do Judiciário em Pernambuco. O processo de formação do Judiciário no estado seria ainda muito ligado ao poder e à visão punitivista da justiça. Seria preciso uma visão crítica ao encarceramento e, na sua opinião, os juízes novos estariam contribuindo para isto. Além disso, implementar uma defensoria pública de qualidade teria impacto positivo para mudar o viés acusatório da justiça. No seu tempo de atuação, observou que ainda há muito para ser feito, mas pode apontar como aspecto positivo algumas melhoras, principalmente, na qualidade do trabalho da polícia civil com a produção de inquéritos mais bem realizados.

Os defensores ouvidos expressaram-se contrários à tendência punitivista. Para um deles haveria uma cultura no Judiciário que tende à punição, corroborando, por muitas vezes, com as teses do Ministério Público, e dificultando, assim, o ofício da defensoria e a aceitação da lógica descarcerizante. Consideram que a prisão preventiva é praticada de forma abusiva; o que deveria ser uma exceção, com especificidades motivadas e expostas, torna-se regra sem necessariamente estar justificada:

Por onde quer que se olhe, a questão do encarceramento me parece que, no Brasil, ela é abusiva. Seja porque se aplica para crimes sem violência, seja porque se aplica provisoriamente ou de maneira cautelar durante o processo sem que haja pena em definitivo, seja porque existe um déficit enorme de vagas. Me parece que ela é abusivamente excessiva. (Defensor Público da União).

A resolução do problema da segurança pública não poderia partir do Direito Penal. Como foi exposto:

A outra crítica me parece ser continuar insistindo no sistema punitivo como a forma de resolver ou de tratar a segurança pública, pra mim, é problemático... Aplicar o sistema punitivo por si só não vai, não gera, não vai trazer mais segurança pública. Então esse projeto, apesar de todas as boas intenções, mostra mais uma vez

comprova essa ideia de que o direito penal não resolve o problema de segurança pública. (Defensor Público da União).

Diversos atores do sistema de justiça não acreditam na prisão como solução para o problema do crime e da violência, mas encontram-se diante de um paradoxo em sua atuação profissional, por verem desacreditadas as alternativas de atuação. Mesmo assim, elaboraram as alternativas como a cultura de paz, a conciliação e a mudança na mentalidade dos “*novos juízes*”.

Foi muito marcante na interação dos pesquisadores com os interlocutores da pesquisa o paradoxo repetidamente enunciado sobre as crenças e descrenças em relação às funcionalidades da pena de prisão. É praticamente unânime a constatação de que a pena de prisão ocupa um lugar de centralidade no controle do crime no Brasil, havendo alternativas penais previstas em lei, mas sem viabilidade de implementação, seja por precariedade das alternativas, seja pela quantidade de apenados, seja pela interferência valorativa no trabalho de aplicação das leis.

Alguns operadores revelaram-se críticos à pena de prisão pelas condições em que ela efetivamente é cumprida, em presídios superlotados, onde não há capacidade técnica e institucional de aplicar o tratamento penitenciário previsto na legislação de execução penal. Tributária desta visão é recorrente expressão de “*enxugar gelo*”, segundo a qual todos os atores envolvidos realizam seu trabalho segundo os objetivos institucionais declarados, mas o resultado global não atinge o esperado da pena de prisão, que é a ressocialização e a reconversão dos apenados para atividades econômicas e práticas sociais que não inflijam a lei.

Outra tendência, afinada à criminologia crítica e à crítica da racionalidade penal, vê uma falácia nos próprios objetivos declarados da prisão, uma vez que ela nunca teria tido a capacidade de realizar suas promessas.

Criticando ou aderindo a visões punitivistas da pena, os entrevistados concordam que todo o investimento do sistema de segurança e justiça criminal está na prisão como única punição viável, ao passo que as condições concretas dos sistemas carcerários estaduais inviabilizam o resultado esperado. O paradoxo se complexifica quando as melhorias e investimentos realizados no setor prisional acabam por reforçar as opções pelo encarceramento, quando as inovações introduzidas tem tendido a viabilizar a execução da prisão para todos os

delitos mais do que contribuído para que alternativas ao encarceramento tornem-se prática corrente.

3.2.3. Participação social

A participação social nos desenhos de políticas públicas de segurança e políticas carcerárias foi um tema que emergiu na interação dos pesquisadores com os interlocutores da pesquisa. Para organizar a análise, optou-se por reunir as narrativas dos entrevistados, considerando particularidades regionais em torno dos eixos política de segurança e política carcerária. No estado de Minas Gerais, a discussão tratou da execução das penas e ressocialização do interno, e neste sentido os entrevistados abordam dois modelos de sistema prisional: o método APAC e o modelo de parceria público-privado (PPP), bem como os seus aspectos positivos e negativos. Para o estado de São Paulo foi realizado um resgate histórico dos canais de participação da sociedade na formulação das políticas públicas de segurança, com destaque para a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs). No sistema prisional as experiências vivenciadas pelos entrevistados referem-se às Comissões de Solidariedade e aos Conselhos da Comunidade. No estado de Pernambuco os entrevistados argumentaram sobre os espaços de participação da sociedade civil organizada durante a construção do *Pacto pela Vida* (PPV), e neste sentido foi necessário descrever e explicar os mecanismos de formulação e gestão desta específica política de segurança pública. Pode-se dizer que tanto gestores quanto atores da sociedade civil organizada reconheceram aspectos positivos nessa política, entretanto a pouca dedicação do governo através de seus gestores para desenvolver uma política penitenciária foi importante aspecto negativo do PPV.

São Paulo

Apesar da fragmentação e descontinuidade características das iniciativas no âmbito da Segurança Pública no estado de São Paulo, é possível observar uma recorrência: há poucos espaços de efetiva participação social, especialmente no que diz respeito à formulação de políticas públicas de segurança. Isso ficou nítido na análise das entrevistas, já que raras vezes a questão foi citada. Foram pontuados alguns canais de participação existentes, problematizando sua efetividade.

Uma parte da literatura sobre participação social propõe uma abordagem a partir da sociedade civil (LAVALLE, 2011; MIRANDA, 2009, apud ASTOLFI, 2014), que parte da

premissa da existência de uma diferenciação dicotômica entre sociedade e Estado e pressupõe a possibilidade de controle do Estado por parte da sociedade civil. Outra parte dos autores, ao contrário, sugere que a dicotomia reduz a possibilidade de influência da sociedade sobre as políticas públicas e propõe a adoção do *polity approach* (SCKOCKPOL, 1992, apud ASTOLFI, 2014). Abordagens ainda mais recentes que partem da ideia do *polity approach* ressaltam a importância da influência dos atores sociais sobre o jogo político, mas, pontuam que a relevância e representatividade de tais atores é fundamental na determinação do alcance dessa influência.

No Brasil, ganhou força na década de 90 a ideia de participação social, em grande parte porque essa era uma agenda para a América Latina de organizações internacionais, como a ONU. No campo da segurança pública, os CONSEGs foram pensados como instâncias de participação da sociedade civil na formulação, elaboração e avaliação de políticas públicas.

Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública (Conseg) foram criados no estado de São Paulo através do Decreto Estadual nº 23.455, de 10 de maio de 1985, durante o governo de Franco Montoro, uma gestão marcada pelos discursos e ideais que visavam resgatar e consolidar o Estado democrático de direito que havia sido desmantelado durante o governo da ditadura militar no Brasil. Algumas das diretrizes e práticas políticas adotadas por Montoro buscavam inovar as políticas públicas de segurança, ainda que as resistências a estas mudanças fossem recorrentes.

As mudanças propostas por Montoro iam desde reformas no sistema penitenciário (com a implantação de políticas de melhorias das condições de encarceramento, conforme abordaremos mais adiante) até transformações profundas na área da Segurança Pública, rompendo com as práticas autoritárias advindas do modelo militarizado de segurança que desde o início da ditadura imperava no Brasil. O governo Montoro também propôs a criação de uma “Nova Polícia”, na qual “a ideia central era que o conjunto de ações pudesse desmobilizar os vícios da polícia política em direção ao comprometimento em torno dos direitos humanos, o que tornaria mais fácil a aproximação com a sociedade civil” (GALDEANO, 2009, p.30).

Esse ideal de uma “nova polícia” representou um passo fundamental na concepção e criação dos Conselhos Comunitários de Segurança, criados para proporcionar um espaço onde policiais e moradores pudessem se reunir periodicamente para discutir, analisar, planejar e acompanhar as soluções relacionadas à segurança pública, possibilitando assim, a ampliação da participação da sociedade civil na discussão sobre o tema. Esses conselhos funcionam enquanto espaços de encontro entre membros da comunidade e representantes do Estado, para discussão de questões relacionadas à segurança pública em âmbito local – distrital, no caso de São Paulo.

No site institucional, os conselhos são descritos como “entidades de apoio à Polícia Estadual nas relações comunitárias”.

Eles foram resultado de um movimento mais amplo de participação política disseminada entre setores da sociedade e do Estado na transição do autoritarismo para a democracia. Segundo o estudo de Galdeano (2009, p. 29):

Desde os princípios que inspiraram a criação de conselhos representativos até a sua implementação de fato, pode-se compreender sua formulação em três etapas. Nasceram, primeiro, no bojo das reformas democratizantes que visaram ampliar a participação da sociedade civil na condução dos assuntos públicos. Depois, materializam-se na formação de um Grupo de Trabalho ligado diretamente ao governador. E são efetivamente implementados em bairros da cidade e em municípios do Estado de São Paulo. Ao longo de mais de 20 anos de existência, os Consegs passaram por mudanças na composição de seus representantes e sofreram influência das políticas, das polícias e da sociedade.

Desta forma os Consegs revelam uma história política atravessada por resistências e mudanças nas polícias, nos governos e na sociedade. Como destacou Galdeano (2009), na gestão Montoro os conselhos foram criados e encontraram resistências por parte de policiais e setores da sociedade que associavam a ideia de direitos humanos à ideia de privilégios de bandidos. No governo Covas, os conselhos foram reformulados e o policiamento comunitário ganhou espaço na Coordenadoria dos Consegs, ao mesmo tempo em que pesquisas apontavam que a mentalidade da sociedade civil estaria mudando (CARDIA, 1999). Já outros governadores preferiram apostar na imagem da política de segurança considerada “linha dura”. Conforme apontou Galdeano (2009, p. 45), “Fleury, Quércia e Alckmin, guardadas suas diferenças, optaram por este caminho. Resistências e mudanças contribuíram para a configuração da composição dos conselhos em cada local”. Apesar das mudanças políticas que atravessaram os Consegs ao longo dos anos, estes espaços têm se mostrado reveladores das representações, concepções e práticas em torno da segurança pública existentes em uma sociedade que há vinte e cinco anos vive em um regime democrático.

Dentre os entrevistados nesta pesquisa, um dos policiais civis mencionou os CONSEGs como importantes espaços de integração entre o poder público e a comunidade. Segundo ele,

Existe uma reunião mensal entre o delegado titular do DP e o comandante da companhia que atua na circunscrição. Essa reunião é chamada CONSEG que é o conselho de segurança do bairro. Então, existe o presidente do CONSEG e dois membros natos, quais sejam, o delegado de polícia titular e o comandante da companhia que faz essa nossa circunscrição. Então aí a

população traz suas demandas. Se for uma demanda pertinente à Polícia Civil o delegado titular acolhe essa demanda, e se for uma demanda pertinente à Polícia Militar o comandante da companhia, que no mais das vezes é um capitão, acolhe isso. E, óbvio que existe essa integração (Policial Civil).

Para compreender, contudo, a forma de integração e de diálogo com a sociedade civil possível de ser construída no âmbito do CONSEG é importante considerar algumas características deste espaço e as tensões e disputas em torno dele, conforme apontado antes. A configuração prescrita nas normas que regem os CONSEGs, por exemplo, sinalizam para os limites deste espaço no que tange à participação social democrática e igualitária na discussão das políticas de segurança. De acordo com Astolfi (2014), o próprio regulamento dos CONSEGs induz à construção de uma relação hierárquica e assimétrica estabelecida entre membros da comunidade e os representantes policiais. Segundo a autora, os comportamentos são, de certa forma, previstos porque são orientados por uma extensa lista que estabelece o que seriam os comportamentos adequados e os inadequados para aquele espaço. Além disso, tem-se que as demandas são localizadas e pontuais, mas isso também pode ser explicado à luz do recorte institucional, já que a divisão distrital, sem contatos em rede, por exemplo, dificulta a percepção dos problemas de forma mais ampla e conectada.

No que tange ao sistema prisional, a experiência mais importante que se conhece de participação social igualmente pode ser remetida ao Governo Montoro. No âmbito da política de humanização dos presídios que foi implementada pelo então secretário José Carlos Dias, foram criadas as chamadas Comissões de Solidariedade. As Comissões se constituíam como canais de expressão de demandas e de diálogo entre a população carcerária e a administração prisional e eram formadas por presos eleitos por seus pares para serem seus representantes (ALVAREZ, SALLA, DIAS, 2013).

A política de humanização dos presídios implementada por José Carlos Dias sofreu oposição imediata de grupos compostos pelo *staff* dos estabelecimentos prisionais, setores do Judiciário, partidos políticos e da imprensa paulista. Especificamente no caso das Comissões de Solidariedade, não tardaram a surgir denúncias de ocupação do espaço das Comissões por grupos criminosos e uma série de boicotes e pressões que acabaram tendo êxito em colocar um ponto final nesta experiência de participação dos presos na discussão sobre as condições prisionais, pouco mais de 2 anos após o início da experiência (ALVAREZ, SALLA, DIAS, 2013).

No âmbito do sistema prisional, podem ser encontrados alguns espaços que indicariam participação social. Um deles é o Conselho da Comunidade, criado pela Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, de Execuções Penais. No caso da Comarca de São Paulo, o Conselho da Comunidade veio a ser instalado em 9 de março de 2005, pela portaria nº 04 do então Juiz Corregedor dos Presídios e da Vara das Execuções Criminais, Dr. Miguel Marques e Silva. Trata-se de um órgão auxiliar da Vara das Execuções Criminais, porém com autonomia e independência.

Tem como atribuição básica a elaboração de relatórios de inspeção nos estabelecimentos prisionais. Os relatórios são enviados ao Juiz responsável pela Execução Penal da referida comarca, ao Ministério Público e à Secretaria de Administração Penitenciária. Apesar de retratarem, quase que invariavelmente, a situação precária, caótica e degradante dos estabelecimentos prisionais, não se vislumbra tais espaços com potenciais de produção de mudanças e de transformações significativas. O fluxo produzido pela atuação do Conselho, em geral, envolve o envio do relatório aos órgãos acima mencionados, o pedido de explicações/informações do Ministério Público e/ou Juiz e o ofício do diretor do referido estabelecimento prisional informando, de maneira protocolar, os motivos associados às violações e irregularidades relatadas: superlotação, falta de vagas, faltas de funcionários e assim por diante.

A partir do exposto, observa-se que os espaços de participação abertos à sociedade no estado de São Paulo são limitados ao tratamento de demandas pontuais, localizadas, e que em nada parecem impactar na formulação de políticas públicas na área de segurança ou de gestão carcerária. Como vimos, a própria estrutura institucional de importantes espaços de participação como os CONSEG favorece a manutenção do *status quo* a partir de sutis recomendações que, de certa forma, restringem a participação de determinados membros e a própria relevância de tais espaços no jogo político.

E, além do mais, o principal programa na área da segurança pública – o Programa *São Paulo contra o Crime* – é fruto de uma articulação com a sociedade civil cujo princípio básico não é o da participação social, mas, sim, do conhecimento técnico. Neste sentido, é importante ressaltar que o estabelecimento da parceria entre o governo do Estado e as instituições que participaram da formulação deste programa e de seu acompanhamento – Instituto Sou da Paz e Instituto Falconi – não parece ter sido acompanhada de qualquer discussão mais ampla que englobasse outros atores da sociedade civil, movimentos sociais ou entidades representativas de qualquer categoria.

Desta forma, a despeito de existirem no arcabouço institucional diversas instâncias nas quais a participação social é possível ou formalmente prevista, quando são analisadas as práticas políticas e institucionais no campo da segurança pública paulista, salta aos olhos a completa ausência dos atores vinculados aos segmentos mais diretamente impactados pelas decisões políticas nesta área, notadamente, as associações de classe dos profissionais da segurança pública, as entidades representativas de policiais militares, civis, agentes penitenciários, os movimentos sociais, os familiares e grupos de presos, familiares de vítimas da violência. Todos permanecem alijados do processo de discussão, de formulação e de implementação de política pública no campo da segurança e do sistema prisional em São Paulo.

Pernambuco

No estado de Pernambuco, analisar os espaços de efetiva participação social, especialmente no que diz respeito à formulação de políticas públicas de segurança envolve entender o modelo de integração entre política de segurança e política penitenciária existente, o PPV. No início de 2007, o Fórum Pernambucano de Segurança Pública promoveu um amplo e sistemático diálogo entre o governo recém iniciado e diversos setores da sociedade civil (movimentos sociais, organizações não-governamentais, igrejas, associações de policiais, entre outros) que teve como principais resultados, o Plano Estadual de Segurança Pública e o *Pacto Pela Vida* (PPV).

Já em seu início, este Plano, estabeleceu os principais valores que orientaram a construção da política de segurança (articulação entre segurança pública e direitos humanos; compatibilização da repressão qualificada com a prevenção específica do crime e da violência; transversalidade e integralidade das ações de segurança pública; incorporação em todos os níveis da política de segurança de mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação; participação e controle social desde a formulação das estratégias à execução da política), onde a prioridade foi o combate aos crimes violentos letais intencionais (CVLI) e a meta de reduzir em 12% ao ano, em Pernambuco, a taxa de CVLI. (Ratton, 2016).

Entretanto, só participavam do Comitê Gestor do *Pacto Pela Vida*, coordenado pelo Governador do Estado e pelo Secretário de Planejamento e Gestão, os seguintes atores institucionais: Secretários de Defesa Social, Administração Prisional (Ressocialização), Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, Comandantes das Polícias Civil, Militar, Corpo de Bombeiros, Superintendência de Polícia Científica, representantes do Poder Judiciário, do

Ministério Público, da Defensoria Pública e dirigentes das unidades especializadas das Polícias, bem como por coordenadores de programas de prevenção social da criminalidade.

Como desdobramento da atuação do Comitê Gestor do *Pacto pela Vida* foram definidos os focos prioritários de investimento e atuação tanto no plano coercitivo, quanto no plano preventivo na busca pela redução dos crimes violentos letais intencionais (CVLI) no estado. Tais focos eram regiões, dentro das áreas integradas, que apresentam taxas de homicídio mais elevadas.

Inclusive, este mesmo Comitê passou a monitorar o PPV por procedimentos de gestão e análise de indicadores, sob a tutela da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG), e com participação importante da Secretaria de Defesa Social. Neste sentido, cabe destacar que a coordenação, o monitoramento e a gestão do PPV são processuais e dinâmicos, tendo sofrido modificações e aperfeiçoamentos ao longo dos anos.

O Modelo de Gestão do PPV, portanto, traz em seu bojo uma dimensão de governança – elemento de poder e liderança política – e de gestão. O Comitê Gestor, atualmente, desdobra-se em cinco câmaras técnicas: 1) Defesa Social; 2) Administração Prisional; 3) Articulação com o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria; 4) Prevenção Social e 5) Enfrentamento ao Crack. Cada uma dessas câmaras reúne-se entre segunda e quarta-feira para deliberar questões que serão tratadas na reunião semanal do comitê gestor, que acontece todas as quintas-feiras e, uma vez ao mês, é presidida pelo próprio governador.

Ao abordarmos a prioridade do PPV, nos seus primeiros sete anos, pode-se constatar o êxito com relação à sua prioridade, ou seja, a redução dos crimes contra a vida, a redução da taxa de CVLI em Pernambuco. O fato é que nos últimos dois anos houve crescimento desta taxa no estado, evidenciando sinais de fragilidade no PPV.

A partir do exposto, percebe-se que a participação da sociedade civil só é considerada pelo executivo no momento da construção desta política de segurança, ou seja, a participação da sociedade civil ocorreu em momentos de formulação e elaboração, em um plano mais consultivo, e não em momentos de monitoramento e avaliação, com características mais deliberativas.

O momento de construção do PPV ter ocorrido com a participação social resultou em avaliações positivas dos entrevistados, principalmente os que se manifestam através de organizações da sociedade civil. Em seus relatos é muito comum a compreensão de que o PPV foi desenhado junto à sociedade, com o Estado reconhecendo a importância dos capitais político e teórico da sociedade civil, com vistas à ampliação da participação social. Desta forma, processos participativos que envolveram representantes da sociedade de diversos setores

(universidade, ONGs, associações, sindicatos entre outros), e mecanismos de gestão foram compartilhados pelo Estado, como é relatado por um ator da sociedade civil, a saber:

Nesse processo, houve participação da universidade, a defesa do planejamento em segurança pública com dados, metas etc. Com isso, estabeleceu-se a necessidade de avaliações permanentes, de integração dos órgãos com apurações de denúncias de grupos de extermínio, crimes de pistolagem, tráfico de armas, crimes graves apontados como críticos no estado de Pernambuco. (Sociedade Civil)

Além de gestores e organizações da sociedade civil, durante sua formulação, o PPV colocou em diálogo diversos atores dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e Defensoria Pública, das Polícias e esse momento de escuta e participação é lembrado como um momento de grande importância para a construção da política. (Ratton, 2015).

Contudo, fica claro que a forma de integração e de diálogo entre governo e atores da sociedade civil construída no âmbito do PPV estabeleceu uma relação hierárquica e assimétrica entre representantes da sociedade civil e os atores institucionais, onde organizações sociais ficaram fora dos momentos de monitoramento e avaliação do PPV.

Uma entrevistada, representante da sociedade civil, destacou a ausência de uma política pública de segurança no Estado de Pernambuco, havendo somente um plano de segurança pública, o PPV. Ela reportou que, por ter feito parte da construção desse plano, pode dizer que hoje, nessa lógica de intersetorialidade e interinstitucionalidade ficou “*algo de Estado, de governo*” sem a participação efetiva da sociedade civil. Nessa ótica, “*a gestão seria apenas institucional e não participativa*” (Sociedade Civil).

Outro ponto de destaque pelos entrevistados trata do papel desempenhado pelo governador no desenvolvimento da política pública de segurança do Estado. Análises¹⁹ apontam que esta disposição do governador no período trouxe implicações no plano simbólico e prático. No plano simbólico, evidenciou um compromisso com a questão, que se tornou prioridade de governo e isso repercutiu nas instituições e nas práticas dos atores implicados na seara da segurança pública. Portanto, a vontade política do governador disparou um conjunto de mudanças no arranjo institucional que conduziram os processos de formulações e implementação do PPV.

Assim, um dos mais importantes desdobramentos institucionais da vontade política do governador refletiu-se no papel desempenhado pela Secretaria Estadual de Planejamento e

¹⁹ <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p2.pdf>

Gestão (SEPLAG) no PPV. A atuação da SEPLAG é apontada como fator fundamental para garantir o sucesso e a sustentabilidade do PPV ao longo dos anos, tendo sido o governador no período o centro da gestão do governo, e esta secretaria a responsável por coordenar a execução dos projetos e ações prioritários do governo. Desse modo, a Secretaria de Planejamento esteve presente desde o momento inicial de formulação do PPV, mas assumiu maior protagonismo na coordenação da política, com a instauração do Comitê Gestor, instância de monitoramento do PPV.

Outra semelhança nas falas dos entrevistados é de que foi exatamente um problema de gestão que fragilizou o PPV como uma política pública de segurança. Neste sentido, esta política que foi liderada por muito tempo pelo governador no período, com a sua morte em 2014, sofreu um efeito de “*desmantelamento*”. Desta forma, não houve previsão considerando sistemas intermediários e a transferência de responsabilidade na ausência do governador. Na prática, “*não havia o modelo de gestão, pois o modelo de gestão era o governador*” (Sociedade civil).

Outro ponto negativo que foi relatado pelos entrevistados aponta a necessidade de sustentabilidade social do plano, e que nos dias atuais, carece de participação social. Com o desenvolvimento da política de segurança, o Estado teria reduzido a participação da sociedade civil no PPV, fazendo com que ele perdesse a sua legitimidade, e ficando somente na legalidade; inclusive, o Comitê Gestor do PPV, reconhece estas queixas relativas a uma interrupção de mecanismos mais diretos de diálogo com a sociedade civil organizada (Ratton, 2016).

Contudo, torna-se importante salientar que para os atores da sociedade civil a falta de participação social enfraquece o PPV, pois para se estabilizar como política pública, precisaria aprofundar a sua dimensão intersetorial, o que envolveria abranger também a sociedade civil na implementação e avaliação da política, não somente em sua formulação. Este ponto é ressaltado através das falas de entrevistados:

Foi preciso que o PPV existisse, mas é uma falha não existir Conselho estadual de segurança pública ou defesa social. (Sociedade Civil)

O Estado foi desarticulado. Não criaram um Conselho Estadual de Segurança Pública, não existe controle social. Assim, o PPV deixa de ser política, esvazia-se para ser programa, agenda. O pacto foi traído pelo estado. (Sociedade Civil)

Outro aspecto que é salientado na maioria das falas dos entrevistados é que quando da formulação do PPV enquanto política de segurança pública havia a promessa de interface com a sociedade civil, que previa articular e monitorar a segurança, mas este monitoramento ficou exclusivo às câmaras de monitoramento, ligadas diretamente ao Conselho Gestor e ao próprio

governador. Segundo uma representante da sociedade civil, atualmente esta política de monitoramento é ineficaz na redução da criminalidade, o que acaba por afetar diretamente a política carcerária, a saber:

O atual secretário é muito técnico sem qualquer diálogo com a sociedade, ele escondeu o que não dava certo, a política de monitoramento não dá resultado, e não houve nenhuma articulação para que o sistema de justiça aconteça. O que prevalece é a lógica do encarceramento e da redução de homicídios a qualquer custo, sem a participação da política de prevenção. (Sociedade civil)

Contudo, percebe-se em diversas falas dos entrevistados que, no desenho da política de segurança pública, houve um pacto com a sociedade que teve como produto o plano estadual, mas nos tempos atuais, discutir segurança com a comunidade tem ficado cada vez mais difícil, porque o PPV está distante da população. De sua parte, avaliações sobre o PPV, apontam que os gestores públicos, quando provocados a esse respeito, negam a interrupção desse diálogo. Afirmam que as reuniões do Comitê são abertas, que o alto escalão negocia e recebe a sociedade civil sempre que solicitado e que todo o planejamento de ações governamentais tem levado em consideração as demandas da população através dos seminários Todos por Pernambuco²⁰.

No que trata da compreensão dos entrevistados sobre a concepção da integração entre a política de segurança pública e a política penitenciária pode-se dizer que desde o início do PPV houve a participação da secretaria de administração penitenciária. No entanto, o PPV não avançou significativamente em relação ao sistema prisional. Há descaso, principalmente, em relação à estrutura do sistema penitenciário, “*tudo o que vai pro preso se faz ruim*” (Agente penitenciário).

E ainda, existe para alguns entrevistados a ideia de que o preso deve sofrer – pensamento atrelado à lógica punitivista e à ideia de que justiça apenas se faz com encarceramento. Com isto, percebe-se que são poucas as pessoas da sociedade civil que reivindicam melhorias no sistema prisional. Ainda devem ser ressaltadas as semelhanças na maioria das falas dos entrevistados da sociedade civil que abordam o tema da segurança pública como dever do Estado e responsabilidade de todos. Por exemplo, “*os agentes públicos deveriam ser sensibilizados para uma segurança “humana”, procurando ressaltar a importância da participação da sociedade civil*” (Sociedade civil).

Percebe-se nas falas dos gestores que um mecanismo no desenho do PPV que favoreceu resultados positivos, como por exemplo a redução da taxa de homicídio, foi o avanço no diálogo

²⁰ <http://www.seplag.pe.gov.br/web/stppe/seminario-todos-por-pernambuco-seminario-2015>

entre os diversos atores das polícias e do executivo, em que o princípio do PPV seria colocar todos para conversar, analisar o problema e conseguir uma solução em conjunto. E, desta forma, este sistema de interligação poderia funcionar para todo tipo de crime em qualquer cidade, seja com alta ou baixa taxa de violência. Além disso, houve avanços primordiais em relação ao trabalho da Polícia Militar, em relação à mobilidade interna na instituição e às estruturas física e de pessoal, bem como para o que se refere à Polícia Civil.

Outro ponto de avanço foi o fortalecimento dos meios de transparência nas informações sobre crimes em Pernambuco e a diminuição nos níveis de letalidade policial, em que diversos grupos de extermínio – que contavam, em sua maioria, com participação policial – foram desarticulados.

As falas de representantes da sociedade civil que apontam efeitos positivos do PPV sobre o sistema prisional são mínimas. Para eles, a sociedade civil participava, mas de maneira crítica e não adesista. No desenho do PPV, existiu a inserção de valores na política e do diálogo entre sociedade civil e gestão, mas por falta de monitoramento da sociedade, houve perda de transparência e credibilidade, evidenciando que a *“prisão se aprofundou como um depósito de pessoas, trapos de seres humanos”* (Sociedade civil).

Pode-se afirmar que os entrevistados compreendem que a participação social é um possível gargalo para o atual fracasso de objetivos do PPV, principalmente ao mantê-la restrita ao momento de sua construção. Sinteticamente, o que os atores da sociedade civil reivindicam é: a ampliação de sua participação junto ao Conselho Gestor e às câmaras técnicas do PPV; mais prevenção, menos repressão; transparência nas ações do Conselho Gestor e da SEPLAG; mais ações e investimentos voltados ao sistema penitenciário, inclusive mais *“humanização no tratamento aos presos”*.

Nitidamente, a linha estratégica governamental procurou privilegiar a repressão, contrapondo-a à prevenção, principalmente no que diz respeito a investimentos. Mesmo durante o período exitoso do PPV, a prevenção social, que pode ser organizada e articulada junto às comunidades foi tratada com descaso. Segundo a fala de uma entrevistada, *“não houve sustentação na prevenção e participação social, como também na falta de investimentos”* (Polícia Civil).

A maioria das falas dos atores da sociedade civil sugere que quando houve a participação popular através de conselhos e conferências foram produzidas propostas para acompanhar o desenvolvimento das ações governamentais relacionadas à segurança pública, entretanto não houve a realização destas propostas pelo Governo. Ou seja, *“as propostas foram para as gavetas”* (Sociedade civil).

Na compreensão destes atores, os governos do PSB não tiveram no decorrer de suas gestões, o hábito de ouvir a população, não houve e não há participação efetiva. O papel que o Conselho Gestor e a SEPLAG destinaram às instituições sociais ligadas à promoção dos DH diz respeito a um tipo de co-autoria de uma proposta pronta. Contudo, segundo boa parte dos representantes da sociedade civil que foram entrevistados, hoje em dia, a sociedade não desistiu de participar, mas o Estado não admite a possibilidade de estar equivocado na forma de condução do PPV. Neste sentido, os atores da sociedade civil não visualizam a possibilidade de gestores mudarem a sua percepção, a sua maneira de agir, referente ao cotidiano rechaço do ponto de vista das organizações sociais frente aos problemas de segurança pública e sistema penitenciário. Segundo um representante da sociedade civil, *“eles podem ser bem-intencionados, mas estão com uma concepção diferente de segurança, diferente do que se construiu na universidade e respaldada pela sociedade civil no desenho do PPV”* (Sociedade civil).

Para Godinho (2014), a participação torna-se elemento central no âmbito das políticas públicas de segurança e desta maneira o PPV contemplou este novo paradigma de segurança cidadã. Contudo, o seu desenvolvimento não avançou para além da produção de documentos oficiais, como o Plano Estadual de Segurança Pública, ou a sua inclusão em reuniões do Conselho Gestor do PPV.

Percebe-se que o PPV atendeu a uma série de itens necessários em um projeto democrático para incrementar a participação da sociedade civil organizada na construção de sua política de segurança pública. As universidades, organizações não-governamentais, associações, sindicatos entre outros órgãos pressionaram o governo estadual e se engajaram na construção deste projeto que visou entre outros objetivos mais controle social dos cidadãos organizados e especializados em problemas como: aumento da criminalidade em geral, excesso de violência policial, péssimas condições de saúde dos presos, inexistência de vagas no sistema carcerário, melhores condições de trabalho para os policiais, aperfeiçoamento das tecnologias de informação criminais, entre outras carências no campo da segurança pública.

Contudo, é manifesto a falta de sustentação política dos gestores do governo estadual para as metas que foram acordadas entre governo e sociedade civil organizada, explicitando a fragilidade institucional em integrar as organizações sociais que participaram da construção do PPV para debater e planejar soluções de problemas do campo da segurança pública, bem como de questões do sistema penitenciário (Godinho, 2014). No entanto, os entrevistados manifestaram a sua adesão e capacidade de retomar as discussões sobre estratégias e modos de lidar com os principais problemas no campo da segurança pública, desde que os gestores do

governo estadual estejam dispostos a retomar a construção do PPV junto à participação da sociedade civil organizada. Neste sentido, estas organizações têm dado sinais que estão dispostas a enfrentar seus próprios obstáculos, em busca de maior capacidade de participação com propósitos a engajar cada vez mais protagonistas sociais.

Minas Gerais

O sistema prisional de Minas Gerais é marcado pela participação da sociedade civil em pelo um de seus aspectos, isto é, no vasto conjunto de parcerias que hoje se institucionalizaram no sistema, especialmente através do sistema APAC²¹. As APACs têm amparo na Constituição Federal, na Lei de Execuções Penais – LEP – e, no caso de Minas Gerais, na Lei Estadual 15.299/2004, que dispõe sobre a realização de convênio entre o Estado e tais associações para a execução de penas. Até o final de 2014, Minas Gerais possuía 2.458 sentenciados cumprindo pena em mais de 40 unidades APAC. As APACs são entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos que, em sistema de co-gestão, e em convênio com o Judiciário e o poder Executivo se encarregam da execução das penas. De fundo confessional, as APACs são filiadas à Associação Brasileira de APAC que fiscalizam o cumprimento do “método APAC” de execução penal e ressocialização do interno, baseado na autogestão, a partir de uma perspectiva de conversão religiosa para a ressocialização dos internos. Atualmente, as APACs celebram parceria com o poder executivo – que arca com um custo *per capita* por interno, e com o poder judiciário – cujo juiz de execução penal da comarca, indica o preso para cumprir pena na APAC.

Na visão dos diretores de unidade prisional, o modelo de gestão APAC, de maneira geral, é tido como uma alternativa muito promissora de execução penal quando comparado ao modelo tradicional, uma vez que consegue equacionar diversos pontos considerados problemáticos pelo sistema comum:

Há envolvimento da comunidade; o modelo enfatiza a humanização e reinserção social do preso; valoriza-se a disciplina, o trabalho e o estudo; e há separação física dos presos em virtude das peculiaridades de cada regime de cumprimento de pena (Diretor de unidade prisional).

Para a maior parte dos entrevistados, portanto, é adequada e necessária a expansão do método para mais localidades, expansão condicionada ao perfil do preso, ou seja, o modelo

²¹ Método adotado pela Associação de Proteção e Assistência aos Condenados.

teria um público específico. Minas Gerais é o estado da federação onde este modelo mais avançou.

De outro lado, o próprio governo do estado mobilizou, a partir de 2008, um modelo de Parceria Público-Privada (PPP) como alternativa ao sistema prisional tradicional, como foi colocado. O poder executivo estadual licitou uma unidade com capacidade para 3.000 internos, com um modelo de governança específico, com um conjunto de mínimos a serem cumpridos pelo parceiro privado. Este marco regulatório sistematiza desde a arquitetura da unidade prisional, a natureza dos serviços a serem oferecidos, bem como as regras de funcionamento diário da unidade. Além da estrutura montada pela empresa parceira, o estado mantém uma estrutura de gestão paralela, contratualmente definida, com a replicação das instâncias de gestão e controle da unidade. Para cada diretor da empresa (diretor geral da unidade, diretor de segurança, diretor de ressocialização, etc.) o estado mantém os seus próprios diretores que fiscalizam o trabalho dos seus pares da empresa parceira. A empresa parceira recebe um per-capta por vaga disponibilizada, cujo valor final dependerá do cumprimento dos indicadores definidos pelo estado.

O modelo de PPP também é visto com bons olhos pelos gestores prisionais entrevistados, com algumas ressalvas. Dentre os aspectos positivos do modelo, enfatizou-se a ausência de superlotação, uma infraestrutura de qualidade, o contato limitado entre os agentes e o preso, o incentivo ao trabalho e ao estudo por parte do preso; e a previsão de indicadores variados de desempenho. Quanto a possíveis aspectos negativos, ou ressalvas, foram destacados dois: a dificuldade de fiscalização por parte do parceiro e a possibilidade de “mercantilização” da pena, isto é, um estímulo à continuidade da aplicação de penas restritivas de direitos²² como o balizador da política criminal. Além disso, assim como no modelo APAC, a PPP tem uma restrição de perfil de preso, pelo menos durante o período de maturação do projeto; ou seja, via de regra, não são aceitos presos de alto risco ou alta periculosidade (SP).

O preso se torna uma mercadoria, mas que é interessante para o Estado nesse momento. Talvez até tenha que fazer, sim, porque o Estado não vai aguentar bancar esse modelo convencional que nós temos. (...) É um modelo muito criticado e levado até a inconstitucionalidade, pelo fato de você talvez tratar esse sujeito como mercadoria e não se preocupar com a sua reintegração social (Gestor do Sistema Prisional).

²² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7209.htm

As parcerias público-privadas também são vistas pelos gestores de APACs entrevistados como mecanismos de melhoria das condições de vida dos detentos, com a humanização do tratamento de presos, melhoria da infraestrutura, com ambientes mais limpos e organizados, com a minimização de problemas relacionados à superlotação. No entanto, destacaram a questão que diz respeito à lógica do estabelecimento de lucros. Neste sentido, o aumento do número de presos levaria a um incremento dos lucros, o que acarretaria desconfiança quanto aos mecanismos de decisão para o encarceramento. Ainda segundo esta perspectiva, iniciativas prisionais em parceria com entidades privadas não seriam capazes de gerar recuperação de detentos, que seguem sob um tratamento despersonalizado, incapaz de gerar reinserção social.

Afora estas iniciativas, percebe-se pouca ou nenhuma participação comunitária na execução da pena do preso comum: em alguns municípios, o conselho da comunidade participa de alguns fóruns ou conselhos de segurança, mas é esporádica, aquém do desejado, conforme apontado pelos gestores de sistema prisional entrevistados.

3.2.4. Identidades profissionais

A questão das identidades profissionais apareceu na interação com os interlocutores como um aspecto crítico neste estudo, em virtude do fato de que se relaciona intimamente à hipótese principal da pesquisa, do uso imoderado da pena de prisão, e da ausência sistemática de dispositivos de descarceirização. Uma perspectiva punitivista associada às identidades profissionais dos operadores do sistema de justiça criminal, portanto, seria a consequência a ser derivada da hipótese de trabalho acima referida. Esta pressão punitivista à qual estão sujeitos os operadores dos sistemas de segurança pública, justiça e punição têm produzido tensões na definição de suas identidades profissionais. Parte dos entrevistados destaca que as expectativas em relação à sua função, construídas a partir das definições da Constituição Federal, têm se contraposto ao cotidiano do trabalho, marcado pela permanência de culturas organizacionais anteriores à Constituição e pela pressão punitivista que se tem observado nos últimos anos. Também merecem destaque, nas falas dos entrevistados, a recorrência do termo “combate”, em muito associado a uma leitura militarizada do significado e dos objetivos do controle do crime, o protagonismo da polícia militar, afirmado pelos policiais militares e percebido pelos outros operadores, a disjunção institucional e a falta de coordenação entre as diversas instituições e as fragilidades institucionais.

Por fim, no que se refere às identidades profissionais e às funções formais (definidas pela Constituição) e práticas dos operadores do sistema de justiça, foi observada a existência de uma “linha de produção” do encarceramento, em que cada grupo profissional, atuando em sua instituição, contribui para o quadro atual de superencarceramento.

Identidades Policiais

A pressão punitivista impacta claramente as identidades policiais. No caso de São Paulo, por exemplo, segundo um dos policiais militares entrevistados, embora a Constituição Federal defina que a Polícia Militar deva atuar na prevenção ao crime, seu papel efetivo na redução de crimes e na prevenção tem sido nenhum. Para ele, a PM não tem cumprido seu papel preventivo por querer ser “*a única instituição que cuida de tudo no Estado*” e, com isso, está realizando funções de outras instituições. Porém, esse mesmo entrevistado criticou a atuação da Polícia Civil que, segundo ele, deveria investigar e não investiga, defendendo então o ciclo completo da polícia. Ainda segundo ele, o Comando cobra dos policiais militares que prendam

para atingir metas de produtividade – o que distancia os policiais de sua função constitucional de prevenção ao crime e tende a reduzir sua atuação à repressão.

Em Minas Gerais, os comandantes de batalhão entrevistados no Grupo Focal afirmaram claramente a distância (tanto institucional como, muitas vezes, ideológica) entre a PM e os outros atores da segurança pública. As disputas institucionais e o que consideram como “*incompetência*” da PC, a distância do Judiciário – em muitas falas considerado leniente com a criminalidade, a ignorância completa sobre a Defensoria Pública e a avaliação extremamente negativa do sistema prisional, fazem do Ministério Público o único interlocutor que os PMs de Minas Gerais consideram “*parceiro*” na luta contra o crime.

Em Pernambuco foi ressaltado o nível de coesão da PM e o seu espírito de corpo, a despeito dos problemas de estrutura e da pouca valorização do “*homem*” na instituição. Reafirmou-se, como em São Paulo, a função institucional da corporação, a de prevenção à criminalidade, inibindo o cometimento com sua presença. O entrevistado defendeu que, mesmo que o aumento de policiais na rua não seja o fator diferencial na incidência de crimes, a presença da PM poderia inibir a criminalidade, dentro de uma ação coordenada e, mesmo, junto a outras instituições. O entrevistado ainda afirma a força do militarismo, havendo, segundo ele, uma separação entre a formação militar e a formação policial.

O termo “combate” apareceu fortemente nas falas dos policiais militares entrevistados nos três estados pesquisados, que o associaram às noções de crime, da luta do bem contra o mal, e ao aspecto heroico da identidade dos policiais militares. Nesse sentido, um dos entrevistados em São Paulo afirmou que o papel da Polícia Militar é não permitir que o mal se estabeleça, entendendo como mal a insegurança e o medo. Outro entrevistado disse que seu trabalho como policial militar é ajudar a população, combatendo os crimes que mais ocorrem. Segundo um terceiro entrevistado, quando se sai da academia de polícia, tem-se a ideia de ser herói, de combater o mal. Contudo, o dia a dia do trabalho e as demandas do Comando acabam tensionando a identidade que os policiais militares, especialmente os soldados, constroem ao entrarem na carreira:

O ponto positivo, a princípio, no início de carreira, como a maioria, é achar que você está fazendo o bem. É você se sentir um herói na hora que você salva uma vida. É você se sentir útil quando você recupera um bem de uma pessoa que foi tirado à força, que foi roubado. É quando você realiza um parto, porque já passei por situações desse tipo. É quando você se põe numa situação em que você é útil a outra pessoa ou outras pessoas. Dentro da Corporação [PM], você ganha o status e uma condição de que você é uma pessoa prática, você está na rua, você é linha de frente. Está sempre combatendo alguma coisa, né? Aí, eu acho que, com o tempo, você percebe que isso se torna o ponto negativo. (...). Porque a função que você acredita de utilidade é só para você. Essa utilidade institucional, ela não existe. Dentro da Corporação, a utilidade é simplesmente numérica e simplesmente funcional. (...)

Mesmo quando se faz o que se tem que fazer, que é combater o crime (...), na verdade você está fazendo aquilo que o Comando, aquilo que a instituição quer que você faça. Essas pequenas nuances, aquelas em que a gente se sente herói, que salva uma vida, que socorre alguém, que prende alguém em benefício de outra pessoa, acabam se transformando em peculiaridades. São pequenos casos que acontecem no nosso dia a dia. Na maior parte do tempo, você está sempre sendo repressivo. Essa é a principal função: ser repressivo. (Policial Militar de São Paulo)

Em decorrência da prevalência desta perspectiva beligerante frente ao fenômeno da violência e da criminalidade, foi universal entre os policiais militares entrevistados em Minas Gerais, por exemplo, a ideia de que a polícia está “*enxugando gelo*”, por referência à circularidade e ineficácia última de suas ações e, frente também, à incompreensão de que se sentem vítimas, seja por parte da sociedade, seja mesmo por parte dos seus interlocutores institucionais – “*a polícia prende e a justiça solta*”.

A centralidade do “*combate*” na identidade dos policiais militares ouvidos para esta pesquisa corrobora resultados de pesquisas anteriores, que apontam os valores e crenças do militarismo presentes na cultura organizacional da Polícia Militar, estabelecendo-os como a face violenta dessa cultura (Muniz, 1999), e a ênfase no controle do crime, no combate e no confronto como representações sociais sobre o trabalho policial presentes na formação desenvolvida pelas academias de polícia (Poncioni, 2014). Cabe ressaltar que, assim como observado por Poncioni (2014), essas representações do trabalho policial aparecem não somente nas falas de policiais militares, mas também de policiais civis.

No caso dos policiais civis, em São Paulo, a pressão da cúpula por mais prisões também foi apontada por um dos delegados entrevistados. Segundo ele, os delegados que chegam ao posto de titular acabam ficando neste posto por muitos anos, diferentemente do que ocorreria no Comando da PM, em que os oficiais que ocupam os cargos mais altos não ficam muito tempo e são estimulados a sair. O resultado, segundo o entrevistado, é a pouca renovação da Cúpula da Polícia Civil, na qual podem ser encontrados delegados titulares que entraram na carreira antes da redemocratização do país, em 1988. Na percepção do entrevistado, a permanência prolongada dos titulares antigos fortalece uma definição do papel do delegado que é anterior à Constituição Federal, e segundo a qual ter postura de delegado é prender, é buscar a punição. A mesma questão foi percebida em Minas Gerais. Neste caso, alguns dos entrevistados fazem menção ao conflito que se percebe entre duas gerações dentro da organização, uma mais nova e uma mais antiga, com uma ótica de trabalho anterior à Constituição de 1989 e à Lei de Tortura, de 1997.

Nesse sentido, para o policial civil paulista, a função do delegado seria a de fazer parte do aparato de punição do Estado, da sua mão militar. Nas palavras do entrevistado, sobre os ensinamentos na academia da Polícia Civil: *“Se você errar, erre para mais. Na dúvida, prenda. Erre para mais”*. A perspectiva é idêntica para os policiais civis de Minas e Pernambuco. No primeiro caso, o gestor operacional da PCMG afirma que, em sua visão,

A constituição de 88 trouxe o ECA, e a lei dos Juizados Especiais. Para mim, elas foram o tiro de misericórdia no funcionamento do sistema criminal brasileiro. Ninguém começa a estudar pelo curso de doutorado. Nossa legislação faz com que o indivíduo vá praticando crimes da infância à vida adulta e não encontre nenhuma composição eficaz no estado. Para um indivíduo ser preso por furto hoje, ele tem que, sem advogado, praticar 3 furtos, sendo condenado no primeiro. No primeiro, tem a condicional. No segundo, fiança. Hoje, na audiência de custódia, como os presídios estão todos lotados, libera também, como política de estado. Temos um problema de política de Estado a ser resolvida. No que se refere à questão da criminalidade, estamos tratando um câncer com analgésico. Atacamos apenas a consequência do problema, a polícia é vocacionada para atacar a consequência do problema.

Para o policial civil pernambucano, enquanto o papel da PM esteja subentendido como de prevenção e o da PC seja de repressão, também nesta haveria o aspecto preventivo, pois *“quando transparece justiça para a população há uma provável confiança na polícia e na adequação das leis”*. Percepções sobre a fragilidade institucional da Polícia Civil, como um elemento constituinte da identidade organizacional também foram frequentes. Na fala de um policial civil pernambucano, são ressaltadas as disputas institucionais presentes em seu trabalho, a perspectiva de que há um sucateamento estratégico das polícias civis brasileiras para que estas, presume o entrevistado, se subordinem ao Ministério Público.

Além dessa invasão de atribuições, o entrevistado, como também é visto em Minas Gerais, resalta a disputa com a Polícia Militar pelo registro dos termos circunstanciados de ocorrência. O entrevistado afirma as dificuldades a que está submetida a instituição, que, além de ter um efetivo muito menor que o necessário, vivencia o conflito entre as práticas da investigação policial e os aparatos da *“inteligência policial”*, a investigação tradicional e aquela conduzida através da escuta telefônica, por exemplo²³. Os policiais civis de Minas Gerais também afirmam esta mesma questão: *“você tem que trazer o contraditório para dentro da polícia e isso resolveria o problema. Este modelo de IP e de oitiva já faliu. A questão criminal não é aumentar a pena, não é construir mais cadeia, nos precisamos repensar o sistema de produção de prova, de trabalho e ação policial”*.

²³ Ver Misse, 2014.

O protagonismo da PM na segurança pública é bastante visível na fala dos entrevistados em Minas Gerais. Para um policial mineiro, gestor do nível estratégico, o ônus da segurança pública sempre recairá sobre a PM, “... o judiciário e o ministério público não se percebem como componentes de uma atuação em rede, e a PC não aceita medidas de ampliação de competências da PM (especialmente a lavratura dos termos circunstanciados de ocorrências), consequência da atuação em rede e setorizada”. Da mesma forma, a preocupação substantiva com o sistema prisional é mais visível naquilo que ele pode representar de obstáculo à atuação da PM: “... há situações de ônibus inteiros de presos aguardando vagas. Temos, hoje, 60 mil presos e 30 mil vagas. E ainda existem cerca de 70 mil mandados de prisão em aberto, fora as prisões realizadas todos os dias”.

Já a perspectiva dos policiais sobre os presos e sobre o sistema prisional é bastante negativa. Para um gestor da PM de Minas Gerais o preso deve ser qualificado a partir de suas ações, e são elas que definiriam a natureza da ação do estado sobre ele: “*bandido bom é bandido morto só vale quando ele tenta assassinar um agente do estado, um policial. Senão, bandido bom é bandido recuperado*”. Para os policiais militares de Minas Gerais que participaram do grupo focal, os problemas do sistema prisional – tais como o déficit de vagas, a superlotação e a violência, são problemas que certamente influenciam o trabalho da Polícia Militar, seja porque interferem na ação dos outros atores do sistema de Justiça (por exemplo levando o Judiciário a uma ação mais “*branda*” do que o conveniente, por exemplo liberando indivíduos perigosos nas audiências de custódia), seja porque a revolta causada nos criminosos pelas condições a que estarão submetidos redundará em mais violência e perigo sobre a ação da PM no futuro, seja porque a maioria dos policiais não entende que o sistema prisional não é capaz de cumprir sua função de ressocialização dos condenados.

Identidades dos operadores Judiciais

Em São Paulo, a mudança da função profissional a partir da Constituição Federal, no sentido de deixar de ser exclusivamente penal, foi o ponto destacado pelo promotor de justiça entrevistado para definir sua identidade profissional:

Eu falo todo dia na docência: eu sou promotor de justiça, eu não sou promotor de acusação. O que a sociedade quer de mim é a justiça, e não necessariamente a condenação. Tanto é que, se eu vejo que não tem prova, eu posso pedir a absolvição. (...) Só que a gente vem com essa pecha porque antes a gente fazia só criminal. O que faz um promotor? Ele só faz júri? Só veem a gente assim. Só que, desde 88, a

gente cuida de interesses difusos, coletivos, individuais, política pública. E é isso que nos faz sermos muito mais integrais do que antes. (Promotor de Justiça)

Um dos promotores de justiça entrevistados em Minas Gerais afirma a sua identidade pelo viés punitivo que, em sua visão, define a “*natureza do Ministério Público na área penal*”. As agruras do sistema prisional no estado (o déficit de vagas e a superlotação dele decorrente), somados aos inúmeros mandados de prisão ainda não cumpridos corresponderiam, em sua visão, não a um “*excesso de encarceramento, mas à ausência de uma estrutura prisional compatível com o número de crimes praticados em Minas*”. O outro membro do Ministério Público entrevistado em Minas afirma o oposto, dado que “*as prisões exemplificam o racismo institucional concentrando a sua seletividade sobre os jovens negros*”. Em sua visão, o punitivismo é uma realidade institucional no sistema de justiça criminal em Minas Gerais, na direção do qual, entretanto, “*não tem havido políticas sustentáveis*”.

Em Pernambuco, o promotor de justiça entrevistado, ao tratar da atuação do órgão apresentou duas grandes dificuldades estruturais: a volumosa demanda processual e o *déficit* no número de promotores. Enquanto a primeira diz respeito à existência de um elevado quantitativo de processos judiciais em tramitação (e, por consequência, também a existência de muitas audiências); a segunda refere-se ao pequeno número de promotores (principalmente comparando-se com o maior quantitativo de juízes) para cobrir tal necessidade de prestação jurisdicional (neste sentido, os promotores, em geral, acumulam mais de duas varas, tendo que trabalhar com mais de dois juízes ao mesmo tempo). Entre os juízes entrevistados, no caso de São Paulo foi reiterado que a Constituição destina ao juiz o papel de garantidor de direitos:

O juiz tem que ser um sujeito imparcial, que está ali para mediar uma relação e, em alguma medida, ele fazer o freio, justamente, do furor punitivo do Estado, como agente garantidor de direitos. Então, quem deve combater alguma coisa é a polícia e o próprio Ministério Público, que é parte e tem interesse em combater algo que ele considere como maléfico para a sociedade. Mas o juiz não pode assumir esse papel. (Juiz)

Contudo, segundo o entrevistado, a maioria dos juízes é punitivista e poucos têm essa visão constitucional do juiz. Para ele, a capacidade dos juízes de resistir a essa demanda punitiva é limitada pela forma como a carreira se organiza, uma vez que parte dos cargos mais altos – e, portanto, a ascensão na carreira – é designada pela cúpula do Tribunal, dando margem para prejudicar os juízes que sejam mais críticos. O resultado, na visão dele, é a incorporação do papel de combatente do crime, que não é o que a Constituição destina ao juiz.

Em Pernambuco, a entrevista com o membro da Defensoria Pública da União evidenciou a importância que este atribui a uma formação ligada a uma visão mais crítica do direito para o exercício de suas atividades, que se definem pela assistência jurídica a vulneráveis, que é a função primordial do órgão. O membro da Defensoria Pública do Estado de Pernambuco entrevistado citou o programa da instituição para o sistema penitenciário, chamado de “*Força Carcerária*”, presente tanto na dimensão estadual quanto na federal, o último chamado “*Força Nacional Carcerária*”. O programa consiste em mutirões de atendimento ao público aprisionado, no sentido da regularização de sua situação jurídica. O mesmo programa foi citado em entrevista com Defensores Públicos em Minas Gerais. De outro lado, defensores em Pernambuco e em Minas Gerais citaram precariedades e fragilidades operacionais de suas instituições, em comparação com o Judiciário e o Ministério Público.

Identidades dos operadores do Sistema Prisional

Uma das áreas de maior investimento no sistema prisional em Minas Gerais foi, justamente, na construção de uma identidade profissional para os seus gestores e operadores. Com a criação e institucionalização, em 2003, da carreira de Agente de Segurança Penitenciária junto às carreiras públicas de Estado, resolveu-se um problema que se arrastava por décadas na administração prisional em Minas Gerais, o que propiciou a consolidação de uma estrutura racional de cargos e salários, a racionalização da estrutura meio do sistema e a definição dos pressupostos institucionais para a ocupação dos cargos de direção e gestão operacional. Com a carreira, investiu-se na padronização e na qualificação da ação do Agente Penitenciário, através da introdução do Modelo Referencial de Gestão, conjunto de POP, que passaram a organizar o cotidiano do funcionamento penitenciário, dotando-o de racionalidade e previsibilidade. Ato contínuo, investiu-se na especialização de grupos de agentes, agora unicamente responsáveis pela escolta, transporte e intervenção tática imediata, em caso de rebeliões nas unidades prisionais. A institucionalização do sistema propiciou a rápida expansão do quantitativo de agentes no estado, hoje em torno de 18.000, entre efetivos e contratados.

Na visão dos gestores, entretanto, o gigantismo institucional resultante desta estratégia vem fragilizando os instrumentos de gestão e controle inaugurados com a institucionalização e amadurecimento do sistema, e o ônus financeiro que ele impõe vêm inviabilizando a adequada conservação e manutenção das unidades, a capacitação e o treinamento dos agentes penitenciários que, associado à sua fragilização institucional e financeira, especialmente nos últimos 5 anos, vêm, na opinião de todos os entrevistados do

sistema prisional, contribuindo para a consciência cada vez maior de problemas estruturais que perpassam o sistema hoje. Assim, capacitação e aperfeiçoamento insuficientes se refletiriam, na sua visão, em uma frágil identidade profissional destes servidores. Assim como o sistema prisional como um todo ainda não gozaria de um lugar bem sedimentado na segurança pública, aos agentes penitenciários também faltaria essa clareza quanto à natureza de sua profissão.

Baixa institucionalização da identidade profissional dos agentes prisionais apareceu com muita clareza na fala de um gestor do Sistema Prisional. Na opinião deste ator, a falta de definições conceituais mais claras sobre o próprio campo de atuação do sistema prisional acabaria impondo aos agentes uma identidade profissional ambígua, mal definida e localizada em algum ponto entre a figura do agente de ressocialização e o policial/carcereiro. Tal imprecisão identitária produziria, nas palavras de um dos entrevistados, a figura de um “*policial enrustido*” dentro do Sistema Prisional, elemento dificultador não apenas dos processos de gestão de pessoal, mas principalmente para a operacionalização das ações de ressocialização:

Talvez se o Estado investisse mais no servidor prisional, ele teria um resultado mais produtivo também. (...) então nós temos uma figura policial enrustida porque o Estado põe isso ao servidor. É como se a gente fosse misturar os papeis do MP, do Judiciário, com a Defensoria Pública. O que eu acho é que o prisional hoje é perdido nesse contexto, de qual é o papel dele. Se é uma atividade policial, se é uma atividade de ressocialização. O que cada servidor tem que fazer, o que o Estado espera dele
(Gestor do Sistema Prisional)

A mesma constatação foi observada em Pernambuco. Neste caso, o agente prisional entrevistado ressaltou que parte considerável dos agentes penitenciários não acreditam na ressocialização. Na sua visão, a categoria “*não se une em torno de um ideal*”, quando se trata de lutar por melhorias e reconhecimento relativos à profissão. Afirma que, em sua visão, não é claro para os agentes a percepção de que o papel deles reside, fundamentalmente, na garantia da ressocialização do preso. Identificou-se que as escolas preparatórias para o ingresso dos concursados no cargo não preparam efetivamente o profissional, tendo este, muitas vezes, que aprender o que é ser um agente penitenciário a partir da cultura já instalada entre os agentes prisionais na qual, em sua opinião, é bastante difundida a noção de que eles são “*pagos para vingar a sociedade*” através da “*cultura de impor respeito pela violência*”. Assim, poder-se-ia afirmar que a cultura organizacional desenvolvida na carreira de agente penitenciário institucionalizou práticas como as observadas acima, que tendem a engessar a sua finalidade e os seus métodos. Em síntese, para o entrevistado, tal como foi observado em Minas, pertencer ao sistema penitenciário significa estar identificado aos policiais militares. Neste sentido, a

ausência de um campo organizacional próprio desse sistema faz com que os profissionais ligados ao sistema penitenciário desenvolvam uma identidade ligada a valores e crenças da Polícia Militar, frustrando possibilidades de produção de uma identidade original de seu campo (Poncioni, 2014).

Identidades dos interlocutores da Sociedade Civil

Os interlocutores da sociedade civil representam uma diversidade de perfis profissionais, sendo comuns as experiências de gestão de entidades que atuam em convênio ou cooperação com o Estado, bem como no ativismo em direitos humanos. Percebe-se convergência na impressão de que há pouco diálogo ou participação social nas etapas de construção das políticas públicas de segurança pública e também naquelas relativas ao sistema prisional. Em muitos depoimentos ressaltou-se a dificuldade na interlocução com o estado e seus atores institucionais. Com relação ao monitoramento e avaliação das políticas públicas, parece geral a opinião de que a sociedade civil tem pouco espaço institucional para participação.

Em Pernambuco, na visão de um ator da sociedade civil com atuação na defesa dos direitos humanos, a sua identidade profissional é caracterizada por uma ampla experiência no ativismo social (como ele descreve), o que aponta para uma fala muito baseada no relato das suas experiências em que transparece certo receio com a vulnerabilidade dos ativistas em direitos humanos naquele Estado e, ao mesmo tempo, uma crença otimista na importância da missão que eles desempenham.

Um outro entrevistado também possui uma identidade profissional caracterizada por uma ampla experiência na defesa de direitos humanos em entidades da sociedade civil, tendo, nessa atuação, participado do monitoramento de crimes e informações em segurança pública. Falando das dificuldades relativas à sua atuação profissional, ao tratar dos efeitos da política de segurança pública, o entrevistado apresenta que há uma dificuldade do Estado na internalização das dimensões dos direitos humanos na atuação dos atores da segurança pública. Segundo ele, haveria certa *“incompreensão da farda (polícia) a partir de uma visão preconceituosa, que criminaliza os movimentos sociais e alimenta um inimigo”*.

Por fim, um terceiro entrevistado, militante de direitos humanos, acredita que a política de segurança pública em Pernambuco apresentou um impacto na redução de homicídios durante alguns anos, mas teve como impacto negativo muito grande o aumento da população carcerária. Esse tipo de relato quanto à eficácia do PPV nos seus primeiros anos é comum aos ativistas da

sociedade civil, acompanhado da preocupação com o encarceramento massivo, o que não é visto, por eles, como uma boa alternativa para a redução da criminalidade.

Em Minas Gerais as entrevistas com os interlocutores da sociedade civil empenhados na gestão de unidades APAC apontaram a preocupação com o *“populismo penal, através da criação e endurecimento de tipos penais em função de maior clamor social, sem o correspondente rigor técnico-jurídico”*. Em sua visão, ações com este viés têm fomentado incongruências e soluções *“emergenciais”* na matéria penal, agravando o desequilíbrio do sistema. Na sua visão, a LEP – Lei de Execuções Penais deveria ser revista a fim de *“tornar a execução penal menos burocrática e mais técnica, além de oferecer critérios mais claros para o cumprimento humanizado da pena no sistema prisional”*. Estes interlocutores, bem como os interlocutores entrevistados na Pastoral Carcerária, ressaltam a preocupação com o fortalecimento dos projetos de reintegração social de egressos do sistema prisional (já presentes na política de prevenção à criminalidade em Minas Gerais), que em sua visão vêm perdendo fôlego ao longo dos últimos anos.

É frequente entre estes atores a visão de que, em Minas Gerais, houve um encarceramento massivo baseado em uma política deliberada, *“uma política de tolerância zero”* aos desvios, através do uso sistemático da prisão como uma ferramenta de política de segurança pública. Em sua visão, esta perspectiva trouxe:

(...) déficits no número de vagas e a superpopulação carcerária (que), a partir daí, passaram a constituir problema central nos assuntos relativos à segurança pública, em um contexto agravado pelo enfoque penal e punitivo em detrimento de aspectos subjetivos associados aos processos de recuperação dos detentos. Em todos os crimes, hoje, você vai encontrar sempre a figura do reincidente. De alguém que passou pelo sistema que deveria ter sido recuperado e não foi (Gestor de APAC).

Na visão dos interlocutores da sociedade civil a percepção da política de segurança pública em Minas Gerais é de que esta, portanto, *“sustenta-se basicamente em intervenções de viés repressivo, com forte investimento em medidas de aprisionamento, em detrimento de ações de cunho preventivo”*. Um coordenador de entidade da sociedade civil entrevistado em Pernambuco, com atividade voltada ao monitoramento da política de segurança no estado, e pressão nos espaços de participação disponíveis, argumenta pela importância da participação da sociedade civil na efetivação da política do PPV, chamando atenção para as dificuldades do monitoramento *“por dentro”* da política pública. Sua fala denota a importância, em sua visão, da autonomia na atuação das organizações da sociedade civil em relação ao governo.

3.2.5. Burocracia e política: cargos e precariedade institucional

O fato de não haver uma política integrada de segurança pública que, de forma sistemática, oriente e articule o trabalho das diferentes agências que compõem o sistema de Justiça Criminal brasileiro expõe a forma fragmentada e descontínua segundo a qual se encontra organizada a segurança pública e os cárceres. Parte da literatura sobre o tema tem apontado para a fragmentação existente na relação entre os órgãos que compõem o sistema de justiça (ADORNO, 1990), operando muitas vezes de forma autônoma e sem qualquer preocupação sobre os efeitos de suas práticas para os demais segmentos.

Além disso, como foi possível perceber na análise das entrevistas, em que pese a desarticulação entre os órgãos que compõem o sistema de Justiça Criminal, há, ainda, uma tendência que perpassa as diferentes instituições de resolver problemas pontualmente, respondendo a demandas específicas ou emergenciais. Ou seja, aparentemente o trabalho não se encontra estruturado segundo uma agenda previamente definida, mesmo que as estratégias adotadas pelos atores para responderem a demandas específicas acabem por reforçar estratégias políticas calcadas no encarceramento.

Em quase todas as entrevistas foi possível perceber o efeito significativo das preocupações de natureza imediatista, pragmática ou político-eleitoral na fragmentação e descontinuidade das políticas na área da segurança e do sistema prisional. Autores como Garland (2008) ressaltam o “caráter esquizofrênico” das políticas adotadas para o controle do crime a partir da década de 70, em decorrência do esfacelamento do modelo penal previdenciário. No contexto atual brasileiro, por exemplo, coexistem medidas para redução do encarceramento e indicadores de produtividade policial pautados quase exclusivamente no número total de prisões. Essas políticas e ações que compõem um arranjo aparentemente contraditório explicitam a sobreposição de questões políticas populistas às de cunho gerencial e austeridade orçamentária (Garland, 2008).

Compreender a desarticulação e fragmentação das políticas de segurança pública a partir de um viés político/eleitoral pressupõe, ainda, problematizar a questão dos cargos políticos de comando, bem como a fragilidade institucional – já que muitas vezes permanências, mudanças e acomodações podem ser atribuídas muito mais a determinadas personalidades e chefias de governo, do que a mudanças de cunho normativo ou de desenho institucional. A rotatividade dos cargos de comando e de gestão explicita o caráter majoritariamente político dos mesmos.

Sistema prisional

Em São Paulo, um dos agentes penitenciários entrevistados mencionou que a confiança pessoal é um dos principais critérios de escolha de diretores levados em consideração pela administração penitenciária: *“eu confio que esse cara vai fazer o meu jogo, e não que ele vai cumprir a legislação, e não que ele vai ser um bom profissional, e não que ele vai ter sucesso naquele presídio”*. Outro agente relatou que não há estabilidade territorial para a carreira de agente penitenciário, e que basta um telefonema do diretor do presídio para o coordenador regional para que o profissional seja deslocado para qualquer outra unidade dentro do estado. Além disso, segundo um terceiro agente, não há nada que poderia ser considerado como uma política prisional, mas existe uma orientação velada de que o importante é manter a contenção e a pacificação dentro dos espaços prisionais.

De acordo com os entrevistados, seria impossível não relacionar a atual forma de funcionamento do sistema prisional com a figura do atual secretário de administração penitenciária, conhecido por adotar uma postura conciliadora e de negociação com as lideranças prisionais em detrimento de possíveis mudanças estruturais e de enfrentamento – cujo principal objetivo é a manutenção da ordem. Para manter estratégias políticas como essas, é crucial contar com servidores em cargos de confiança - caso de todos cargos de direção das unidades prisionais de São Paulo - e que podem ser facilmente substituídos em caso de adotarem uma postura de gestão dos presídios que esteja em desacordo com estes pressupostos da administração prisional.

A situação não é muito diferente em Pernambuco. Neste caso, na fala de ex-agente penitenciário entrevistado (atualmente policial civil), é apresentada a avaliação de que, embora a política de segurança governamental, o Pacto Pela Vida, tenha formulado uma proposta de integração no sistema de justiça criminal, interligando, inclusive, segurança pública e sistema carcerário, na prática isto não ocorreu devido aos atores que ocuparam os cargos que tinham como função pensar o sistema prisional, bem como devido à forma como tais atores eram escolhidos. Essas pessoas, por não compartilharem do conhecimento e dos valores dos profissionais do sistema prisional, acabaram por não promover melhorias no sistema penitenciário. Segundo o entrevistado:

Quando se tem a possibilidade de sentar à mesa e discutir uma política de segurança pública para o estado, as pessoas que representavam o sistema prisional eram pessoas que não tinham conhecimento nem interesse de melhorar o sistema prisional. Eram pessoas que estavam ali por indicação política, por interesses diversos e crenças diversas da verdadeira função do sistema. Boa parte das cadeiras foi ocupada por policiais militares. Nada contra policial militar. (Mas) uma

instituição como a polícia militar é uma das muitas instituições que desacredita completamente na ressocialização. Um policial militar, como instituição, tem o meliante, criminoso como inimigo. Então, ele não tem interesse nenhum que aquele cara vá ser reintegrado na sociedade. E eu vi muito disso. Muito dinheiro é movido numa secretaria dessa e poucas coisas são feitas para a melhoria do sistema como um todo – que inclui servidores, presos. (Ex-agente penitenciário, atualmente policial civil)

Ao falar da atuação dos agentes penitenciários, o entrevistado ressalta que muitas das metas estipuladas para o sistema prisional diziam respeito a meras obrigações profissionais (como conduzir presos a audiências e encontrar focos de armazenamento de drogas destinadas a traficância dentro do presídio). Essas atribuições relacionavam-se aos fenômenos de instauração de um ambiente de “caos” nos presídios e a desmotivação dos agentes penitenciários. Afirmou-se que “*a missão do agente penitenciário é controlar o caos*” e que eles “*não têm suporte de quem está em cima para fazer um bom trabalho*”. As pessoas “*de cima*” às quais se refere o entrevistado são os gestores, que fazem uma “*gestão do caos*”. Nesse sentido, afirma que tal contexto termina causando “*uma certa desmotivação no trabalho dos agentes penitenciários*”.

Essas fragilidades evidenciariam uma carreira profissional desvalorizada, trabalhando em espaços de vulnerabilidade e ainda reprodutora de uma certa mentalidade de castigo retributivo no que se refere aos encarcerados. Na visão do entrevistado, isso está relacionado à própria escolha dos cargos, pois, ao falar da gestão penitenciária, um ex-agente penitenciário avaliou que muitos gestores ocupavam o cargo apenas por interesses individuais, descolados da missão institucional do sistema prisional. Esse entrevistado ainda pondera que uma esperança de mudança de tal contexto surgiria, recentemente, com a assunção de um ex-agente penitenciário ao cargo de Secretário de Ressocialização – dado que o seu conhecimento e trajetória profissional na área poderia favorecer uma gestão mais profissional, e alinhada com os valores do próprio sistema.

No tocante à carreira, esse entrevistado ressaltou a necessidade de mudanças com vistas a um aperfeiçoamento profissional e à diminuição da fragilidade institucional. Foram levantados os seguintes pontos: a exclusividade de determinados cargos aos agentes penitenciários de carreira, o atrelamento de determinados postos a determinados níveis educacionais dos agentes, a formatação de uma estrutura de carreira que faça com que determinados cargos dentro da secretaria relativa ao sistema prisional sejam ocupados por agentes penitenciários. Do começo de sua trajetória profissional até o final dela, o entrevistado

observou melhoras, tais como a estrutura de armamento letal e não letal, a existência de cursos integrados entre o sistema penitenciário e o sistema de inteligência, a locação de viaturas etc.

Em Minas Gerais, a carreira do agente prisional se estruturou junto com a modernização do sistema mineiro, a partir de 2003. Até então não existia uma carreira específica para o sistema prisional no Estado. A partir deste momento, e de forma progressiva, foram sendo desenvolvidos e sistematizados: 1. um conjunto de conhecimentos profissionais, consolidados no “modelo referencial de gestão” – um conjunto de procedimentos operacionais padrão (POP) que veio oferecer estabilidade e previsibilidade ao ambiente prisional mineiro, definindo, monitorando e auditando procedimentos e processos relativos ao cotidiano do funcionamento do sistema; 2. a estruturação da carreira de agente prisional em níveis hierárquicos específicos, definidos a partir de dimensões relativas a critérios educacionais, meritocráticos e de tempo de serviço; e com salários e garantias profissionais definidas em Lei; 3. um conjunto de grupamentos especializados em atividades específicas, tais como a escolta de presos e a intervenção tática no ambiente prisional.

Com o amadurecimento do sistema, critérios de acomodação foram sendo utilizados pelos gestores que ocuparam a pasta²⁴ o que possibilitou a rotinização e legitimação de escolhas que, paulatinamente, foram se transformando em regras informais (e depois formalizadas) no sistema, tais como, por exemplo, a ideia de que diretores de unidade prisional devem ser oriundos da própria carreira de agentes prisionais. Estas iniciativas propiciaram algum grau de institucionalidade no funcionamento cotidiano do sistema prisional mineiro, o desenvolvimento de uma burocracia semi-especializada (planos diretores, regulamentos disciplinares, metas de gestão, etc.) e a conquista de legitimidade da gestão estratégica prisional frente aos seus comandados.

Muitas fragilidades permanecem, entretanto. Ainda hoje não há Lei Orgânica para o Sistema Prisional de Minas Gerais e os cargos na direção e gestão são determinados, como visto em São Paulo e Pernambuco, através de critério político. Do quantitativo de cargos apontado, cerca de 60% (ou cerca de 10.000) referem-se a contratos em regime precário, contrato administrativo sem vinculação efetiva às carreiras públicas do Estado. Neste caso, a vulnerabilidade do agente às dimensões políticas e personalistas da administração é muito maior. Além disso, como apontado na seção sobre identidades profissionais, a identidade

²⁴ Entre 2003 e 2014 a SUAPI – Subsecretaria de Administração Prisional, responsável pelo sistema prisional mineiro, teve apenas 3 subsecretários diferentes, o que evidencia grau considerável de estabilidade na gestão do sistema neste período.

profissional do agente prisional ainda é precária, sofrendo com o mimetismo da dimensão policial.

É, entretanto, no cotidiano da atividade que este conjunto de precariedades se manifesta de forma mais dura. Todos os diretores de unidade prisional afirmaram a precariedade e o personalismo associado ao cotidiano de gestão das unidades. Não há métodos claros, não há referências institucionais: a integração entre as instituições depende de arranjos locais, a experiência pessoal do gestor é sua principal referência para o cotidiano; treinamentos e capacitações são esparsos; e são abundantes citações à “*minha*” unidade, aos “*meus*” presos, à “*minha*” equipe.

Polícia Civil

Para o caso de São Paulo, se os agentes penitenciários, como vimos, não possuem estabilidade funcional e podem, portanto, ser alocados e transferidos para quaisquer unidades prisionais do estado, a lei 12.830 trouxe estabilidade territorial para os delegados de polícia que, a partir de 2013, só podem ser removidos dentro do próprio município e com base em ato fundamentado. Segundo delegado entrevistado, a lei é importante já que remoções eram comumente utilizadas como forma de punir profissionais que não estivessem alinhados às práticas correntes das delegacias nas quais se encontravam lotados. A referida prática, conhecida como “*bonde*”, revela a forma como as atividades realizadas por delegados plantonistas precisam estar alinhadas às posições e preferências dos delegados titulares das unidades.

Tal alinhamento, segundo o entrevistado, inicia-se, muito antes, com a nomeação do delegado geral, que então nomeia os diretores dos departamentos, que nomeiam os delegados das seccionais, que por fim nomeiam seus delegados titulares territoriais. Trata-se, portanto, de uma sucessão de escolhas políticas que definirão a linha de atuação adequada para os demais membros da corporação. Além disso, conforme relato do entrevistado, cargos de comando político são extremamente importantes para a manutenção da ordem e da paz para os governantes. A recomendação é manter as coisas como estão, resolver os problemas de forma localizada e sem causar problemas para a administração.

Em Minas Gerais, por outro lado, não há estabilidade territorial para os Delegados de polícia, ou para quaisquer outras categorias profissionais na Polícia Civil, e as remoções por motivos de natureza político-institucional são constantes. Justamente por isso, como afirmado

por um dos entrevistados, o “*cargo que tem a caneta da vida das pessoas*”²⁵ é um dos mais disputados. Neste sentido, todos os entrevistados policiais civis da PCMG relataram experiências do que consideram como assédio moral na sua trajetória profissional, usualmente vinculadas às questões do dilema entre conhecimento e discricionariedade (Paixão, 1982), isto é, as demandas do conhecimento profissional e da sua relação com o cotidiano da atividade policial, vis-à-vis as dimensões corporativas e institucionais e o seu impacto na vida profissional.

Do ponto de vista substantivo, as fragilidades associadas às questões da formação profissional, do treinamento e da capacitação, que vimos com os agentes prisionais, se repetem no caso da PCMG. Tal como naquele caso, usualmente a formação é deficitária, o aprendizado é *on-the-job* e o conhecimento profissional secreto, dado que é considerado o tesouro pessoal de cada policial e, portanto, não passível de transmissão ou democratização institucional. Neste sentido, FJP (2014) relata o sucesso operacional e o fracasso institucional da experiência da “delegacia modelo”, uma proposta de investigação policial organizada a partir da gestão e da democratização do conhecimento profissional na PCMG que, a despeito de ter evidenciado resultados bastante promissores, não conseguiu se firmar institucionalmente na organização, em virtude da resistência destas formas culturais tradicionais.

Polícia Militar

Em São Paulo, um tenente da PMESP entrevistado disse que a rotatividade dos comandos é muito alta, e que um comandante de companhia fica mais ou menos um mês no posto. O profissional disse que para melhorar a questão da segurança seria necessário que “*houvesse menos hipocrisia e que as leis fossem feitas pensando na realidade em que serão aplicadas*”. Para ele determinados crimes deveriam ser priorizados e o encarceramento deveria ser a última alternativa. Por fim, afirmou que questões políticas pesam demais nas decisões sobre segurança.

Outro policial militar, um soldado, disse que todos os batalhões e grupamentos têm como eixo de suas ações a imposição da política repressiva adotada pelo Estado, porque isso é esperado deles, “*eu sempre digo que a polícia militar ela consegue fazer com que o seu policial*

²⁵ Isto é, na estrutura da Polícia Civil de Minas Gerais, o Conselho Superior de Polícia, junto com o Superintendente de Polícia Judiciária, a quem cabe, dentre outras coisas, definir a alocação dos profissionais da PCMG.

se sinta autônomo...na verdade ele não é autônomo em momento nenhum. O tempo todo ele está fazendo o que as pessoas (a corporação) querem que ele faça”.

Para o caso de Minas Gerais, Batitucci (2010), em pesquisa de trajetória profissional com oficiais da PMMG revela que a estrutura da carreira evidencia impressionante regularidade no tempo observado entre promoções – para tenentes, a promoção acontece normalmente após 5 anos e meio de serviço, em média, enquanto que para capitães e maiores, em torno de sete anos de serviço no posto. Assim observou-se que o tempo para a promoção é um atributo da carreira e, a priori, não se vincula ao exercício de uma atividade ou ao desenvolvimento de uma habilidade específica, por parte do policial. 90% dos oficiais tiveram alguma experiência de atividade operacional (policimento genérico) durante sua trajetória profissional, com uma média de seis anos voltados para essa atividade. Da mesma forma, um grande número de policiais (64,5%) teve alguma experiência com a atividade operacional no policiamento especializado e um número significativo de oficiais comandou, em algum momento, unidade operacional (83%, com uma média de 5 anos). Logo, estes números evidenciam que a maioria dos oficiais tem experiência de comando operacional, voltada exclusivamente para a atividade fim.

Entretanto observou-se que essa experiência representa uma parte menor do horizonte de 30 anos de serviço, em torno de oito anos na atividade operacional, em média, algo como um terço de toda a trajetória profissional, considerando a soma das atividades operacionais genéricas e especializadas. Descontando-se do tempo de vida profissional os períodos de férias (cerca de 4 anos corridos, em 30 anos de serviço), percebemos que cerca de metade do tempo da trajetória profissional dos oficiais da PMMG está voltada para atividades discentes, puramente administrativas ou de assessoria ao comando.

De fato, a atividade de assessoria interna, usualmente conhecida como atividade de “estado maior”, tem a mesma prevalência que a atividade operacional genérica, tendo atingido 90% dos oficiais em algum momento da sua carreira, com uma média de cinco anos e meio de exercício. Da mesma forma a atividade puramente administrativa é bastante presente, tendo sido exercida por 74% dos oficiais, por cinco anos em média, enquanto outros 20% dos oficiais pesquisados têm a experiência de “assessoria externa” (isto é, trabalham com políticos, secretários de estado ou no legislativo), pelo prazo médio de três anos.

Do ponto de vista funcional, usualmente um comando específico na PMMG apresenta rotatividade após 2 anos de efetivo serviço e é bastante comum um oficial permanecer em unidades em uma mesma região do Estado (no caso do interior) ou em um mesmo tipo de unidade operacional (no caso da RMBH) por longo tempo da sua trajetória profissional. Não é

incomum, portanto, que um oficial comece (como tenente) e termine a vida operacional (como tenente-coronel) em uma mesma unidade, agora como seu comandante. Assim, na PMMG, foi observado algum tipo de defesa institucional contra a dimensão político-institucional que, a despeito de manter a sua importância, impacta menos a vida profissional dos policiais militares em Minas Gerais.

Operadores da Justiça

No âmbito do Judiciário, embora de forma menos contundente, também é possível perceber as orientações políticas que conferem caráter, de certa forma, frágil ao que se chama de independência funcional. Segundo um dos juízes entrevistados em São Paulo, os cargos de nomeação dentro do Judiciário precisam ser repensados. Durante sua fala mencionou a Divisão Técnica de Distribuição, Informação e Protocolos Criminais (DIPO) para exemplificar como as questões políticas conseguem permear inclusive espaços que, a rigor, deveriam ser neutros. A DIPO funciona como a “porta de entrada” no Judiciário dos atos realizados pela polícia judiciária (polícia civil). É o local onde são recebidos os inquéritos policiais e os autos de prisão em flagrante e onde esses processos ficarão arquivados caso não haja denúncia ou se tornarão processos caso o Ministério Público faça a denúncia. Resta dizer que os juízes de tal departamento são nomeados e, portanto, não são juízes naturais como os das varas criminais, e que tal arranjo só existe no estado de São Paulo. De acordo com o entrevistado,

Na gestão anterior do Tribunal de Justiça quem foi nomeado para coordenar o DIPO foi um juiz que salvo engano era membro, anteriormente da carreira, da Polícia Militar, era oficial da Polícia Militar. Isso foi por acaso? Evidente que não. É porque se pensa o juiz como agente de combate ao crime, como um agente que está dentro dessa máquina repressora do Estado. Não por outra razão se escolheu um juiz que transita na área e conseguiria de modo mais adequado sentar à mesa com policiais e discutir crises, como essa crise do PCC, ou questões outras afetas ao interesse do Governo do Estado, por exemplo, no que diga respeito à segurança. Mais uma vez, isso tem sentido sobre o peso de um judiciário que deveria ser independente e desinteressado a combater isso e aquilo? Então, quando certas escolhas são feitas, elas não são fortuitas, mas acontecem em razão de um direcionamento, um interesse, uma estrutura interessada”. (Juiz de São Paulo)

Segundo o magistrado, nesse estado de coisas, o juiz passa então de garantidor de direitos a uma figura que combate crimes, então é esperado que ele combata crimes, e não que garanta a aplicação das leis, e isso impacta inclusive a independência funcional – já que as orientações são verticalizadas. Afirmou que tais questões incomodam a todos, sejam os magistrados mais punitivos ou os mais garantistas, porque não são colocadas de forma clara,

articulada, como uma política pública, com objetivos definidos, que possam inclusive ser discutidos, checados pela população. Complementou ele: *“as coisas simplesmente são verticais, são colocadas goela abaixo e você nem sabe o que está acontecendo. Qual é, afinal, o plano do Estado de São Paulo para diminuir o tráfico por exemplo? Você não sabe.”*

Já em Pernambuco, por sua vez, a visão do Ministério público é de que, na avaliação da política voltada à segurança pública haveria como ponto negativo o fato de que *“com o decorrer dos anos, houve mudança de secretários, questões da política interna do PPV, saída do governador no período do governo... uma série de situações que aconteceram durante o vigor do PPV que hoje em dia nem se sabe como ele está. Ao invés de ser uma política de Estado, era, na verdade, uma política relacionada à pessoa física do governador no período e às pessoas a ele confiadas”*. Assim constatou-se que, após este governador, nenhum outro gestor teve o mesmo interesse e prioridade com relação ao PPV. Essa visão de que o PPV adquiriu um caráter de personalismo na figura do referido ex-governador é compartilhada por muitos entrevistados.

O promotor de justiça discorreu, no que se refere à estrutura do sistema de justiça criminal, relatando que, além da disputa de poder entre as diferentes categorias que o compõem, há duas estruturas extremamente complexas do Executivo, uma situada no início (Secretaria de Defesa Social) e outra no fim (sistema carcerário) e que *“no meio”* estão o Ministério Público e o Judiciário *“tentando administrar as diferenças das duas pontas com baixa condição de diálogo”*. Afirmou que *“é mais fácil dialogar com a polícia do que com o sistema carcerário”*. Por fim, concluiu-se que *“os valores individuais determinam o nível desse diálogo e a melhora da prestação do sistema de segurança e justiça”*. Ou seja, os contingenciais diálogos que existem entre o sistema de segurança pública e o sistema de justiça (portanto, exclui-se o sistema carcerário) dão-se por iniciativas individuais de certos operadores e não devido a uma política pensada e praticada pelas instituições²⁶. Assim, isso faria com que, oficiosamente, seja estabelecida uma lógica própria (de acordo com interesses e relações de poder na prática

²⁶ Tal constatação está intimamente relacionada à constatação de Saporì (2006) de que *“o nível de articulação/desarticulação entre as organizações do sistema é o elemento que define os padrões de eficácia e eficiência de sua dinâmica. Portanto, tais níveis de articulação/desarticulação são um dos possíveis aspectos para se analisar o sistema de justiça e segurança pública. Ainda segundo o autor: ‘os diferentes segmentos organizacionais tendem a agir segundo lógicas distintas e muitas vezes conflitantes, contrariando a divisão de trabalho harmoniosa inicialmente prevista’, atualizando um diagnóstico feito por Adorno (1991) ainda no início da década de 1990, que já apontava que a fragmentação das políticas de segurança estava diretamente vinculada às lógicas distintas que presidiam cada uma das instituições que compõem o sistema de justiça criminal, sendo este um dos obstáculos à sua eficiência. Não por acaso, ‘o sistema de justiça criminal é melhor descrito como arena de conflito e de negociação de segmentos organizacionais frouxamente conectados’ (Saporì, 2006, p. 765)”* (PROJETO SEGURANÇA PÚBLICA E ENCARCERAMENTO NO BRASIL: ARTICULAÇÕES E TENSÕES ENTRE POLÍTICAS E PRÁTICAS:2015, p. 11)

estabelecidos) e não muito clara de administração do sistema penitenciário, o que denota uma fragilidade institucional na definição de atribuições e papéis aos atores e, conseqüentemente, impacta no baixo grau de integração entre os setores da segurança pública e o sistema prisional.

Na fala de um entrevistado do Ministério Público, foi enfatizada a importância da Universidade na proposição de soluções aos principais empecilhos para uma atuação articulada das várias partes do sistema de justiça criminal, pois “*os atores envolvidos não têm a devida condição e isenção de olhar as estruturas de forma neutra para poder contribuir com a mudança*”. A referência ao meio universitário, em certas falas, é utilizada para justificar a adoção de diretrizes para as políticas públicas com fundamento em dados e não somente com base nas crenças dos atores.

Pode-se dizer que a forma como os cargos são geridos a partir da política de segurança pública do estado revela que as suas organizações adotam práticas principalmente como resultado de pressões políticas, ao invés de “*uma resposta racional aos desafios enfrentados por estas organizações*” (Costa e Lima, 2014).

Pelo que foi exposto nas diferentes falas, percebe-se que se cargos de indicação são adotados como meio de conferir um eixo para a atuação das diferentes instituições, estas estão alinhadas segundo uma agenda repressiva, punitiva e seletiva. Além disso, tal alinhamento parece dar-se segundo orientações informais, personalistas e nada públicas. Garland (2008) aponta para o fato de que uma das características das novas estratégias de segregação punitiva – endurecimento penal – é se constituem segundo preceitos populistas e politizados. Além disso, a própria legislação é pensada de modo a dar respostas imediatas à opinião pública, e são elaboradas e aprovadas subitamente tendo como fator justificativo algum crime bárbaro com grande repercussão nacional. Garland (2008) demonstra que, entre outras coisas, a corrente populista na política criminal tem reduzido a autonomia da justiça criminal, que agora – como corroborado pela fala de um dos entrevistados – encontra-se mais sujeita às ingerências vindas de fora.

3.3.6. Papel da mídia

Nas entrevistas realizadas em São Paulo, os atores mencionaram esforços relacionados a uma orientação da condução política do governo que configura acordos e medidas internas para desviar a atenção da mídia e evitar a exposição de acontecimentos negativos como fugas, rebeliões, mortes ou qualquer falha relacionada ao sistema carcerário e à segurança pública. Segundo os entrevistados, a orientação de evitar ao máximo a exposição midiática de falhas no sistema de carcerário e de segurança pública, não implica necessariamente em investimentos ou mudanças estruturais como melhorias nas formas de investigação, diminuição do número de pessoas encarceradas, melhorias nas condições de trabalho de agentes penitenciários ou na ressocialização de detentos.

Sobre essas condições de trabalho, um dos policiais entrevistados relatou existirem no estado dois ou três presídios usados como modelo para “*aparecer na mídia*” e que funcionam sempre abaixo da capacidade de lotação, sendo, nas palavras do entrevistado, os “*presídios para inglês ver*”. Dentre esses presídios, que não refletem a realidade do sistema prisional paulista, está a Penitenciária Feminina de Tremembé, que recebe presas de casos com grande repercussão, como Suzane von Richthofen; presídios com capacidade de lotação de 250 pessoas e que operam com 230 pessoas presas.

Os agentes penitenciários entrevistados dizem que, no estado de São Paulo, existem acordos informais para que não existam mortes ou violências exacerbadas que poderiam ser noticiadas nos jornais, sobretudo nos presídios. A orientação do governo do estado, segundo eles, é “*manter as aparências*” de um sistema prisional eficaz, sem fugas e sem rebeliões; em contrapartida, dizem, os acordos favorecem o crescimento e a organização da facção, que encontra terreno propício nos presídios superlotados.

Para esses entrevistados, dentro das penitenciárias, é perceptível a existência de uma pressão política, não no sentido de promover o desencarceramento ou a ressocialização, mas no sentido de negociar bons acordos com o *crime organizado* para que não ocorram fugas em massa, rebeliões ou qualquer outro tipo de acidente que sirva para os holofotes midiáticos. Esse tipo de pressão faz com que não se invista em aspectos como bloqueio de celulares ou aumento do contingente de funcionários nos presídios para não aumentar a tensão interna. Nas palavras de um dos entrevistados, “*uma política de deixar como está e negocia-se com a facção para que pareça que está tudo bem*”.

Para um dos agentes penitenciários, o policiamento ostensivo e as investigações que aparecem nos jornais servem apenas como medidas de contenção do interesse das mídias em

grandes tragédias. Segundo ele, o aumento excessivo do número de pessoas encarceradas gerou o aumento do número de “soldados para o PCC”. Esse entrevistado trabalha como agente penitenciário há 24 anos e afirma que nunca assistiu a mudanças significativas no sistema carcerário, tendo percebido que a orientação é a de manter os presídios longe de aparições midiáticas, por mais que, para isso, seja necessário manter os presídios sob o domínio de facções. Ainda segundo ele, o policiamento ostensivo e o encarceramento massivo servem de propaganda para o atual governo.

No grupo focal feito com defensores públicos, manter presídios lotados serve também como uma política de contenção da pobreza. Segundo um entrevistado, a forma como essa contenção ocorre nas periferias é extremamente violenta; porém, se a violência ficar restrita às periferias e não atingir os bairros mais centrais, o governo não enxergará isso como um problema. Para este defensor, toda a organização do sistema penitenciário é voltada para “afastar os problemas”, e principalmente evitar que o sistema prisional apareça na mídia, mantendo-se para isto uma negociação estreita com a facção PCC, a qual mascara a realidade violenta tanto dos presídios bem como das cidades:

A política deles não é uma política focada em resultados, é uma política voltada em não dar problemas para eles, então eles não querem que o sistema prisional apareça na mídia dando algum problema, eles não querem que qualquer tipo de situação de violência urbana apareça na mídia dando problema pra eles, não é nada estudado mas é o que eu percebo das políticas de segurança pública do estado de São Paulo, e eles usam o que eles tiverem que usar para alcançar este objetivo, seja violência, seja acordo, o que quer que seja, eles são pragmáticos no sentido de não ter escândalo, não ter barulho no jornal. (Defensor público de São Paulo)

Os defensores fizeram uma comparação com o estado do Rio de Janeiro, em que não há problemas em relação à exposição da violência nos jornais ou na televisão. Já em São Paulo, essa exposição seria evitada, até com a recusa de enviar criminosos ao sistema penitenciário federal, o que seria também decorrente da negação de fatos noticiosos. Os defensores apontam que, após os ataques do PCC no ano de 2006 houve uma grande reorganização dentro dos presídios, resultando em que a exposição da violência tanto dentro dos presídios quanto nas ruas foi atenuada. Os entrevistados apontam que a negociação com o *crime organizado* já ocorre há mais de 10 anos, tendo como resultado percebido a redução de homicídios que aparece na mídia como ação de propaganda de um programa de governo bem-sucedido.

A mesma opinião é compartilhada pelos representantes da sociedade civil entrevistados em São Paulo, que indicaram que a organização do sistema carcerário é orientada

para aparecer na mídia como indicador de eficiência do governo devido à ausência de fugas e rebeliões.

Gestores de segurança pública e do sistema penitenciário paulista não discordam que a contenção da exposição midiática de crimes está ligada à organização do PCC. Os gestores acreditam que, em São Paulo, existe uma “*cobrança midiática*” muito grande, pois as instituições que administram o sistema penitenciário têm muita visibilidade e são alvo de atenção diária dos veículos. Apontam como característica positiva desta exposição a obrigatoriedade de atuação dessas instituições: as delegacias precisam funcionar e as investigações precisam ocorrer para que se mostre algum resultado. Então, para os gestores, a exposição midiática faz com que o sistema de segurança pública funcione, faz com que existam planos de metas a serem cumpridos e o seu cumprimento reduz a letalidade policial, aumenta as investigações, reduz o tráfico de drogas. Um dos gestores entrevistados enxerga a pressão midiática de forma positiva porque o sistema carcerário não é esquecido e precisa funcionar de forma efetiva para mostrar seus resultados. Em sua visão, para que os resultados apareçam na mídia como fenômenos positivos, existem, segundo o gestor, planos de metas para policiais seguirem, estratégias de gestão para que as estatísticas sejam aperfeiçoadas e reflitam a diminuição de homicídios e roubos e o aumento de apreensões de drogas, investigações e prisões.

No estado de Pernambuco, ao longo das entrevistas, pouco se fala sobre a interferência da mídia no trabalho das diversas instituições. Ela é citada pela PM quando relata casos de disputa de atribuições com a Polícia Civil, ao procurar pela visibilidade dada aos policiais. O entrevistado usa como exemplo as ocorrências de reféns em que havia muita disputa de espaço entre PC e PM pela negociação, principalmente em casos que a mídia se fazia presente acirrando a disputa pela visibilidade. Como demonstra no trecho:

Nessas ocorrências de reféns tem também o que a gente chama de ‘síndrome hollywoodiana’, tem policiais militares que não podem ver uma câmera, quando vê a imprensa quer logo se fazer presente, pela busca desse espaço, pela visibilidade houve confusão de policiais militares e policiais civis. (Policial Militar de Pernambuco).

Já nas entrevistas com profissionais da Polícia Civil a mídia é citada como complicadora no alcance da cultura de paz, “*promovendo juntamente com o fundamentalismo religioso uma cultura de guerra e intolerância*”. Com isso, a mídia reforçaria a lógica presente na atuação do sistema de justiça de Pernambuco de prender para solucionar criminalidade. Na

fala do Policial civil transparece o que é observado no estado de Pernambuco como uma tendência – a prisão como uma resposta frente à mídia e suas demandas.

Em Minas Gerais, o papel da mídia também não aparece de forma substantiva nas entrevistas. Houve apenas três citações formais em todas as entrevistas realizadas, sendo em dois casos por diretores de unidades prisionais, e ambas apontando a pressão midiática como um elemento de conformação de uma cultura punitivista cujo resultado é a massificação da prisão como instrumento de segurança pública em Minas Gerais.

A relação do sistema prisional mineiro com a mídia é bastante conflituosa, tendo sido a extensa cobertura midiática de rebeliões e motins acontecidos em suas dependências na década de 1990, reconhecidamente pelos interlocutores entrevistados, um dos principais impulsos para a sua reestruturação institucional.

A influência da mídia em Minas, entretanto, é visível. Na fala do antigo Secretário Adjunto de Defesa Social no período 2003-2008, é afirmado o papel claro da mídia como uma instância que pontuava negativamente a política de Defesa Social em Minas – “*quando aparecia alguma coisa no jornal e nos programas da rádio era um Deus-nos-acuda*”. Para ele a mídia tinha (e ainda tem) uma forte capacidade de pautar o sistema de segurança pública, produzindo emergências infindáveis através da espetacularização dos fenômenos da violência urbana. Na sua visão a mídia, especialmente os tradicionais programas de jornalismo “policial” se mostram muito pouco colaborativos com os esforços e realizações do Estado na área de Segurança Pública.

Em Minas Gerais a organização do sistema de segurança pública que melhor se equipou para lidar com esta influência foi a PMMG, que criou, ainda na década de 1990, a *Sala de Imprensa*, através da qual a organização oferece, em tempo real, a sua versão das principais ocorrências do cotidiano policial procurando, ela mesma, pautar a mídia, favorecendo a sua interpretação dos fatos. Um grande esforço institucional é despendido, hoje, na PMMG, para a construção midiática da legitimidade da atuação policial. A *sala de imprensa* e os seus profissionais, policiais militares especialmente preparados para esta interlocução, neste sentido, se reproduziu na estrutura institucional da organização, sendo replicada em nível de batalhão por todo o estado de Minas Gerais.

3.2.7. Audiências de custódia

As audiências de custódia foram instituídas desde 2015 a partir de parcerias entre os Tribunais de Justiça estaduais e o Conselho Nacional de Justiça. O projeto prevê que o encontro entre o juiz de direito e o preso em flagrante deve acontecer o mais breve possível, e também que a adoção da prisão provisória deve ser tratada como exceção e não como regra, observando-se o princípio constitucional de presunção de inocência.

Dado o alto número de presos provisórios, detalhado anteriormente neste relatório, as Audiências de Custódia foram idealizadas como uma ação para buscar reverter o cenário marcado pela violação de direitos, pautado pelo encarceramento massivo e pelo uso abusivo da prisão provisória.

Neste sentido, optou-se por pontuar de forma breve os marcos legais concernentes ao projeto, expor as representações dos operadores das diferentes instituições que compõem o Sistema de Justiça em torno do novo instituto bem como apresentar os resultados preliminares obtidos nos estados que são objetos desta pesquisa. Isto porque as Audiências de Custódia são hoje uma ação relevante na tentativa de estabelecer uma racionalização do fluxo de pessoas presas, fazendo com que a interferência do Poder Judiciário se dê o mais próximo possível da atuação policial no momento da prisão, tendo como objetivo a redução do número de presos provisórios.

O projeto e os provimentos

O modelo de audiência de custódia elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça em parceria com o Tribunal de Justiça de São Paulo e o Ministério da Justiça, prevê a apresentação do preso em flagrante a um juiz de direito, acompanhados por defensor público ou advogado particular, além de representante do Ministério Público, no prazo de até 24h depois de efetuada a prisão em flagrante delito. A audiência deve verificar a legalidade do flagrante e a necessidade da manutenção da prisão, além de identificar possíveis abusos ou tortura por parte da polícia contra o acusado.

O provimento²⁷ N°03/2015 do Tribunal de Justiça em conjunto com a Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo, dispõe sobre a criação das audiências e encontra-se estruturado a partir de duas premissas fundamentais: preocupação com “os problemas sob os quais opera o

²⁷ Ver provimento conjunto N° 03/2015 da Presidência do Tribunal de Justiça e corregedoria geral da justiça: http://www.tjsp.jus.br/Handlers/FileFetch.ashx?id_arquivo=65062

sistema penitenciário do estado” e o cumprimento do artigo 7º, item 5, do Pacto de San Jose da Costa Rica que diz que “toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais”. Logo, o provimento aponta para a observação dos direitos da pessoa presa e redução do encarceramento em massa, ao menos no que tange aos presos provisórios e às prisões ilegais.

Além de tais questões, uma das inovações trazidas pelo projeto trata da criação de centrais de alternativas penais capazes de oferecer aos juízes opções diversas do encarceramento provisório. Esses espaços devem funcionar também como pontos de articulação entre o Poder Judiciário, a Administração Penitenciária e Assistência Social.

Vale lembrar que o TJ São Paulo implementou o projeto de forma pioneira em fevereiro de 2015. Ao longo do referido ano outros estados passaram a adotar o projeto, ainda de forma pouco coordenada, já que os provimentos que regulamentavam o funcionamento das audiências foram elaborados de forma autônoma pelos TJ. Contudo, no final de 2015 todas as capitais do Brasil já realizavam audiências de custódia. O estado de Minas Gerais, um dos primeiros a aderir ao projeto, regulamentou o funcionamento das mesmas a partir da Resolução 796/2015, publicada no mês de junho. Já Pernambuco, por exemplo, aderiu ao projeto em agosto de 2015 com base na Resolução Nº 380 do Tribunal de Justiça.

Em dezembro do mesmo ano o CNJ publicou a Resolução 213²⁸ que disciplinou a prática das audiências de custódia estabelecendo parâmetros de atuação comuns a serem adotados pelos Tribunais de Justiça. Com base nesse documento os provimentos elaborados de forma autônoma pelo TJ dos estados foram reformulados para obedecerem aos padrões estipulados pelo CNJ.

Representações dos operadores

Como já mencionado, são dois os objetivos principais das Audiências de Custódia, ao menos no que tange às justificativas formais do projeto: a) reduzir o número de presos provisórios, e b) coibir a prática de tortura. Para tanto, trata-se de levar em consideração dois aspectos centrais, quais sejam, a rápida apresentação do preso em juízo (no prazo de até 24h de efetuada a prisão em flagrante delito) e a verificação da necessidade de manutenção da prisão – a partir da manifestação da defesa e da acusação, além do testemunho do próprio autuado.

²⁸Disponível em <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3059> acesso em 20/07/2016

É preciso ressaltar que a implementação do projeto requereu, em todos os estados, um rearranjo no que diz respeito à infraestrutura necessária para a realização das prisões em flagrante, impactando diretamente na forma segundo a qual as instituições do sistema de justiça costumavam funcionar. O deslocamento do preso da delegacia até o Fórum era algo que não acontecia no modelo anterior²⁹.

Além disso, o formato de audiência representa um dispêndio maior de tempo para os operadores, uma vez que as partes devem manifestar-se oralmente e abre-se espaço, portanto, para a produção de conflito. Ademais, a apresentação rápida em juízo, a possibilidade de denunciar casos de violência policial, a verificação da legalidade e necessidade da prisão configuram, ao menos formalmente, uma mudança importante no que diz respeito ao tratamento dado à prisão em flagrante pelo sistema de justiça³⁰.

Com base na pesquisa de campo realizada para este estudo, foi possível identificar certas recorrências no que diz respeito às opiniões dos operadores do Sistema de Justiça Criminal sobre as audiências. É importante frisar que aparentemente há um padrão em torno de tais representações que varia conforme a instituição a qual o operador representa, bem como segundo o tipo de trabalho realizado, como veremos a seguir.

Polícia Militar

Policiais militares, especialmente no nível operacional, tendem a evidenciar os aspectos negativos do projeto em detrimento dos avanços que poderiam ser percebidos. Em São Paulo, um sargento da Polícia Militar ouvido disse que as audiências de custódia possibilitam ao preso falar, mas não concedem a mesma oportunidade aos policiais militares que efetuaram a prisão. O sargento disse ainda que percebe um caráter disjuntivo entre as orientações que estruturam o trabalho da PM e o objetivo das audiências de custódia.

No mesmo sentido, na percepção dos comandantes de batalhão da RMBH (MG), colhida no grupo focal, a audiência de custódia representa um possível obstáculo à correta ação policial, dado que “*o juiz não tem contexto*”, não conhece o criminoso e a região na qual ele atua, frequentemente desconsiderando a visão do policial e da sua experiência operacional. Por exemplo, vários policiais entrevistados mencionaram existir uma distinção entre *criminoso* e *bandido*.

²⁹ No modelo anterior apenas cópia dos autos era remetida ao fórum para apreciação do juiz. O MP e a Defensoria Pública eram apenas informados da decisão. No caso de conversão do flagrante em preventiva o preso apenas seria apresentado em audiência no prazo de pelo menos três meses.

³⁰ Ver http://www.soudapaz.org/upload/pdf/justica_prisoeflagrante_pesquisa_web.pdf acesso em 19/09/2016

O *criminoso* seria aquele que violou uma ou mais leis ou regulamentos em caráter eventual, movido por uma escolha equivocada, necessidade, paixão ou assemelhado. Isso significa dizer que o *criminoso* pratica uma ilegalidade, mas esta seria menos reprovável porque ele não a comete como estilo de vida, que seria o caso do *bandido*. O *bandido* teria a prática de crime como carreira, a exemplo de chefes de rede de tráfico. A audiência de custódia, em virtude do distanciamento do juiz, tenderia a ignorar esta distinção. Na visão do gestor da PMMG, a audiência de custódia se coloca como um problema central e uma potencial ameaça simbólica:

Quando o preso tem entrada, a preocupação mais frequente do Juiz não é acerca de sua necessidade de permanecer ou não preso, mas, sim, acerca do respeito que as instituições tiveram aos seus direitos. As instituições devem respeitar os Direitos Humanos, mas a essência da audiência de custódia não é averiguar seu cumprimento. É verificar a possibilidade de liberdade provisória ou prisão. (Comandante da PMMG).

Polícia Civil

Nas entrevistas realizadas com policiais civis no estado de São Paulo, não foram apresentadas críticas duras às audiências de custódia. No entanto, parece haver o reconhecimento de que com a implementação do instituto fica claro um novo direcionamento no que diz respeito ao encarceramento de forma geral, e mais especificamente quanto às prisões provisórias e tratamento dos flagrantes efetuados pelas polícias. Um dos delegados de polícia entrevistados disse que as audiências foram criadas para combater o encarceramento excessivo. Há um entendimento partilhado – assim como nas entrevistas com representantes da PM – de que com as audiências intensifica-se a máxima “a polícia prende, e a justiça solta”.

Na visão de um gestor de Polícia Judiciária da PCMG, por exemplo, a audiência de custódia é redundante, porque serviria apenas para repetir o procedimento já realizado pelo delegado no exercício de suas funções, retirando-lhe, portanto, importância simbólica no processo de persecução criminal:

(a audiência de custódia seria) uma inutilidade sem limite e sem tamanho. Porque este trabalho já é feito pelo delegado, na hora em que ele analisa a questão que a PM trouxe. Era mais fácil você virar para o delegado e permitir que ele libere o sujeito sem o pagamento da fiança nos casos em que a Lei permitir. Você já tem ali um operador do direito. Você está pagando um Juiz que não produz para refazer um serviço de um profissional que você já pagou para fazer. Não precisa repetir tudo. Este modelo é de 1940. Os delegados não tinham formação jurídica. O delegado hoje tem o mesmo nível de outras carreiras jurídicas.

Judiciário

De modo geral, os juízes entrevistados reforçaram o caráter positivo das Audiências de Custódia. Em São Paulo os juízes ouvidos disseram que as audiências afirmam o papel articulador do Judiciário, já que o projeto piloto foi uma iniciativa do TJ-SP e não da Secretaria de Segurança Pública, por exemplo, e que só se viabilizou a partir da colaboração com outras instituições, como a Secretaria da Administração Penitenciária, Ministério Público, Defensoria Pública, e as Polícias.

Em entrevista com integrante do Poder Judiciário de Pernambuco, as audiências de custódia são consideradas extremamente saudáveis, principalmente após a mudança da lei com a dinâmica dos interrogatórios propostos. Entretanto, foi apontado que, apesar de ser uma iniciativa interessante, as audiências de custódia são um exemplo, dentre outros, da maneira como as articulações são falhas, uma vez que o avanço poderia ser maior caso o investimento ocorresse na formação e na mudança do perfil do Judiciário, levantando inclusive o fato de que em Pernambuco o número de liberdades concedidas nas audiências é dos menores, mesmo havendo um dos maiores quantitativos de presos provisórios do país.

Defensoria Pública

A partir da análise do grupo focal realizado com defensores públicos em São Paulo, revelou-se uma crítica relevante quanto à efetividade das audiências de custódia para a redução do encarceramento excessivo. Segundo um dos defensores, a mera realização da audiência não garante que será observado o princípio da presunção de inocência. Para tanto, seria necessária uma legislação que impedisse o magistrado de manter a prisão em determinados casos, reduzindo-se a margem de discricionariedade desse profissional.

O representante da Defensoria Pública da União (PE), no entanto, fez uma análise do projeto das audiências de custódia no contexto das políticas no Brasil. Para ele, as políticas são, de modo geral, voltadas para a prisão, sendo que o processo de criminalização não leva em conta as consequências públicas. O entrevistado considera haver encarceramento excessivo em Pernambuco e que medidas que buscam a redução no número de presos – como penas e medidas alternativas – contribuem para a permanência da cultura do encarceramento, uma vez que configuram formas de aumentar o espectro do direito penal.

Em 2015 o estado implementou, aderiu ao projeto do CNJ de implantação das audiências de custódia e, em tese, isso poderia contribuir para a redução no número

de presos provisórios, a gente tem uma realidade, aqui em PE, mais especificamente, de mais de 60% de presos provisórios, então se a gente realiza audiências de custódia efetivamente, implanta elas de forma efetiva, haveria, ou poderia de esperara, uma redução no número de presos provisórios. Contudo, em primeiro lugar, só implantar política ou só modificar a lei, com também já é fácil de perceber, não modifica ou não gera um resultado prático efetivo porque quem coloca as pessoas da prisão são juízes e os juízes não mudam suas opiniões apenas pelas mudanças na lei ou muito menos de mudanças que partem do poder executivo, de políticas públicas, por exemplo. Se a cultura de encarceramento continua impregnada na cabeça dos juízes em especial dos juízes do processo de conhecimento a realidade do sistema carcerário em Pernambuco não vai mudar e isso pode ser percebido inclusive pela baixa taxa de liberação, digamos assim, das audiências de custódia em Pernambuco. Aqui a gente só tem uma taxa de 38% por exemplo, então isso denota, embora seja um ponto positivo, a gente precisa reconhecer, não vai contribuir significativamente para a mudança, ou só isso, não vai mudar a realidade do sistema carcerário. Isso em relação a medida cautelar, a prisão provisória. (Defensoria Pública da União).

Ministério Público

Na visão do interlocutor do Ministério Público de Pernambuco, foram constantes falas críticas ao encarceramento excessivo. Entretanto, pontuou-se que houve um aumento da atuação do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público nesta questão. Quanto às medidas de descarcerização, pontuou-se a audiência de custódia como a forma do Judiciário “*tentar analisar da forma mais célere possível a prisão do acusado*”.

Foram apresentados pontos positivos e negativos. Como ponto positivo, verificou-se a possibilidade dos promotores e juízes estarem “*cara-a-cara*” com o custodiado, podendo identificar, de maneira mais criteriosa, seu perfil, mesmo estando ainda a investigação em seu princípio. Como pontos negativos, verificou-se que a análise é superficial, bem como foi pontuado o fato de que um acusado de classe média com advogado particular tem muito mais chances de ser solto em uma audiência de custódia do que um acusado que, embora se encontre nas mesmas circunstâncias, seja representado por um defensor público. Ainda, constatou-se que nem sempre o policial que prendeu em flagrante é o mesmo que conduz o custodiado à audiência de custódia, o que prejudica a produção testemunhal. Por fim, foi dito que tal instituto ainda está em fase de ajustes.

Sociedade Civil

Para os representantes da sociedade civil ouvidos durante a pesquisa, as audiências de custódia representam a possibilidade de redução do encarceramento excessivo, além de mecanismo de controle da atividade policial. Nesse sentido, a visão de integrante da sociedade

civil no estado de Pernambuco, é de que uma política de encarceramento responsável é necessária e que as audiências de custódia podem significar esse caminho, uma vez que pode haver menos prisões e violações e uma maior garantia de qualidade de vida e dignidade para a pessoa presa.

Na visão de representante da Pastoral Carcerária entrevistado em Minas Gerais as audiências de custódia constituem excelente estratégia, especialmente no que tange ao controle da atividade policial:

Entender a atuação da audiência de custódia como “dificultadora” do trabalho policial é um erro, pois muito frequentemente a abordagem policial é, de fato, violenta e “culpabilizadora”. Sabe-se que, muitas vezes, a polícia aborda o cidadão como se ele fosse bandido, sem ele ter sido condenado. A condenação vem antes do julgamento.

Sistema Penitenciário

Os profissionais que trabalham no Sistema Penitenciário são os que sentem de forma mais contundente os efeitos do encarceramento excessivo. É na competência desses profissionais que o resultado de todo um fluxo de trabalho levado a cabo pelas diferentes instituições do Sistema de Justiça Criminal pode ser percebido.

Segundo entrevistado que atua na gestão do sistema prisional do estado de Pernambuco, as audiências de custódia podem ser vistas como um “sinal verde para avançar na questão penitenciária” à medida em que diminui o número de entradas no sistema penitenciário. O entrevistado disse, ainda, que as audiências constituem importante medida desencarceradora.

Para os interlocutores do sistema prisional de Minas Gerais, as audiências de custódia são vistas de forma muito positiva por oferecerem segurança, legitimidade e rapidez ao processo:

Elas permitem a apresentação do preso ao juiz de forma mais célere, contribuindo para a redução de tensões decorrentes da espera de uma decisão, em um momento tão importante. Ela permite compreender melhor os motivos daquela prisão inicial, bem como subsidiar a decisão do magistrado. (Gestor do sistema prisional)

As audiências foram mencionadas em todos os estados componentes da pesquisa, e por quase todos os representantes institucionais. De modo geral, são percebidas como uma possibilidade existente para a redução do encarceramento excessivo e o controle da atividade policial, embora existam muitas críticas quanto à sua efetividade e real capacidade de mudança.

Além disso, como uma iniciativa do Poder Judiciário – e não das Secretarias de Segurança Pública, por exemplo – foram reconhecidas e mencionadas por todas as instituições como um mecanismo capaz de produzir impactos na prática de todos os operadores do Sistema de Justiça Criminal. Tanto é que não houve profissional que as desconhecesse.

Monitoramento³¹ disponível no site de Conselho Nacional de Justiça apresenta o quantitativo de audiências realizadas pelos estados desde a adoção do projeto até o mês de Agosto de 2016, informando ainda os percentuais de decretação de prisões preventivas e liberdades provisórias. Em São Paulo foram realizadas 28.431 audiências de custódia das quais 50,66% tiveram como desfecho a decretação de prisão preventiva. Em Minas Gerais o total até o momento é de 10.007 audiências realizadas, com 52,16% de decretações de prisão preventiva. Já em Pernambuco, foram realizadas 3.642 audiências com conversão de prisão preventiva em 60,63% dos casos.

No primeiro ano do projeto piloto na capital de São Paulo, foram realizadas 14.083 audiências³². No entanto, existe uma diferença significativa entre o número de pessoas presas em flagrante divulgado pela Secretaria de Segurança Pública do Estado³³ e o número de pessoas apresentadas em audiência de custódia. Somando-se o 2º, 3º e 4º trimestres, foram presas na capital, 27.238 pessoas em flagrante, porém, no mesmo período apenas 13.496 pessoas foram apresentadas em audiência de custódia. Ou seja, metade das pessoas presas em flagrante na capital não foi apresentada em audiência.

O fato de até o ano de 2015 não serem realizadas audiências aos finais de semana e feriados, a não apresentação de crimes do tribunal do júri e violência doméstica,³⁴ e o pagamento de fiança em sede policial, ajudam a compreender, embora não cheguem a explicar, a diferença nos números. A implementação do projeto está sendo feita de forma gradual, o que constitui ponto positivo segundo os idealizadores do projeto, já que se trata de experiência inédita.

Além disso, dados apresentados no relatório³⁵ de monitoramento do primeiro ano das audiências de custódia elaborado pelo IDDD revelam que, em princípio, o tratamento dado em audiência a uma das questões que justifica sua existência – a tortura – é inadequado³⁶. Dos 141

³¹ <http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/audiencia-de-custodia/mapa-da-implantacao-da-audiencia-de-custodia-no-brasil> Acessado em 16/09/2016

³² Segundo dados oficiais do Tribunal de Justiça

³³ <http://www.ssp.sp.gov.br/novaestatistica/Pesquisa.aspx> acesso em 28/08/2016

³⁴ A partir de 2016 tais crimes passaram a ser apresentados em audiência

³⁵ <http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2016/05/Relatorio-AC-SP.pdf> acesso em 28/08/2016

³⁶ Como também foi apontado pelo relatório Implementação das audiências de custódia no Brasil: análise de experiências e recomendações de aprimoramento, DEPEN (2016).

casos de agressões relatadas durante a audiência, apenas 91 dos relatos geraram algum tipo de providências (exame médico e encaminhamento ao DIPO 5³⁷). Vale ressaltar que o estado de São Paulo realiza audiências há mais tempo e também é o único para o qual se encontra produzida pesquisa detalhada de monitoramento, a qual foi utilizada para este texto.

A questão das audiências de custódia desperta posicionamentos às vezes contraditórios por parte dos operadores do Sistema de Justiça Criminal. Por um lado, há aqueles que subestimam a necessidade de sua realização, como no caso de um dos delegados de polícia de Minas Gerais entrevistados para a pesquisa, para o qual as audiências são redundantes porque só “repetem” o que já foi feito em sede policial pelo delegado. Por outro, há aqueles que acreditam que as audiências podem impactar diretamente no trabalho policial, como no caso de um dos policiais militares entrevistados em São Paulo que disse identificar nos objetivos das audiências questões que vão de encontro à “política” de segurança pública adotada no estado e que está diretamente associada à repressão e ao número de prisões em flagrante.

Segmentos como a sociedade civil, Judiciário e Sistema Prisional, parecem enxergar as audiências enquanto espaços efetivos para a produção de mudança, apresentando pontos de vista bastante otimistas. Outros segmentos, como a Defensoria Pública e o Ministério Público são mais críticos em relação ao novo instituto e pontuaram a cultura punitiva como um dos maiores entraves à efetivação das audiências de custódia. Já os policiais, especialmente no nível operacional, tendem a enfatizar os aspectos negativos do projeto em detrimento de possíveis avanços.

Além disso, no que tange à possível redução do encarceramento excessivo, é preciso dizer que as audiências tratam exclusivamente da questão da prisão provisória, e que, portanto, seu escopo de ação encontra-se restrito a esse segmento prisional. Ademais, como foi dito por um interlocutor da Defensoria Pública da União em Pernambuco, simples mudanças legislativas ou normativas não são suficientes para a desconstrução de históricas práticas de violações de direitos que constituem marcas do Sistema de Justiça Criminal no Brasil.

Assim, com base nos dados ora apresentados, não é possível perceber uma quebra significativa do padrão de atuação – repressivo – segundo o qual se encontram organizadas as ações das instituições sistema de justiça, inclusive o Judiciário. Menicucci (2007), nesse sentido, diz que fatores sistêmicos e estruturais balizariam a interação entre o processo político e as instituições. Assim, a efetividade das audiências de custódia enquanto espaço de ruptura

³⁷ Divisão dentro do próprio DIPO responsável pelo recebimento e processamento das denúncias de violência policial.

encontra-se diretamente ligada à força que o modelo anterior – pautado na escrita e na punição preventiva, e com características inquisitoriais – ainda exerce sobre os operadores do sistema.

3.2.8. Política, lógica e estratégia em segurança pública e administração penitenciária

As políticas de segurança pública no Brasil se tornaram alvo de intenso debate especialmente após os 1990, diante do crescimento nos números da violência urbana, sobretudo em face ao crescimento nos números de homicídios no país, no contexto da redemocratização política e as iniciativas de inovação e reforma. Entretanto, é comum na literatura especializada a afirmação de que a realidade brasileira tem se caracterizado pela ausência de uma política pública propriamente dita. Porém, alguns autores, como Saporì (2007), em seu livro *Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas*, analisa que tal avaliação como equivocada por considerar política pública como um tipo de intervenção governamental bastante específica, pautada, sobretudo, no “planejamento, monitoramento e controle de resultados (p.14)”. Contudo, continua o autor, a “ausência dessa racionalidade gerencial não significa que não haja uma política pública”. Para o autor: “o caráter racional e sistemático das políticas públicas é muito mais uma expectativa social” (p.70).

Segundo Saporì (2007), as formas de gerir o campo da segurança pública, seja ações pautadas na omissão, ausência de ação, ou seja ações, estratégias, lógicas caracterizadas pela improvisação, pelo clientelismo e pela postura meramente reativa também devem ser consideradas como constitutivas das políticas públicas. Para outros estudiosos da segurança, as ações descritas por Saporì (2007), caracterizadas pela omissão e/ou improvisação, não podem ser classificadas como uma política pública, posto não responderem a mecanismos de controle e participação social, indispensáveis ao caráter público das ações de governo.

De todo modo, a partir da coleta de dados junto aos interlocutores desta pesquisa, foi recorrente a visão de que não existe uma política de segurança pública claramente definida. Durante as entrevistas, sucederam-se falas queixosas sobre uma ausência de definição pública de pressupostos de como policiais, promotores e delegados devem controlar o crime. Suas ações, como foi verificado, estavam pautadas em programas pontuais – como os sistemas de metas descritos - e estratégias específicas das instituições e cadeias de comando de quem fazem parte, ou ainda por práticas relacionadas ao gerenciamento de crises. As ações dos interlocutores parecem pautar muito mais pelo receio de fazer diferente, destoar do *modus operandi* de suas instituições, do que orientar-se por critérios publicamente definidos e pactuados.

Minas Gerais

A decadência dos instrumentos sistêmicos de integração da política de segurança pública em Minas Gerais é visível aos interlocutores. O atual governo descontinuou todas as políticas de integração dos governos anteriores, inclusive no que se refere ao funcionamento do Colegiado de Integração do Sistema de Defesa Social. A reforma administrativa, recentemente aprovada na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, inclusive, propõe o redesenho do sistema, prevendo a separação da SEDS em duas novas secretarias: a Secretaria de Estado de Segurança Pública – responsável pelas políticas de policiamento, socioeducativo e prevenção à criminalidade, e a Secretaria de Estado de Administração Prisional, que será responsável pelo sistema prisional.

A elevação do status do sistema prisional é muito bem vista por todos os interlocutores entrevistados, mas em especial pelos profissionais do sistema prisional, particularmente no que se refere à independência administrativa e financeira que ela proporcionaria. Para os entrevistados, a autonomia representaria a potencialidade da profissionalização dos funcionários deste sistema.

Se de um lado isso representa a falência dos processos de integração propostos no desenho anterior e, portanto, de suas potencialidades, de outro, é o testemunho mesmo da ineficiência daqueles mesmo processos, na visão de seus operadores. Assim, para o gestor do sistema prisional, a despeito da pasta se encontrar formalmente inserida na estrutura de gestão da Política de Segurança Pública, nunca houve uma efetiva integração da política prisional ao escopo mais amplo dos processos de tomada de decisão e de planejamento estratégico da área.

O Sistema Prisional é elencado como recurso institucional estratégico da Política de Segurança Pública do Estado. No entanto, tal integração nunca se materializou em efetiva articulação entre a política prisional e as demais vertentes de atuação da Segurança. (Chefe de gabinete, gestor em exercício do sistema prisional)

A opinião é a mesma para o gestor de entidade da sociedade civil:

Não vejo (integração entre políticas de Segurança Pública e política Prisional). E digo mais: hoje eu não consigo te dizer quais políticas de integração são feitas para o Sistema Prisional. Não vejo. Só vejo uma política de aprisionamento e cumprimento da pena, pura e simplesmente. Sem que isso esteja articulado a qualquer política de segurança. Uma visão policalesca. (...) Hoje temos uma visão simplesmente policial da questão da segurança pública. E não uma visão social. (Gestor de organização da Sociedade Civil)

A fragilidade dos mecanismos de integração também se manifesta no compartilhamento de informações. Apontou-se que uma grande gama de procedimentos, que poderia ser realizada de maneira informatizada, ainda é feita por meio físico, o que aumenta a probabilidade de erro dos dados (múltiplas entradas manuais) e retrabalho:

A frouxa articulação de dados pode ser percebida até mesmo entre as subunidades da SEDS. A título de exemplo, não é possível, ainda, integrar os dados produzidos pelo sistema socioeducativo e os do sistema prisional. (Gestor do sistema prisional).

Assim, a maior parte dos funcionários do sistema prisional entrevistados o percebe, então, como a “ponta da linha da segurança pública”, isto é, o lugar onde as atividades dos demais órgãos do ciclo de justiça criminal irão desaguar, e não como um ator em interlocução com estas outras organizações.

Neste aspecto, observam-se arranjos locais de integração: em alguns, é próxima a relação com as polícias; em outros, com o Ministério Público e com juízes, principalmente em função de audiências de custódia; em outros, há participação da guarda municipal. De forma ampla, parece haver maior interação do sistema prisional com a Polícia Civil e com o Ministério Público e o Judiciário, pelo menos no que se refere a reuniões ou instituição de grupos de trabalho específicos, como comitês interinstitucionais.

A nossa subsecretaria não tem, eu posso quase que afirmar, não tem conhecimento dessas políticas, e não tem um relacionamento mais estreito com esses órgãos federais da execução penal. (...) A gente trabalha muito ainda, apesar dessa aparente organização administrativa, a gente trabalha muito ainda na base do arranjo e do improviso. Então a gestão do diretor é bem com base na vivência prática que ele tem. (...)E aí o diretor se arranja e se improvisa para a coisa funcionar, mas distante de política pública, muito distante. (Diretor de Unidade Prisional)

Na visão do gestor do Sistema Prisional de Minas Gerais, este mantém suas interlocuções mais sistemáticas com representantes do Poder Judiciário (Ministério Público e Tribunal de Justiça).

Ainda assim, esse contato parece não operar dentro de uma lógica mais abrangente de planejamento e gestão sistêmica das políticas de Segurança Pública e Prisional, atendo-se fundamentalmente à resolução fragmentada e emergencial de problemas pontuais do próprio sistema (superlotação, gestão emergencial de vagas, eventuais interdições de unidades prisionais, etc).

Um fator muito importante e frequentemente mencionado foi a importância da relação pessoal entre os agentes públicos para o bom funcionamento do trabalho desenvolvido em conjunto pelas instituições. A pessoalidade foi o atributo destacado na interação entre as instituições. Os comentários de modo geral sugeriam que somente por meio da interação pessoal e não institucional é que o sistema funcionava, sendo atribuída à dificuldade de estrutura uma das dimensões responsáveis pelo seu não funcionamento. De outro lado, a percepção dos outros atores sobre o Sistema Prisional foi crítica de uma maneira geral, em função do que se reconhece como falta de estrutura e de pessoal que o mesmo apresenta. Na visão do Comandante da PMMG,

A PMMG por vezes tem que fazer a segurança de presídios, externa e interna. Muitas vezes é solicitado apoio na escolta de presos, seja para transferência, seja para audiências, seja em hospitais. Os policiais entendem que essa é uma função do Estado que cabe à SUAPI e não à polícia. (Comandante da PMMG)

Para o Superintendente de Polícia Judiciária da PCMG,

Houve um significativo avanço e investimento no sistema prisional em Minas Gerais. Antigamente, a Polícia Civil colocava um carcereiro lá e era um amontoado de gente. Hoje você tem o agente prisional, tem um psicólogo, tem uma tentativa de lidar com o problema. Cadeia não vai resolver o problema, mas cadeia tem que ser uma possibilidade real, senão não tem como resolver o problema. Se você não tiver no sistema uma possibilidade de que o indivíduo tema não violar a norma, não tem controle.

A política criminal paulista: “na dúvida prende”

No estado de São Paulo, não se pode afirmar a existência de uma política pública criminal que pautasse as ações das instituições responsáveis pelo controle do crime. No nível institucional, em São Paulo, há crescente autonomia entre as áreas de segurança e a administração penitenciária, decorrente de decisões tomadas para gerir o aumento vertiginoso no número de presos e a administração de um gigante e complexo sistema penitenciário. Enquanto, no nível das práticas, a presença do PCC torna nítidas as conexões entre o que ocorre no interior dos presídios, as novas formas de organização econômica e política do “mundo do crime” e as escolhas de reação da política de segurança.

A chamada “guerra contra o crime” pauta as ações das polícias quase que exclusivamente na retirada sistemática de criminosos das ruas – sobretudo ligados aos crimes patrimoniais e ao comércio das drogas – por meio principalmente das prisões em flagrante. Outras formas de controle do crime, como ações de prevenção ao delito, policiamento

comunitário, penas alternativas à prisão, justiça restaurativa não são priorizadas na política de segurança.

Na perspectiva dos atores que estão à frente das instituições da segurança pública e do sistema penitenciário existe a sensação de estarem, como dizem, “*enxugando gelo*”. Especialmente os policiais civis sentem-se onerados pelas prisões em flagrante, que geram muito trabalho nas delegacias devido à lógica cartorial do inquérito policial. Entre os policiais militares, há uma percepção de atuação restrita às posições pouco estratégicas na criminalidade urbana, facilmente substituíveis, que não impede a continuidade das atividades criminais. O policiamento ostensivo constitui um risco diário para a vida do policial, diante, sobretudo, da maior intensidade dos confrontos na última década.

Para os agentes penitenciários, o intenso e crescente fluxo de ingressos no sistema sobrecarrega seu trabalho, especialmente porque as unidades são superlotadas e porque há constante tensão interna. A expansão do sistema prisional em São Paulo aumentou a desproporção entre presos e agentes penitenciários: se em 1994 era de 1 agente para 2,7 presos, em 2010 passa ser de 1 para 7,3 presos (DIAS, 2013). Esse cálculo, entretanto, considera o número total de agentes e o número total de presos, a taxa real deve considerar que os agentes trabalham em regime de plantões (são 4 plantões) e há um grande número de agentes afastados por férias, desvio de função ou problemas de saúde. O número de agentes penitenciários mortos violentamente também é um dado de experiência de quem trabalha no sistema.

A inexistência de uma política de segurança pública leva os policiais a calçarem suas ações, sobretudo, nas prisões em flagrante. Como disse um dos interlocutores da pesquisa, um juiz, “*por uma questão de falta de política de segurança pública, os policiais fazem seu papel a partir de flagrantes. Muitos destes flagrantes não decorrem de investigação, mas de informações advindas de escutas ilegais*” (Juiz, São Paulo).

Desta forma, principalmente em relação aos policiais militares, a forma como realizam o policiamento está ligada à obtenção de informações através de investidas policiais irregulares e das escutas telefônicas³⁸. Como disse um juiz interlocutor da pesquisa, “*e tudo isso para quebrar uma boca de fumo e prender atores criminais de pouca relevância para a rede de tráfico de drogas do bairro*”. Ou então, as prisões são conseguidas em razão do mero encontro casual entre uma viatura e alguém que cometeu algum tipo de crime, como por exemplo, um roubo ou furto a um veículo. Neste sentido, escutas ilegais e abordagens constituem o principal mecanismo de ação da PMESP para realizar o controle do crime. O que vai refletir no perfil

³⁸ Este mecanismo de investigação foi descrito por Silvestre (2016).

dos presos apreendidos nestas ações: furtadores de celulares, pequenos traficantes, furtadores de veículos, isto é, acusados de pequenos crimes patrimoniais e crimes ligados ao comércio de drogas no espaço das ruas.

Conforme afirmou outro interlocutor da pesquisa, agente penitenciário, o ritmo das abordagens dos policiais militares acaba criando um fluxo intenso entre a rua e as penitenciárias, na medida em que muitas pessoas são presas diariamente, por crimes que acarretam punição leve, com condenações de até 5 anos, que vão representar uma passagem de dois a três anos na prisão. Neste sentido, onera-se o trabalho do agente penitenciário, que constantemente tem que lidar com a circulação de pessoas dentro das unidades penitenciárias e as relações entre estas e as organizações criminais intramuros. Segundo este mesmo interlocutor, para uma melhoria nas condições penitenciárias, é necessário que a polícia “*passasse a prender menos*”. E para tal, na sua visão, o número de prisões teria que deixar de ser visto como mérito no trabalho policial, devendo este ser medido por redução dos crimes.

Esta mesma questão foi problematizada por um outro interlocutor, gestor da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo. O referido gestor, que atuou à frente da construção do programa *São Paulo Contra o Crime*, relata a dificuldade de construir um programa de metas para a ação policial, devido à baixa qualidade dos dados da segurança pública. Segundo ele, geralmente, são utilizados indicadores da atividade final, o que não é o ideal, uma vez que “*vicia*” a ação policial. Segundo relatou o gestor, a dificuldade para mensurar a atividade policial em SP existe em razão da “*falta de vontade política*”, uma vez que “*construir indicadores não é uma prioridade*”. Não considera os indicadores existentes ideais, pois seria necessária a aplicação de um planejamento de patrulhamentos (prevenção) que retirasse o foco da prisão em flagrante. Indicadores da produtividade policial baseados na prisão em flagrante resultam em que “*os policiais não fazem mais nada, só saem pelas ruas prendendo em flagrante*”. O gestor relacionou ainda o “*perigo*” de o programa de bonificação por metas pautar o policiamento, convertendo o bônus no objetivo último da ação dos policiais. Segundo ainda este mesmo interlocutor: “*falar que isso ou aquilo receberá um bônus é mostrar qual é a prioridade do estado, qual crime o estado entende que deve ser combatido*”.

Como resultado, há um *modus operandi* na segurança pública que produz e reitera a seletividade do sistema de justiça brasileiro. Na visão de um dos interlocutores, se existe uma política de segurança pública em São Paulo, ela é feita de “*acasos*”, do mero encontro entre a polícia e autores de crimes mais vulneráveis à ação policial – em razão de características raciais e sociais destes sujeitos – e não em decorrência de uma investigação criminal. Como sequência deste processo, estes casos, que são na maioria prisões em flagrante delito, serão facilmente

“aceitos” pelo fluxo do sistema de justiça criminal, pois são casos “fáceis”, que geram metas para as delegacias em sua atribuição de processamento criminal. Estas metas, como disse um entrevistado, são atingidas quase que exclusivamente com flagrante, pois quase “*não existem prisões que advêm de investigação, de tecnologia para identificar digitais numa cena de um crime – não se vê isso na prática*”.

As investigações policiais para casos de crimes patrimoniais vão existir, e de forma um pouco mais sofisticada, quando houver um crime patrimonial com uma vítima de um poder socioeconômico relevante. Daí se terá uma investigação. Fora isso, a política de segurança pública é o acaso, é o flagrante. O acaso é a tática da segurança pública para crime patrimonial e as escutas são para os crimes de drogas (Juiz, SP).

O Ministério Público acaba por reiterar o *modus operandi* seletivo que se inicia na atuação policial, uma vez que, nas palavras de outro interlocutor “*o Ministério Público sempre se contenta com a palavra do policial para iniciar um processo, então o MP não é uma fonte de pressão para que se melhore a qualidade do policiamento, do inquérito, de uma política de segurança pública*”. Esta lógica favorece a inserção nas prisões de um perfil bastante restrito de atores criminais: jovens, negros, que cometeram crimes de baixo potencial ofensivo, sobretudo crimes patrimoniais e ligados ao comércio de drogas, como demonstrado nos dados apresentados anteriormente sobre o perfil da população prisional.

Desta forma, se é difícil visualizar uma política pública de segurança em São Paulo a coordenar as ações descritas pelos interlocutores da pesquisa, é evidente que o resultado das ações institucionais produz efeitos convergentes no sentido de um tratamento estritamente repressor das delinquências, tendo o encarceramento como única resposta. Diante da ausência de espaços institucionais para a articulação de políticas integradas entre as polícias e outros setores de políticas públicas, o efeito da aplicação das ações em curso é a punição seletiva de crimes contra o patrimônio e crimes de drogas, enquanto não há explicações precisas para a queda das taxas de homicídio, nem para a interrupção do declínio nos patamares atuais. A prevenção e punição dos crimes contra a vida não é prioridade da segurança pública, ao passo que a punição aos delitos contra o patrimônio e ligados ao comércio de drogas se concentra sobre grupos sociais específicos, representados na população carcerária (Silvestre, Schlittler, Sinhoretto, 2015).

Sinhoretto (2011), ao discutir as tendências vigentes no campo estatal de administração de conflitos, analisa a existência de uma preocupação minuciosa com a administração de conflitos ligados à circulação da riqueza, mesmo em suas manifestações informais, ao mesmo tempo em que é atribuída pouca relevância ao uso da violência física, com

consequente impacto sobre a garantia da vida. Em razão desta característica, as instituições estatais de administração de conflitos privilegiam suas ações e estratégias em conflitos ligados à circulação indevida da riqueza e negligenciam conflitos relacionados à proteção da vida.

Como afirmam Sinhoretto e Lima (2015), em relação ao Ministério Público, sua responsabilidade na definição dos parâmetros da seletividade criminal parece residir na omissão em exercer a sua função constitucional de controle externo da ação policial, apenas restringindo sua atuação aos inquéritos que recebe dos distritos policiais, sem se preocupar com a forma como ambas as polícias estão atuando ou com a garantia de direitos da população. Já a responsabilidade do Judiciário pela seletividade no fluxo da justiça criminal é a opção de renúncia ao protagonismo da justiça criminal (Sinhoretto e Lima, 2015).

A renúncia ao protagonismo da justiça criminal em favor da Polícia Militar foi identificada na fala de um juiz entrevistado, para ele: *“o policial não precisa se preocupar com encarceramento excessivo, isso não pode ser levado em consideração pelo policial, pois não cabe a ele, ele precisa fazer o seu trabalho”*.

Entretanto, como salientou um outro juiz entrevistado, é sabido que nem todos os juízes compartilham do pressuposto de que o resultado deve sempre ser a prisão. Nas palavras dele: *“nem todos os juízes são punitivistas, existem sim camadas descontentes”*. Todavia, como visto durante o trabalho de campo, existe um receio entre os operadores do sistema de justiça criminal por *“fazer diferente, dançar diferente da música”*. Vários interlocutores, entre delegados e juízes, demonstraram o receio de serem alvos de punições quando optam por questionar o encarceramento como meta da justiça criminal. Como disse um interlocutor: *“muitos não se expressam com receio de punições, é mais cômodo seguir o fluxo do que promover o incômodo. Eles podem perder prestígio se mostrarem descontentamento”*.

O receio de ser punido ou ter a carreira prejudicada por aderir a uma visão mais garantista do processo penal foi expressado especialmente entre os delegados e juízes.

Há uma pressão sobre o judiciário para que ele desempenhe um certo papel na punição. A capacidade de resistência que os juízes têm a esse papel é limitada, em razão de uma conjuntura corporativista. Qualquer juiz crítico será ameaçado pelos status que ele poderia ter na carreira se seguisse o fluxo punitivista” (Juiz).

O mesmo assunto foi abordado por outro entrevistado, um delegado. Segundo seu relato, durante o processo de formação, os policiais mais novos sempre escutam dos mais velhos: *“melhor errar para mais do que pra menos”*, ou seja, *“na dúvida, é melhor prender e deixar o Judiciário decidir”*. Verifica-se que este saber das ruas, que circula como uma sociabilidade entre policiais mais velhos e policiais mais novos, se choca com o princípio

constitucional de presunção de inocência. Como relatou o entrevistado, existe uma certa pressão para que os delegados sempre optem por iniciar o processamento criminal. E a ponta mais frágil desta cadeia são os delegados plantonistas, responsáveis por registrar os inúmeros casos de flagrante trazidos pelos policiais militares todos os dias aos balcões das delegacias. Como afirmou o interlocutor, esta classe é a mais vulnerável à fiscalização dos delegados titulares, e precisa “*dançar conforme a música*”, porque o trabalho no plantão é uma opção para quem precisa de mais flexibilidade na carreira.

Os interlocutores que atuavam em delegacias (investigadores e delegados) destacaram seu papel no fluxo do processamento criminal. Como foi dito por um investigador, nos inquéritos em que há provas consistentes para embasar os flagrantes, dificilmente há reversão das prisões: “*o papel da Polícia Civil é de suma importância no funcionamento do sistema, pois acabam sendo o primeiro filtro de legalidade. A partir da experiência dele, em geral o Judiciário ratifica o trabalho da PC, expedindo mantados, etc. com facilidade*”.

Pernambuco

De uma maneira geral, as análises empreendidas pelos entrevistados giraram em torno da percepção de que existe, em Pernambuco, uma política pública voltada à segurança chamada *Pacto Pela Vida*. Alguns setores da sociedade civil, entretanto, questionaram a existência desta política, asseverando que, na verdade, trata-se de um “programa” ou “agenda”. Tal assertiva dá-se pela concepção de que, embora a sociedade civil tenha participado da concepção do PPV, não foi dada a ela, por parte do governo do estado de Pernambuco, a oportunidade de participar amplamente de sua implementação e de seu monitoramento. Assim, teria ocorrido uma “*traição*” do Pacto por parte do poder estatal.

Observa-se que, no plano formal, foi pensada a segurança pública de forma a contemplar as perspectivas preventiva e repressiva, sendo tal complementariedade um fator de destaque. Entretanto, observou-se na prática, o privilégio da repressão, tendo sido deixada de lado, consideravelmente, a prevenção. Tal postura fez aumentar em proporções alarmantes o número de pessoas custodiadas no sistema prisional.

Outro fator levantado diz respeito a ser o Pacto uma política de estado ou de governo. Nas palavras de um promotor ouvido:

Com o decorrer dos anos, houve mudança de secretários, questões da política interna do Pacto pela Vida, saída do Governador no período do governo... uma série

de situações que aconteceram durante o vigor do Pacto pela Vida que hoje em dia nem se sabe como ele está. Ao invés de ser uma política de Estado era, na verdade, uma política relacionada à pessoa física de Governador no período e às pessoas a ele confiadas” (Promotor)

Assim, embora o PPV figure como uma política na área de segurança pública formal e consistentemente elaborada, sua aplicação é recorrentemente atrelada à força política da pessoa do governador no período; tendo sido constatado que, posteriormente, nenhum outro gestor deu prioridade ao PPV.

No que concerne ao sistema prisional, foi bastante consistente a análise dos entrevistados de que não existe uma política pública que lance o olhar para os problemas da prisão em Pernambuco. Seria esta postura, segundo alguns, uma omissão do Poder Executivo no tratamento da questão, e segundo outros, uma opção política de não tratar o problema por caminhos oficiais. Assim, teria sido uma opção histórica tratar a questão prisional através da lógica do pragmatismo tático, por meio da formulação espontânea de múltiplos arranjos baseados na lógica da disputa e concentração de poder por parte de agentes estatais e presos. O resultado seria a forte influência dos encarcerados para regular o funcionamento e a dinâmica dos presídios. O poder de influência dos presos poderia ser percebido em dois exemplos: o primeiro, no fato de que vários deles conseguem comandar crimes e organizações criminosas de dentro do próprio presídio; o outro, na existência da figura do “chaveiro” – encarcerado que, de acordo com o Agente Penitenciário, figura-se como uma espécie de “representante de sala”, sendo um preso escolhido entre os presidiários e o diretor do presídio para cuidar de determinada cela.

Existe uma cadeia totalmente corrompida de agente penitenciário, de diretor de presídio, de tudo. (...) Acho que tem gente dentro do Executivo que se beneficia, acho que tem juiz e promotor que se beneficia disso. Eu penso que tem braço de corrupção em todos os poderes. Nessa área carcerária, eu não tenho dúvida. (...) Quem manda nesse país não é o Judiciário, não é o Executivo, não é o Ministério Público, não é a imprensa; eu penso que quem manda, hoje, no país, é o sistema carcerário. Eles decidem se a gente vai viver ou morrer. (Promotor)

Superlotação carcerária e fragilidade da ressocialização seriam decorrentes da falta de uma política pública voltada ao sistema penitenciário. Na análise dos entrevistados, prende-se muito tanto devido ao estabelecimento de metas quanto à falta de preparação dos policiais em suas abordagens, o Judiciário solta pouco e, assim, as prisões sofrem com a desproporção entre o quantitativo de presos e o número de vagas. Tal fenômeno, além de infringir a dignidade dos presos, faz com que muitas pessoas que antes não estavam inseridas numa dinâmica de prática recorrente de crimes passem a vincular-se a redes mais organizadas. Esta situação ocorre devido

ao contato de novos presos com os mais antigos (e geralmente reincidentes), havendo influência a partir de lógicas de micropoder estabelecidas na experiência carcerária. Por esta dinâmica, concluem os interlocutores, os problemas da segurança pública passam a sofrer um agravamento e não uma atenuação.

No que toca à integração entre segurança pública e sistema prisional foi recorrente o entendimento de que esta não existe. O entendimento amplamente esboçado foi o de que o sistema de justiça criminal não é interligado.

Alguns entrevistados, entretanto, como o Agente Penitenciário e um Gestor, verificaram que no PPV o sistema prisional foi pensado em comunicação com outras instituições. Entretanto, tal integração “*não é efetivamente voltada para o reflexo prisional*”, ou seja, o sistema prisional acaba figurando como um “*reflexo muito negativo*” na medida em que “*houve um aumento da população carcerária mas não houve nenhuma melhora na estrutura do sistema*” (Agente Penitenciário). Teria havido uma distorção na proposta de integração formalmente elaborada e a prática:

Quando se tem a possibilidade de sentar à mesa e discutir uma política de segurança pública pro estado, as pessoas que representavam o sistema prisional eram pessoas que não tinham conhecimento nem interesse de melhorar o sistema prisional. Eram pessoas que estavam ali por indicação política, por interesses diversos e crenças diversas da verdadeira função do sistema. Boa parte das cadeiras foi ocupada por policiais militares. Nada contra policial militar. (Mas) uma instituição como a polícia militar é uma das muitas instituições que desacredita completamente na ressocialização. Um policial militar, como instituição, tem o meliante, criminoso como inimigo. Então, ele não tem interesse nenhum que aquele cara vá ser reintegrado na sociedade. E eu vi muito disso. Muito dinheiro é movido numa secretaria dessa e poucas coisas são feitas para a melhoria do sistema como um todo – que inclui servidores, presos. (Agente penitenciário)

Especificamente com relação às forças de segurança pública, no que toca à comunicação interna, foi levantado que, com o PPV, ocorreu uma relativa integração. Tal integração, entretanto, deveu-se, principalmente, devido à exigência das metas. Neste sentido, policiais militares, policiais civis e agentes penitenciários passaram a trabalhar conjuntamente em busca de maior eficiência no cumprimento dos resultados estabelecidos. Entretanto, ligações mais substanciais em nível institucional não existiram. Foram recorrentes as falas de que os agentes públicos do sistema de justiça criminal estabelecem pontes de diálogo em seus trabalhos por meio de iniciativas individuais e não devido a uma política institucional de integração.

Entre agentes penitenciários e policiais civis, a existência de cursos interligados favoreceu o diálogo (inclusive na área de Inteligência) e possibilitou a criação de canais de

contato, entretanto, seriam relações interpessoais mais do que política institucional. A Polícia Militar está presente no ambiente de trabalho dos agentes penitenciários (devido ao insuficiente efetivo para a grande demanda), o que é visto como positivo pelo fato de a PM possuir capilaridade, passando informações importantes aos agentes. Entretanto, por vezes, a presença da Polícia Militar provoca tensões, visões diferentes sobre o mesmo trabalho. Ademais, muitos policiais militares são alocados para trabalhar nos presídios como forma de punição, por comportamento indevido no ambiente de trabalho (utilização de bebida alcoólica e psicotrópicos, por exemplo).

Na visão do Ministério Público, as integrações são contingenciais e *“cada um trabalha fazendo o seu”*. Ainda, *“os valores individuais é que determinam o nível desse diálogo e a melhora da prestação do sistema de segurança e justiça”*. Assim, tal inexistência faz com que, oficiosamente, seja estabelecida uma lógica própria (de acordo com interesses e relações de poder na prática estabelecidos) e não muito clara de administração do sistema penitenciário.

Outra forma de atuação através da lógica dos arranjos contingenciais diz respeito à afirmação do Agente Penitenciário com relação à Escola de Formação. De acordo com ele, na Escola muito pouco ou quase nada se aprende sobre o papel de um agente penitenciário. Diante de tal lacuna, o *modus operandi*, os valores e a identidade dessa categoria profissional passam a se dar a partir da passagem do conhecimento e do exemplo, na prática, dos agentes mais velhos para os mais novos. Tal dinâmica acaba por criar pragmatismo tático e uma estratégia corporativa que passa ao largo do estabelecimento institucional de políticas oficiais do Poder Público.

Por fim, vários foram os entrevistados que pontuaram a impossibilidade de tratar a segurança pública de forma eficiente sem integrar as várias instituições e os vários agentes do sistema de justiça criminal. Recorrentemente se falou da falibilidade de uma política estatal que trate apenas da segurança pública e/ou apenas do sistema carcerário. São questões que deveriam ser geridas conjuntamente, não apenas como questão de repressão criminal, mas sobretudo, a partir do paradigma da promoção de direitos.

Foi também recorrente a crítica ao olhar estritamente legalista do Direito Penal, como uma atitude de emergência e sem grande profundidade. Foi questionada a concepção de que o Poder Judiciário é capaz de resolver conflitos sociais, como uma visão ultrapassada e insuficiente. Assim, mais do que a judicialização dos conflitos e a repressão criminal, foi notada a necessidade de estabelecimento de políticas voltadas à promoção de direitos (saúde, educação entre outros) como forma primordial de prevenir o cometimento de crimes. Outros dois pontos tocados foram também a necessidade de criação de protocolos para a atuação de agentes estatais

com vistas à formação consistente de uma política estatal e não apenas governamental ou contingencial, bem como a necessidade de maior abertura para a participação da sociedade civil tanto na formulação quanto na implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, inclusive tendo sido apontada a indispensabilidade do Conselho Estadual de Segurança Pública.

3.2.9. Alternativas ao encarceramento e/ou políticas de prevenção

Durante o desenvolvimento da pesquisa foi identificada a necessidade de debater o tema das alternativas penais e programas de prevenção, como desdobramento das (des)articulações entre políticas de segurança pública e políticas de encarceramento. Este é um dos pontos considerados importantes pelos interlocutores para o refreamento de tendências de encarceramento excessivo, sendo necessário identificar as potencialidades dessas iniciativas e as dificuldades na sua difusão, aplicação e legitimação.

A utilização da tornozeleira eletrônica como uma possível alternativa à pena de prisão apareceu no campo realizado nos três estados. Entretanto, junto com essa possibilidade está a constatação, entre os entrevistados, de que não basta sua aplicação, é necessária uma fiscalização eficaz para que não se confunda o *alternativo* com *impunidade*, já que uma grande preocupação dos atores do sistema é não transmitir a sensação de que o crime ou ofensa não estão sendo punidos. Seguindo essa linha de raciocínio, um juiz de São Paulo citou ainda a prisão albergue domiciliar, mas reclamou que ela passa a sensação de impunidade à população porque falta fiscalização sobre seu cumprimento; em suas palavras afirma, em tom de desaprovação, que o sentenciado muitas vezes sequer entende que está cumprindo uma pena.

Em Minas Gerais, apontou-se a existência das CEAPAs – Centrais de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas, mostrando que existe institucionalização no campo das alternativas penais, incluindo a atuação do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, mas estariam ausentes reflexões sobre o verdadeiro sentido dessas alternativas e se elas estão, de fato, substituindo a pena de prisão ou se estão apenas incrementando as opções do Estado para punir. Foi também mencionado o programa para atender egressos do sistema prisional e promover sua reinserção social. A iniciativa, embora importante, não se constitui enquanto *alternativa* no sentido estrito do termo, já que atua sobre indivíduos que já cumpriram a pena, ou seja, novamente não se trata aqui de pensar alternativas à prisão, que continua a ser a pena por excelência, mas apenas minimizar, nesse caso, seus efeitos negativos.

Assim, a despeito de todo potencial que estas alternativas apresentam, não raras vezes passam de alternativas à pena de prisão para alternativas à liberdade. Muitas pesquisas têm mostrado como a tornozeleira eletrônica e as medidas cautelares estão sendo usadas para casos nos quais os acusados responderiam o processo em liberdade, diagnóstico grave e que mostra as disfunções de medidas que, pensadas inicialmente como alternativas, acabam sendo cooptadas pela lógica do sistema penal moderno que se baseia sobre o punitivismo.

Em relação ao estado de Pernambuco, o Programa *Pacto pela Vida* continua a ser central e apontado como principal programa preventivo. A crítica que aparece nos discursos dos entrevistados, no entanto, é a de que ele atualmente enfoca a repressão e não a prevenção. Foi questionado entre os entrevistados que um programa que se pauta sobre metas para a atuação policial (gratificações por prisões em flagrantes) não poderia ter o efeito de reduzir o encarceramento. Dessa forma, com vistas a diminuir as taxas de crimes violentos naquele estado, a contrapartida tem sido um impacto negativo sobre o sistema prisional, porque o onera ao mesmo tempo em que não são previstas outras formas de atuação preventiva.

Minas Gerais

A principal alternativa ao encarceramento vislumbrada pelos interlocutores da pesquisa neste estado foi a monitoração eletrônica, possível através do uso da tornozeleira eletrônica. Sua utilização em sentenciados apareceu com bastante força no discurso de gestores do Sistema Prisional ouvidos pela pesquisa. Na sua fala, o monitoramento eletrônico constituiria não apenas um alívio imediato (ainda que provisório) para o problema da superlotação das unidades prisionais, mas também uma alternativa financeiramente mais viável para o Estado.

A monitoração eletrônica foi descrita por um dos entrevistados como uma “*unidade prisional virtual*”, isto é, uma medida que permitiria o cumprimento da pena de forma menos gravosa, por meio da reaproximação ao meio social:

Em uma visão mais restritiva, o uso da tornozeleira auxiliaria na fiscalização do cumprimento da pena em regime aberto ou para acompanhamento de saídas temporárias. De outro lado, a tornozeleira também pode ser vista como uma medida de desencarceramento ao possibilitar, por exemplo, a conversão do regime semiaberto em prisão domiciliar, caso haja trabalho externo ou estudo, evitando-se, assim, o recolhimento do custodiado ao estabelecimento prisional. Essa seria uma utilização mais ampliada da monitoração eletrônica. (Diretor de unidade prisional)

Fica claro na fala de alguns entrevistados, entretanto, que a alternativa de incrementar o monitoramento eletrônico de sentenciados não se articula necessariamente a uma política de investimento em medidas de ressocialização ou humanização da pena, mas sim à mitigação dos problemas imediatos de superlotação prisional. Na visão do comandante da PMMG, inclusive, parte da execução penal, como o acompanhamento de apenados cuja custódia se dava por meio da utilização de tornozeleiras eletrônicas, deveria *“estar na mão da polícia para melhor controlar os deslocamentos e saber o que os indivíduos estivessem fazendo”*.

A principal inovação que Minas Gerais teria a oferecer nesta área, entretanto, é a política de prevenção à criminalidade do Governo do Estado de Minas Gerais. Neste caso, duas frentes de interface com potencial efetivamente reflexivo sobre as políticas prisionais sempre estiveram abertas, porém exploradas com pequena expressão pelo sistema prisional (que se manteve em posição de *“cliente”* e não *“protagonista”* das ações, deixando a cargo da Política de Prevenção todas as dimensões substantivas de concepção e condução estratégica dos projetos), quais sejam, os programas voltados para o desenvolvimento de alternativas penais e para a reintegração social dos egressos (denominados, respectivamente, “Programa Central de Acompanhamento das Penas e Medidas Alternativas - CEAPA” e “Programa de Reintegração Social de Egressos do Sistema Prisional - PRESp”).

O programa CEAPA – Centrais de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas, se institucionalizou na intenção de contribuir para a consolidação de uma política criminal de responsabilização penal alternativa ao cárcere, mediante o efetivo monitoramento das Penas e Medidas Alternativas e da qualificação da execução penal via ações e projetos de caráter reflexivo e pedagógico. Ancorado na Política Nacional de Penas e Medidas Alternativas, do Ministério da Justiça, o CEAPA visa ampliar a oferta de intervenções e meios efetivos de responsabilização pelos crimes e delitos cometidos, de forma distinta do aprisionamento e para além das tradicionais penas restritivas de direito, transações penais e suspensões condicionais do processo.

Em 2014, cerca de 9.000 penas e medidas alternativas eram acompanhadas pela CEAPA em 13 municípios de Minas Gerais, através de uma rede de 2.700 instituições parceiras cadastradas, com índice de cumprimento da medida determinada pelo juiz em 86% dos casos acompanhados naquele ano.

O PRESp – Programa de Reintegração Social do Egresso do Sistema Prisional objetiva favorecer o acesso a direitos e promover condições para inclusão social de egressos do sistema prisional, minimizando as vulnerabilidades relacionadas a processos de criminalização e aquelas agravadas pelo aprisionamento. O PRESp parte do princípio que o cumprimento da

pena privativa de liberdade no sistema penal brasileiro representa a violação de uma série de direitos, passando pela precariedade do acesso a defesa técnica, a falta de acompanhamento processual, a superlotação das celas, a privação de oportunidades de cultura, educação, saúde, lazer, esporte e trabalho, a ruptura de vínculos familiares e comunitários, a exposição a riscos e violências, a práticas de atividades ilícitas, em muitas situações, chegando até mesmo a potencializar e consolidar a vinculação e o pertencimento à organizações criminosas.

O PRESp desenvolve suas atividades justamente junto ao público egresso do sistema prisional que foram condenados ao cumprimento de pena privativa de liberdade e se encontram em regime aberto, prisão domiciliar, livramento condicional e também no caso de liberdade definitiva, buscando reduzir as barreiras de exclusão social e promovendo o acesso a direitos a fim de que essa travessia deixe de ser um esforço exclusivamente individual e, em sintonia com os preceitos constitucionais, seja amparada por políticas públicas. Em 2014, o PRESp desenvolvia atividades em 11 municípios de Minas Gerais, tendo realizado 19.800 atendimentos com egressos do sistema prisional naquele ano.

São Paulo

A partir das falas dos entrevistados, observamos na pesquisa que as alternativas ao encarceramento não conseguem servir de contraponto à força da pressão punitivista, segundo a qual a punição só pode ser entendida enquanto pena que implique algum tipo de sofrimento ao ofensor, especialmente a pena de prisão, que continua sendo central nesse contexto.

Durante as entrevistas realizadas com atores da segurança pública em São Paulo, a prisão Albergue Domiciliar apareceu como uma alternativa, especialmente na fala de um magistrado. Para ele, a Prisão Albergue Domiciliar, na medida em que falta fiscalização, acaba aumentando o descrédito da população no sistema de justiça já que, em sua opinião, o sentenciado não entende que ele está cumprindo uma pena. Assim, ao invés de se constituir como uma alternativa possível, acaba sendo um prejuízo para o funcionamento do sistema, já que aumenta a desconfiança da população na justiça e no aplicador da lei. Nas palavras do entrevistado, quando questionado a respeito das alternativas penais, “*a lei é boa, mas falha na execução*”, ou seja, as alternativas penais estariam condenadas ao fracasso enquanto não conseguirem sanar o problema da falta de fiscalização para seu cumprimento.

Além disso, cabe destacar que o próprio termo “penas alternativas” pode levar a duas possibilidades interpretativas. A primeira é a de alternativa às penas convencionais (leia-se pena de prisão), no sentido de não punir da forma como entendemos a punição hoje, mas, ao invés

disso, buscar outras formas de resposta ao delito que escapem à lógica retributiva. A segunda é a das penas alternativas no sentido de outros tipos de pena, ou outras formas de punir. Sucintamente, o que estaria em jogo seriam alternativas à punição ou formas alternativas de punir. O juiz de orientação mais punitivista entrevistado para a pesquisa (admite essa orientação usando a seguinte expressão: “*aqui sou voto vencido, sou o juiz que mais prende*”) se aproxima da segunda interpretação.

Além da Prisão Albergue Domiciliar, outras alternativas penais vieram à tona durante a pesquisa em outras entrevistas, como as medidas cautelares, as tornozeleiras eletrônicas, além de formas alternativas de administração de conflitos, como a justiça restaurativa. Nesse sentido, é importante destacar que muitas falas ou argumentos dos entrevistados estão em consonância com o que as pesquisas mais recentes nas áreas da Sociologia, da Criminologia e do Direito têm apontado, que são os perigos destas alternativas serem cooptadas pela lógica do direito penal, transformando-se em práticas que, ao invés de reduzirem o campo do controle social, terminam por aumentá-lo, incrementando as opções do Estado para punir.

Assim, a despeito de todo potencial que estas alternativas apresentam, não raras vezes passam de alternativas à pena de prisão para alternativas à liberdade. Muitas pesquisas têm mostrado como a tornozeleira eletrônica e as medidas cautelares estão sendo usadas para casos nos quais os acusados responderiam o processo em liberdade. Assim, uma medida que foi idealizada para diminuir o recurso ao encarceramento passou a ser utilizada para controlar pessoas que, de outro modo, estariam respondendo ao processo em liberdade.

Essa situação de desvio da finalidade das propostas alternativas conduz invariavelmente à análise do papel que o Poder Judiciário cumpre neste cenário. A esse respeito, o grupo focal realizado com defensores públicos é exemplar:

Eu acho que são medidas que não saem do plano (...) eu acho que um grande agente legitimador de todo esse processo é o Poder Judiciário, principalmente nas políticas de encarceramento. O Judiciário é um dos grandes responsáveis. (...) Essas alternativas penais sempre foram formas de, no Brasil, elas sempre foram formas de ampliar o controle penal. (Defensor Público)

Essas políticas são idealistas, no sentido de que elas são pesquisas bem-intencionadas, mas que elas não vão ter resultado prático porque da forma como elas estão construídas você não combinou isso com o Poder Judiciário. O Poder Judiciário não vai resolver um conflito que gera encarceramento de maneira consensual; isso não está no horizonte do Poder Judiciário, resolver um roubo com justiça restaurativa, isso não está no horizonte de nenhum juiz no Brasil, então você pode desenvolver teoricamente isso e tal e fazer um plano... Mas isso vai ficar no papel, porque você não envolve os atores que são os responsáveis por fazer isso, essas políticas não vão na radicalidade dos fenômenos: quer reduzir o

encarceramento? Não tem como reduzir o encarceramento sem falar em tráfico, roubo e furto, isso é o que encarcera. (Defensor Público).

Dessa forma, a sugestão do entrevistado para reverter este cenário de super encarceramento seria a produção de leis que proibissem a prisão para determinadas situações, descriminalizando drogas, por exemplo, ou proibindo a prisão para o furto. O Judiciário, em sua opinião, “*não funciona na base da sensibilidade*”, ele precisa de uma norma clara que proíba de maneira expressa determinadas condutas. Além disso, o discurso do entrevistado aponta também para a falta de integração das diversas instituições e agentes que poderiam atuar no enfrentamento do problema de forma preventiva. Vimos, ao longo do relatório, como é uma característica forte do estado de São Paulo no campo da segurança pública e do sistema penitenciário não existir articulação entre diferentes secretarias, situação que poderia viabilizar políticas ou ações que escapassem da pressão punitivista propondo linhas de atuação pautadas mais na prevenção do problema que em sua contenção.

Pernambuco

Através das falas dos entrevistados, buscou-se analisar percepções acerca das políticas de prevenção e de alternativas ao encarceramento no estado de Pernambuco, especialmente no tocante ao *Pacto pela Vida*, que foi a política de segurança pública instituída no estado a partir da gestão governamental do ano de 2007.

Em seu bojo, o PPV estabeleceu como um dos seus valores fundantes o conceito de aplicação de estratégias de repressão qualificada e de prevenção do crime e da violência com foco na redução de homicídios. Além disso, com o início de sua implantação, a política pública estipulou como uma das cinco câmaras técnicas do Comitê Gestor – mecanismo responsável pelo monitoramento do PPV a partir de 2008 – a de “Prevenção Social”.

No entanto, de maneira geral para os interlocutores representantes do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Poder Judiciário, da gestão do sistema prisional, da sociedade civil e das polícias no estado de Pernambuco, o ponto da prevenção previsto no projeto do PPV foi superado pelo da repressão. Tal aspecto é colocado de modo recorrente pelos atores entrevistados como uma crítica necessária ao PPV, visto que ele carrega consigo

outros pontos fracos que a política contribuiu no que diz respeito à segurança pública e ao sistema prisional do Estado³⁹.

Para um integrante da sociedade civil, houve foco na linha de repressão qualificada da violência e da criminalidade, sem o mesmo empenho para estabelecer metas e garantir a prevenção social ao crime, prevalecendo a lógica do encarceramento e da redução de homicídios a qualquer custo, sem participação da política de prevenção. Ainda na visão do entrevistado, há super encarceramento sem política de prevenção e sem articulação com a justiça. No projeto do PPV existem muitas ações para o sistema prisional, principalmente para se integrar com o Ministério Público, como uma política de prevenção com a comunidade egressa, mas não houve efetividade nesse sentido – prossegue. Pensa que seria necessário rever o PPV, reavaliar o que falta avançar na linha do sistema de justiça criminal e na política de prevenção. Já para outro entrevistado, integrante da sociedade civil, o PPV deveria ser uma política de segurança pública para a cidade que articulasse prevenção e coerção, mas o que há é um desequilíbrio em que os recursos foram dirigidos apenas à coerção.

Na perspectiva de um integrante da Defensoria Pública de Pernambuco, o PPV exigia que se prendesse mais, visto que pagava mais para os policiais para prenderem de acordo com o programa de metas com o objetivo de diminuir os crimes violentos. Tal gratificação por flagrantes levaria a mascarar o problema já que atuaria apenas na repressão e não na prevenção, procurando tratar as conseqüências, tendo ainda como agravante o aumento do número de flagrantes forjados. Para o entrevistado, o ideal seria atuar nas duas formas (prevenção e repressão), pois, para manter um índice mais baixo de crimes violentos, necessitaria de políticas públicas relacionadas às áreas como educação, com capacitação para empregos, referentes às medidas de longo prazo, indo ao encontro da prática da prisão que seria uma resposta rápida. O seu ponto de vista sobre a estratégia do Pacto fica claro a seguir: “ (...) *eu vi que a política do Pacto pela Vida realmente era prender, era mais rígida, de prender muito, o policial, a gente via que ganhava mais por cada flagrante em contrapartida fez surgir muita coisa forjada pra ganhar mais*” (Defensor Público Estadual).

³⁹ Tais noções foram propostas também, especialmente por atores da sociedade civil, em avaliações sobre o Pacto Pela Vida já realizadas: “Nesse sentido, uma primeira crítica feita de modo recorrente pelos atores da sociedade civil é a de que o papel da repressão foi privilegiado em detrimento do papel da prevenção nesta política pública. Tais informantes argumentam que a fatia do orçamento destinada às atividades de prevenção é efêmera comparada à verba designada para ações repressivas. Além disso, representantes da sociedade civil alegam que as atividades de prevenção não são estruturadas e monitoradas criteriosamente, como é feito com as ações repressoras. Afirma-se que, no âmbito da prevenção, o modelo de gestão caminha a passos mais lentos e ainda não está completamente estruturado” (Ratton, 2013).

Mesmo levando em conta o aspecto da prevenção nas suas discussões, como observado nas reuniões, o PPV exigia resultados da repressão, deixando de lado o aspecto da prevenção. O defensor entende o atual descontrole do PPV como reflexo da falta de atenção ao aspecto preventivo e o excesso na repressão. Como exemplo de política de prevenção, na entrevista cita o programa “Professor defensor, aluno cidadão” da própria Defensoria Pública Estadual que propõe entrar nas comunidades ensinando sobre Direitos e abordando temáticas como drogas e a lei Maria da Penha, que chegou a ser levada para discussão no PPV.

Na opinião do entrevistado da Defensoria Pública da União, o PPV é a principal política de segurança pública de Pernambuco. Apesar de considerar que o PPV deu luz ao planejamento público na área, não concorda em como a política vem sendo executada: a parte da prevenção não foi priorizada e nem fortalecida e as políticas de incentivo e remuneração às polícias são distorções que levam ao aumento nas taxas de encarceramento. Além disso, apesar de, no início, o PPV ter alcançado a redução de algumas taxas, o que se observa é que não houve continuidade na redução. Tais pontos podem ser visualizados no trecho a seguir:

O programa, quando você analisa, ele pretende ser mais amplo do que como ele vem sendo executado... Ele é bastante interdisciplinar... Nesse aspecto, de como o projeto foi pensado, ele me parece positivo porque investiu, deu atenção ou jogou luz a ideia de que o sistema penal não vai resolver o problema das desigualdades sociais ou não é através do direito penal ou das políticas de polícia, de policiamento, que vão ser resolvidos os problemas e os conflitos sociais, então esse é um aspecto positivo do projeto. Agora, me parece que é fácil constatar que essa parte de prevenção foi de algum modo abandonada ou não é executada adequadamente... Essa parte, que era o ponto positivo do projeto, ela foi deixada de lado e os pontos que eu observo como críticos me parecem bem evidentes. Primeiro uma política de incentivo ao policial que tem se mostrado equivocada. Você simplesmente remunerar o policial pela quantidade de drogas apreendidas que a gente sabe, a própria ideia de criminalização das drogas o do uso de drogas é discutível e, além disso, mesmo sabendo, mesmo isso sendo absolutamente discutido no âmbito da universidade, você investir numa forma de remuneração que é apenas formal no sentido de que paga ao policial pela quantidade de drogas e não por uma atividade de inteligência, por uma atividade que leve efetivamente a um desmantelamento, por exemplo, de uma eventual organização criminosa, então isso me parece contribuir para aumentar a taxa de encarceramento daquela população que sempre foi atingida pelo sistema punitivo e que não resolver, que não vai resolver o problema da segurança pública... A outra crítica me parece ser continuar insistindo no sistema punitivo como a forma de resolver ou de tratar a segurança pública, pra mim, é problemático... Aplicar o sistema punitivo por si só não vai, não gera, não vai trazer mais segurança pública. Então esse projeto, apesar de todas as boas intenções, mostra mais uma vez, comprova essa ideia de que o direito penal não resolve o problema de segurança pública. (Defensor Público da União).

O entrevistado representante da Polícia Militar entende que o PPV teve boa idealização, mas problemas em sua operacionalização, visto que afunila para a questão apenas repressiva, deixando de lado a participação social. Afirma ainda que a atual dificuldade para manter os índices se relaciona com a falta de sustentação na prevenção, participação social e investimentos. Para ele, em decorrência do PPV, prendeu-se muito, mas não houve ressocialização ou debates internos ao sistema penitenciário para dar voz aos presos e, nesse sentido, não tem como manter os baixos índices de criminalidade.

Para além da percepção sobre o aspecto da prevenção, os informantes suscitaram opiniões acerca das políticas tidas como alternativas ao encarceramento. De maneira geral, os entrevistados as consideram medidas positivas e necessárias diante da realidade prisional do estado de Pernambuco. No entanto, alguns apontam que ainda são pontuais e precisam ser sistemáticas a fim de garantir, na prática, a eficácia proposta.

A perspectiva da representante do Poder Judiciário é a de que a instituição tem um papel a cumprir para que essa relação entre política de segurança pública e sistema penitenciário seja melhor articulada. Em sua opinião, a visão excepcional da medida cautelar e a priorização do devido processo legal e do tempo razoável do processo impactaria positivamente a questão das prisões. Para ela, pune-se mal, uma vez que não há, em Pernambuco, compromisso com o processo e sim com prisão enquanto antecipação de pena. Seria preciso, segundo a entrevistada, se descomprometer com a prisão e se comprometer primeiro com a dignidade e com os direitos fundamentais e, nesse ponto, o Judiciário teria muito a contribuir mudando a mentalidade dos juízes criminais. Seu discurso reforça (para além das dificuldades que uma reforma no direito criminal enfrentaria se se baseasse somente em uma mudança de mentalidade dos juristas) o argumento que este relatório visa expor que é a centralidade da pena de prisão, vista como única possibilidade de resposta ao crime possível, como um dos principais entraves à legitimação e ampliação das alternativas penais como penas alternativas ou formas alternativas de administração de conflitos, algo que poderia impactar o excesso do recurso ao encarceramento.

Sua visão sobre as medidas que pensam a descarcerização é a de que elas são extremamente saudáveis. No entanto, o Executivo precisaria dar contrapartida, por exemplo, com monitoramento eletrônico, o que, circunstancialmente, são interessantes, mas o Judiciário não pode converter uma pena e precisar de monitoramento e não ter essa ferramenta à disposição. Para o entrevistado, que reforça a necessidade da fiscalização no uso de alternativas à prisão, a realidade de Pernambuco ainda é muito precária em relação a esse aspecto.

O agente penitenciário entrevistado apontou, sobre a política criminal, que há alguns problemas específicos, bem como possíveis soluções. Dentre os problemas destacou a

existência de penas muito longas – isso possibilita que muitos encarcerados, com o passar do tempo, acomodem-se ao ambiente prisional, estabelecendo relações, articulações, produzindo espécies de microssistemas de poder e criando uma série de outras situações que *“distorcem totalmente o que é que era pra ele estar passando ali dentro como a prisão pra poder ressocializar ele (sic)”*. Outro problema encontrado foi o dilatado tempo a que presos preventivamente são submetidos, fazendo com que, muitas vezes, a duração da prisão preventiva exceda o próprio *quantum* estabelecido na sentença condenatória. Dentre as necessidades e possíveis soluções, falou sobre a utilização de pena pecuniária como medida de descarcerização, sobre a necessidade de uma maior fiscalização em presos com livramento condicional, sobre a necessidade de mudança na política de drogas (introduzindo institutos como a transação penal), sobre a urgência de se voltar o olhar para o trabalho com a “delinquência juvenil” (alternativas ao encarceramento), bem como sobre a necessidade de criação de uma delegacia especializada em crimes cometidos por presos dentro do sistema prisional (mormente a falta de interesse por parte da polícia civil no atendimento a tais casos). Ainda, sinalizou a primordialidade de medidas educativas voltadas à população em geral para desmistificar a “panaceia” de que justiça se faz apenas com prisão.

Um entrevistado integrantes da sociedade civil informou que o Ministério da Justiça precisa fazer uma triagem em relação à população carcerária no país. Em sua visão, as políticas de descarcerização são urgentes e, através delas, se poderia pensar em ressocialização a partir do cárcere. Outra integrante apontou que, para implementar uma política de descarcerização em Pernambuco, primeiramente é necessário rever o PPV, porque não se pode ter uma medida de descarcerização com a permanência de uma medida de super encarceramento. Adotar esse tipo de política sem mexer no PPV, é só gastar dinheiro e tempo. Além disso, aponta que há, no estado, uma necessidade de interiorização das Audiências de Custódia – tidas, na sua visão, como uma linha de fortalecimento de prevenção terciária -, visto que apenas na capital elas acontecem.

Ademais, outro integrante da sociedade civil levantou que no estado de Pernambuco existem políticas alternativas ao encarceramento, como as penas alternativas. O entrevistado conhece as medidas de descarcerização em teoria e, na prática, acredita que tais ações não estão alcançando a eficácia que se esperava que tivessem. Para ele, o sistema punitivo não pode ser simplesmente vingativo, ele precisa adequar a necessidade de integração da pessoa com a da própria sociedade, ter uma rede de serviços garantidos. Em sua visão, a forma como as penas alternativas vem sendo utilizadas não agrega essa noção. Seguindo tal posicionamento, outra

fala de uma entrevistada da sociedade civil apontou descrença em relação às alternativas para prisões que sejam pensadas apenas pelo estado e sem a participação da sociedade civil.

Souza (no prelo), ao fazer uma análise dos documentos produzidos relacionados à emergência e consolidação de dispositivos legais que instituem medidas alternativas ao cárcere e ao processo penal, mostra como apesar das críticas reconhecidas às condições de encarceramentos e seus efeitos, a questão central sobre a necessidade de alternativas à prisão está na percepção de que nem todos os sujeitos devem ser punidos com o encarceramento. Ou seja, o que está em jogo aqui, mais uma vez, é o fato de que a prisão não é questionada em si mesma, como principal forma de resposta penal:

(...) portanto se considerarmos esse como o momento de emergência das alternativas penais no Brasil, podemos afirmar que esse movimento, no campo político, não se sustenta discursivamente em uma crítica geral ao encarceramento e seus efeitos, mas sim na questão de que o encarceramento não é a forma de punição adequada a todo e qualquer sujeito” (Souza, s/p no prelo)

Em nenhum momento as alternativas penais foram tomadas como um substituto efetivo à prisão. Ao mesmo tempo, essa afirmação não causa surpresa ao constatararmos que elas efetivamente estão sendo usadas como um substituto à liberdade. É relevante destacar, portanto, como os discursos dos entrevistados para a pesquisa mais uma vez estão em sintonia com os achados mais recentes de pesquisas nessa área. O autor afirma também como era importante para os proponentes dessas medidas alternativas fazer com que elas não fossem percebidas como impunidade:

Por mais contraditório que isso hoje possa parecer, uma das condições de possibilidade de emergência das penas restritivas de direitos foi a sua capacidade de se colocar como uma alternativa suficientemente punitiva em relação a outras formas de resposta ao crime já institucionalizada naquele momento. (Souza, s/p no prelo)

Esse argumento do autor apareceu também durante a coleta de dados nos três estados para a presente pesquisa. Diversos entrevistados (dos três estados) externaram sua preocupação com a fiscalização no uso na tornozeleira eletrônica, por exemplo, ou a prisão albergue domiciliar, para que essas medidas não sejam entendidas (pelos sentenciados ou população de uma forma geral) como falta de punição.

Além disso, o fator econômico é uma variável importante no campo das alternativas penais e formas alternativas de administração de conflitos. Souza (no prelo), mais uma vez mostra como na década de 1980 surge um discurso (que não se extingue como passar do tempo, apenas modifica-se, persistindo até hoje) que afirma não se tratar apenas de instituir alternativas à pena privativa de liberdade, mas de colocar em prática medidas que possam servir para ajudar o sistema que está sobrecarregado:

Já não eram os danos provocados pelo encarceramento, mas os custos da punição e a tramitação lenta dos processos que estavam no foco das justificativas para a necessidade de alternativas penais (...) a expansão do marco legal das alternativas ao cárcere e ao processo penal nos anos 1990 se dá associada a uma necessidade de redução de custos, melhoria de gestão e de aumento da rapidez e eficiência da justiça criminal (Souza, s/p no prelo)

Essa racionalidade econômica, que podemos chamar de *gerencialismo*, apareceu na fala dos interlocutores do estado de Minas Gerais sobre o uso da tornozeleira eletrônica, no sentido de afirmar que ela poderia ser uma alternativa economicamente mais vantajosa para o aparelho penal. Segundo os entrevistados, o monitoramento eletrônico constituiria não apenas um alívio imediato (ainda que provisório) para o problema da superlotação das unidades prisionais, mas também uma alternativa financeiramente mais viável para o Estado.

Dessa forma, não se questiona a existência da prisão, como Foucault já indicava desde *Vigiar e Punir* (publicado originalmente em 1975), mas apenas seus efeitos negativos, a necessidade ou não de usá-la para todos os criminosos e os seus custos financeiros para o Estado (Souza, no prelo). Isso mostra, novamente, a necessidade de mais pesquisas na área das alternativas penais, para que consigamos talvez romper com o que Álvaro Pires (2013) chama de Racionalidade Penal Moderna, e impactando, dessa forma, em nosso sistema de justiça criminal que se baseia sobre a retribuição e a punição (entendida aqui como prática que implique algum tipo de sofrimento ao ofensor) como principal resposta penal e também na ideia de que para incluir devemos excluir (prisão como propulsora da ressocialização), uma incoerência cognitiva de partida.

Vale mencionar também que a lógica do gerencialismo está presente igualmente no movimento que pretende disseminar a justiça restaurativa em nosso país. O ministro Ricardo Lewandowski assinou, em maio deste ano, uma Resolução pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que visa difundir práticas restaurativas no país. O argumento que embasa o incentivo dado a esse modelo alternativo de gestão de conflitos é o de que o Judiciário está abarrotado de processos e há judicialização excessiva de conflitos do cotidiano; seria preciso, portanto,

segundo os partidários dessa proposta, abrir novos canais para a administração de conflitos que não sejam custosos e que possam ajudar a desentruar os canais formais de acesso à justiça.

Assim, uma proposta inovadora de administração de conflitos, que conta com um embasamento teórico-filosófico bastante sofisticado e que almeja escapar da lógica punitiva focando, de forma diferente, na restauração das relações sociais rompidas pelo conflito, tem seu campo de atuação restrito a atender apenas conflitos considerados de baixo potencial ofensivo (especialmente aqueles que se envolvem crianças e adolescentes e conflitos no ambiente escolar) e sua legitimação condicionada a que se mostre uma alternativa economicamente viável, isto é, baseada sobre o voluntarismo de facilitadores de justiça que vão ajudar a desviar esses conflitos considerados pouco importantes para a prestação do serviço jurídico do sistema de justiça oficial (TONCHE, 2015).

Métodos alternativos de administração de conflitos como a justiça restaurativa poderiam cumprir um importante papel neste cenário de super encarceramento na tentativa de revertê-lo por dois motivos: um primeiro seria sentido mais significativamente a partir da redução no número de casos a serem processados criminalmente e/ou a diminuição do recurso à pena de prisão, outro efeito poderia ser percebido de uma forma mais geral na medida em que ela implica mudar o registro do que se entende atualmente por punição quando invoca a responsabilização no lugar da culpabilização e outras formas de resposta ao crime que fogem da lógica punitiva. Mas, a despeito de todo seu potencial, ela ainda tem um longo para caminho a percorrer para sua que sua *expertise* seja traduzida em práticas transformadoras.

Percebe-se, portanto, como as alternativas penais, entendidas aqui como penas alternativas e formas alternativas de administração de conflitos, estão sofrendo uma série de dificuldades para que cumpram com suas funções de reais *alternativas*. Os obstáculos vão desde uma dificuldade de se estabelecerem diante da força do punitivismo, até a falta de financiamentos, de estrutura, de legitimidade, além do risco de serem cooptadas pelo sistema transformando-se em apêndices do estado na função de punir.

Em relação ao aspecto da prevenção, foi visto como, em Pernambuco, o programa *Pacto pela Vida* foca na repressão ao invés da prevenção, de acordo com o depoimento dos entrevistados ouvidos pela pesquisa. Na perspectiva da Defensoria Pública de Pernambuco, o PPV exigia que se prendesse mais, na medida em que pagava mais para os policiais prenderem de acordo com o programa de metas cujo objetivo era diminuir os índices de crimes violentos.

De forma geral, os dados da pesquisa reforçaram a hipótese inicial de que existe uma lacuna no campo da segurança pública em relação às políticas de prevenção. Mesmo quando pensadas inicialmente como políticas preventivas existe um desvio de foco/função para a

repressão ou contenção (caso do PPV do estado de Pernambuco), mostrando como essas iniciativas ainda são frágeis frente ao contexto de reforço punitivo que vivemos.

O caso de São Paulo ilustra ainda a falta de diálogo entre diferentes secretarias, agentes e demais órgãos que poderiam estar trabalhando segundo linhas de prevenção, na tentativa de reverter a situação atual de crise nas áreas da segurança pública e do sistema carcerário, além de viabilizar formas mais inclusivas e participativas no enfrentamento da questão. Contudo, se um dos diagnósticos da presente pesquisa é a falta de diálogo entre as instituições e as diferentes iniciativas ou programas nesse campo, acredita-se que o próprio esforço de desenvolvimento dessa pesquisa, de cunho comparativo nos três estados, é uma tentativa de reverter esse quadro.

A despeito das inquietações já expostas no tocante às alternativas penais e políticas de prevenção, a partir do que o trabalho de campo nos três estados nos trouxe, cabe ressaltar que este relatório não esgota as possibilidades analíticas do tema que segue sendo da máxima importância e urgência. Questões como qual a noção de punição que se tem e que se quer preservar, por exemplo, continuam sendo centrais para o desenvolvimento dessa área de estudos e de formulação de políticas públicas.

3.3. INOVAÇÕES EM POLÍTICAS CRIMINAIS DESCARCARIZANTES: OS CASOS DA EUROPA E DA AMÉRICA LATINA

Nesta seção, serão discutidas algumas das principais estratégias inovadoras em termos de política criminal e penal, na América Latina e na Europa, as quais, através de diversos mecanismos com alcance e impactos igualmente variáveis a depender do país, buscam reduzir o tamanho da população prisional nos referidos continentes.

3.3.1. O caso Europeu

A despeito das disparidades na criminalidade e na sua punição entre os países europeus, este continente manteve, ao longo do tempo, populações carcerárias, de modo geral, significativamente menores do que as norte-americanas e latino-americanas, por exemplo. Um dado que ilustra isso é o fato de que, ainda nos anos 1980, os Estados Unidos possuíam uma taxa de encarceramento 10 vezes maior do que a taxa da Holanda e duas vezes maior que a do Reino Unido (FOGEL, 1988).

Tal diferença pode ser explicada pelos paradigmas punitivos das sociedades norte-americanas e das sociedades européias, para nos restringir somente a essa comparação. Na Europa, regra geral, o peso atribuído às políticas de prevenção e reparação é maior do que o dado às políticas punitivas.

Isso orientou a construção de uma legislação penal que prioriza a compensação das vítimas e enxerga o encarceramento como o último recurso, sem perder de vista que o indivíduo encarcerado deve gradualmente progredir para a reinserção na comunidade (o que requer investimento em políticas de assistência social integradoras) (ERBENTRAUT, 2015). Além disso, a Europa ocidental também realiza um debate sobre a redução da população prisional que não diz respeito somente ao estabelecimento de restrições ao uso das penas privativas de liberdade, como também a discussões sobre a sua duração, os casos de reincidência etc. Esses debates trazem em seu bojo princípios como os da parcimônia na aplicação do aprisionamento e da proporcionalidade entre a gravidade ofensa e a grau de responsabilidade do autor.

Nessa chave, surgem também outras estratégias de descarcarização, como as já mencionadas tentativas de desenvolver alternativas ao aprisionamento, e ainda, opções de

custódia menos danosas ao ofensor e também menos custosas ao governo - como prisões periódicas e intermitentes (durante 90 dias, o ofensor ficará confinado durante os finais de semana, por exemplo) e a prisão domiciliar.

Os sistemas de justiça europeus baseados em *Common Law*, como Inglaterra e País de Gales, também têm estabelecido estratégias para reduzir a discricionariedade dos juízes, por meio de estatutos que estabelecem a pena restritiva de liberdade como a última opção, a qual só deve ser aplicada caso não haja outras alternativas (como multa, serviço comunitário, entre outras) viáveis (ROBERTS, 2005).

É importante destacar que, mesmo nos países europeus mais inovadores em termos de políticas de descarcerização, a implementação dessa orientação não é linear e progressiva através do tempo. Existe uma disputa pública e política em torno do tema e, por vezes, o argumento da *lei e ordem* se sobrepõe às visões mais progressistas, em termos de política penal.

Isto ocorre por diversos motivos, entre eles, o incremento da criminalidade e a pressão política e da opinião pública por endurecimento. Diante do crescimento de determinado tipo de crime, acontecem retrocessos ou revisões que privilegiaram, ainda que temporariamente, punições mais duras tal qual o encarceramento. A questão da criminalidade que envolve o mercado das drogas e a imigração, bem como o crime organizado e transnacional, por exemplo, são pontos sensíveis e que preocupam parte da opinião pública e dos governantes de países europeus conhecidos pelos baixos índices de criminalidade e por políticas penais progressistas, como os nórdicos.

Uma das explicações para a pequena população prisional da Finlândia, por exemplo, parte da consideração de que seu insulamento a protegeu dos conflitos que emergem a partir do mercado das drogas e da imigração. A despeito disso, para autores como Von Hofer (2003), a consistente descarcerização finlandesa só pode ser explicada por uma combinação de características, tais como o fato de a política criminal ser orientada por *experts*; a existência de uma colaboração do judiciário - especialmente das cortes de primeira instância; a ausência de oposição política às reformas e, ainda, a sobriedade e razoabilidade da cobertura da mídia sobre temas referentes à política criminal.

De acordo com Albrecht (1987), alguns países da Europa Ocidental começam a discussão sobre penas alternativas à prisão no período pós-guerra e tal política descarcerizante teria seu auge entre as décadas de 1960 e 1980, passando por alguns retrocessos na década de 1990 e início dos anos 2000. O debate sobre descarcerização, desde o primeiro momento, é feito não só a partir de considerações filosóficas, valorativas e normativas sobre o papel da pena

e da punição; bem como levando em consideração um pragmatismo racionalizante que busca otimizar a relação entre custos e benefícios na administração dos sistemas de justiça e prisional.

Assim, as penas alternativas ao aprisionamento (pensado como último recurso que só deve ser utilizado quando o crime em questão não se encaixar em nenhuma das outras possibilidades) atuam em pelo menos duas dimensões: 1. antes do julgamento, através de institutos como a fiança e o monitoramento eletrônico; 2. e após o julgamento, quando é possível tanto estabelecer alternativas ao encarceramento do sujeito condenado (multas por dia, serviço comunitário, prisão domiciliar e monitoramento eletrônico, ordens de tratamento em casos que envolvem abuso de álcool e drogas, interdições como a suspensão da carteira de motorista, entre outras); quanto reduzir os impactos da prisão, quando esta for inevitável, reduzindo a sua intensidade por meio de aprisionamento aberto, intermitente e periódico, permissão de trabalho fora da unidade prisional etc.

Ao adotar uma política prisional guiada pela descarcerização é preciso estabelecer modificações nos procedimentos e processos de persecução penal. O que se verificou em alguns países europeus, segundo Albrecht (1987), foi a simplificação dos procedimentos para estipular penas e a previsão de estabelecer acordos fora do tribunal, através, por exemplo, de mediações e compensações entre vítimas e acusados.

O uso desses acordos, muito comuns no sistema de justiça norte-americano, é justificado também como um meio de redução do estigma do ofensor, no entanto esse é um instituto controverso. Questiona-se, principalmente, o papel do promotor, que vê seu poder e sua discricionariedade potencializados ao ter a possibilidade quase que de criar e implementar políticas de “não-acusação”. A fim de evitar abuso de poder, alguns países, como a Holanda, estipularam diretrizes que definem precisamente quais casos devem ser processados e quais podem ser dispensados e estipulam, ainda, tarifas detalhadas para as multas oriundas de tais transações penais.

No bojo da simplificação dos processos de persecução penal, especialmente dentre as políticas de compensação e restituição às vítimas, encontram-se iniciativas que promovem a justiça restaurativa. A discussão sobre o tema ganha espaço da década de 1980, na maioria dos países da Europa ocidental, e possui como questionamento o foco do processo penal, o qual tradicionalmente esteve voltado ao ofensor (visando à punição, à prevenção, à reabilitação etc.) e não à vítima (compensação e restituição). Afora isso, existem os benefícios que investir nessa medida trazem, pois a mediação e a restituição pré-julgamento evitam os custos de seguir com os procedimentos regulares de julgamento, quando não for o caso.

Os serviços comunitários, umas das mais populares iniciativas de penas alternativas ao encarceramento (que começou a ser implementada na Europa com mais força nas décadas de 1970 e 1980), têm sido igualmente alvo de controvérsias, ao longo do tempo, vendo a sua eficácia em termos do impacto sobre a reincidência questionada e enfrentando polêmicas que envolvem a necessidade de regulá-lo para distingui-lo do conceito de trabalho forçado (o que considera-se solucionado, em grande parte dos países, com o consentimento do condenado e com uma previsão do mínimo e do máximo de horas de trabalho).

A Noruega é um bom exemplo para ilustrar uma política descarcerizante bem-sucedida ao longo do tempo. Em tal país, o foco do Sistema Prisional não é a punição, mas o treinamento para o trabalho, a educação e o cuidado com a saúde, inclusive mental, do interno. Muitas das prisões são abertas, localizando-se em meio à natureza, em pequenas florestas, as celas são cabanas privadas e minimamente equipadas. Aos presos é permitido trabalhar em atividades da fazenda, praticar esportes e atividades de recreação.

Esse modelo de encarceramento é aplicado inclusive às prisões classificadas como de segurança máxima (uma delas, a *Norway's Halden facility*, é descrita como a prisão mais humanizada do mundo). Ao final, fica claro que essas prisões corroboram valores que orientam a prática do Serviço Penitenciário Norueguês, os quais são resumidos na máxima: “melhor fora do que dentro” (*“better out than in”*).

A Holanda é um outro exemplo de país que frequentemente aparece nas discussões sobre taxas de encarceramento, figurando em diversos estudos comparativos como um exemplo de sistema penal que encarcera pouco, mas que ao longo do tempo (especialmente na década de 1990) teve momentos de aumento de sua população prisional (Roberts, 2005).

Para Von Hofer (2003), até o ano 2000, a população prisional holandesa teria uma curva em “U” explicada por três fases: **1.** De 1950 a 1960, momento de redução da população prisional e do engajamento com uma filosofia anti-penal que privilegiava políticas descarcerizantes e a discussão sobre ressocialização; **2.** De metade dos anos 1960 a metade dos anos 1970, há uma manutenção do baixos patamares da população carcerária não mais pela aprovação majoritária da política criminal descarcerizante, mas por restrições à capacidade do sistema de justiça de aprisionar; **3.** De 1970 até o início dos anos 2000, as pressões políticas e da mídia por expandir a capacidade do sistema prisional se fortalecem, reverberando, do ponto de vista prático, tanto no clima e na política penais, quanto na atuação do judiciário e no aumento da população carcerária do país. Tais pressões eram embasadas pelo aumento de pequenos delitos relacionado ao mercado das drogas e por conflitos ligados à imigração e não por um tipo de violência e

criminalidade urbana semelhantes ao vivenciado por grandes cidades dos EUA e da América Latina.

De acordo com STEENHUIS, TIGGER & ESSER, (1983), há mais de vinte anos que a literatura especializada indaga, por meio de variados estudos comparativos, quais são as causas que explicam as taxas de encarceramento baixas e a sua manutenção ao longo do tempo na Holanda.

O foco das explicações produzidas é amplo e variado, podendo privilegiar a tradicional tolerância holandesa (o que implicaria menores pressões populares e políticas por sentenças duras); o clima penal suave no país (atribuído a crença das autoridades que o encarceramento não é a melhor resposta ou a melhor solução para lidar com a criminalidade); a peculiaridades na organização do sistema penal ou mesmo a ausência de uma criminalidade violenta em larga escala no país.

As prisões da Holanda são consideradas modelos de humanização. Afora isso, a inovação de sua política penal diz respeito, sobretudo, ao tipo de punição priorizado: como já foi dito, o encarceramento é o último recurso utilizado. Tanto a Holanda, como outros países europeus já citados ao longo do texto, cada qual a seu modo, investem em diversas penas alternativas ao aprisionamento, tais como multas e serviços comunitários. Além disso, a rotina dentro das unidades prisionais é mais humanizada e está atenta ao cuidado com o indivíduo, novamente sem perder de vista que em breve ele deverá ser reintegrado à vida em sociedade.

Pensar na reintegração da pessoa encarcerada à comunidade é também uma das inovações valorativas e práticas do sistema prisional europeu. Ao levar em consideração que praticamente todas as pessoas encarceradas, em determinado momento, voltarão para as suas comunidades, a política prisional européia, regra geral, orienta-se pela concepção de que é melhor aproximar o ambiente de encarceramento de condições mais próximas da vida cotidiana em sociedade, na medida em que isso for possível, promovendo o respeito aos direitos individuais e humanos, à educação e à capacitação para o trabalho, e o cuidado com a saúde de modo que tal pessoa possa ser reintegrada à vida social, adaptando-se às regras da comunidade, para que a vida nas instituições penais não se torne uma constante em suas trajetórias (ERBENTRAUT, 2015).

Mesmo considerando o já mencionado endurecimento no clima penal holandês, vivenciado na década de 1990 até o início dos anos 2000, a Holanda continua sendo um país que encarcera pouco e que, atualmente, vive um novo momento de redução da população prisional desativando prisões e alugando vagas a países próximos, como Bélgica e Noruega (PAKES & HOLT, 2015).

A interrupção do clima penal orientado pela lógica de *lei e ordem*, que veio à tona a partir da década de 1990, deve-se à construção de uma política sistemática de descarcerização conhecida como *Masterplan*. Tal plano, desenhado em 2009, é baseado em um modelo preditivo que trabalha com *clusters* de variáveis, como: justiça criminal; políticas de justiça criminal e variáveis externas.

As diversas equações do modelo mostraram que, no futuro próximo, a Holanda não precisaria manter a sua atual capacidade prisional, ou seja: seria racional do ponto de vista administrativo reduzir o número de vagas e desativar prisões. Em um momento de crise financeira mundial, as previsões do modelo em direção à necessidade de reduzir a capacidade penal do país encontraram maior apoio político e da opinião pública.

Na verdade, a principal resistência que essa política descarcerizante tem enfrentado atualmente diz respeito aos movimentos trabalhistas, encabeçados pelas pessoas empregadas no sistema prisional, as quais estavam (ou estão) ameaçadas de perderem seus trabalhos com a desativação crescente de unidades prisionais. Nesse contexto, o aluguel de vagas a países próximos, além de uma oportunidade de negócio, tornou-se uma solução para apaziguar a oposição dos trabalhadores do sistema prisional holandês (PAKES & HOLT, 2015) a essas reformas.

3.3.2. O caso da América Latina

A pesquisa bibliográfica sobre políticas descarcerizantes na América Latina indica que esse tema não possui um acúmulo de análises especializadas e, talvez, possa apontar para o fato de não haver, neste continente, iniciativas de redução da população prisional como parte de uma política criminal e penal de modo sistêmico e duradouro ao longo das últimas décadas.

Muitos países de América Latina passaram, nos anos 1980, por uma transição para regimes democráticos. No mais das vezes, tal transição não representou uma ruptura abrupta com os regimes ditatoriais, mas um esgotamento dos mesmos. A entrada no regime democrático implica, entre outros elementos, um aumento do pluralismo político; a tolerância à oposição; a garantia das liberdades públicas e individuais, entre elas a de expressão; a defesa dos direitos humanos; a participação política popular de modo direto e indireto; a primazia do e o respeito ao Estado de Direito (AZEVEDO, 2005). Nesse bojo, o direito penal e a política penal e criminal tornam-se indicadores importantes do processo de transição e de consolidação da democracia na América Latina.

Considerando os pontos acima elencados, de acordo com Rodrigo Azevedo (2005), é possível constatar nos países latino-americanos uma defasagem entre os níveis formal e real, entre o ser e o dever ser nos diferentes processos de consolidação do Estado de Direito. Ou seja, apesar das diversas reformas nos códigos e instituições do sistema de justiça, inclusive criminal, permanecem como exemplos dessa defasagem: uma acessibilidade à justiça falha e a baixa confiança no judiciário devido à corrupção, a morosidade, a impunidade e, sobretudo, os abusos de poder, os casos de tortura e/ou maus-tratos perpetrados por forças militares, polícias e agentes do sistema carcerário.

Afora isso, é preciso levar em consideração, ao pensar no clima penal de países da América Latina, que os administradores dos novos Estados Democráticos tiveram (e têm) de enfrentar uma complexa criminalidade violenta. Em outras palavras, a segurança pública foi (e ainda é) um dos principais problemas que os governos latino-americanos precisam administrar. Some-se a isso, como já foi dito, o fato de que a pressão da opinião pública, da mídia, e dos políticos são elementos que influenciam enormemente o paradigma penal adotado em cada país.

Portanto, no contexto latino-americano, as altas taxas de criminalidade violenta e o aguçado sentimento de insegurança experimentado pela população das grandes cidades; a herança do autoritarismo e dos regimes ditatoriais nas agências dos sistemas de justiça criminal; o déficit de funcionamento da justiça penal favorecem um discurso de lei e ordem, que impõe obstáculos tanto às pautas do debate sobre direitos humanos, quanto às iniciativas que promovem a redução do encarceramento (ADORNO, 1999).

Nesse sentido, como estratégia para diminuir o sentimento de impunidade, as burocracias jurídicas e policiais são expandidas, dando origem ao que se entende por Estado Penal (HATHAZY & MULLER, 2015), e o direito penal é “inflacionado”, para usar um termo de Azevedo (2005), passando a normatizar situações que estavam fora de alçada e se convertendo na principal resposta estatal aos mais variados tipos de conflitos sociais.

Hathazy & Muller (2015) apontam que nos últimos 30 anos grande parte dos países do continente latino-americano vivenciou um aumento dramático de suas populações carcerárias. Na ótica dos referidos autores, os elementos causais mais importantes para as altas taxas da população prisional da América Latina, na verdade, não dizem respeito a características políticas e institucionais estáveis, mas aos processos de mudança, vivenciados no continente na segunda metade do século XX, em âmbito político e institucional. Dentre esses, especialmente: a redemocratização, a reconstituição dos sistemas partidários, a militarização da guerra contra as drogas, e, os processos de construção do Estado penal.

Além disso, importa denotar que a literatura especializada no tema das prisões, entre as diversas ciências sociais e jurídicas, ressalta que as unidades prisionais da América Latina possuem diversos problemas estruturais crônicos como superpopulação, déficit no *staff*, prestação de serviços públicos limitada, bem como uma administração baseada na informalidade e auto-organização dos presos., os quais se agravam no processo de encarceramento massivo.

Portanto, claro está que as inovações em termos de práticas descarcerizantes, na América Latina, são mais incipientes, intermitentes e residuais do que as implementadas em sistemas penais de alguns países da Europa ocidental, os quais, conforme discutido anteriormente, possuem contextos históricos, econômicos, culturais e políticos bastante diferentes daqueles encontrados nos países latino-americanos.

Em parte dos países latino-americanos já estão em vigor diversas penas alternativas à prisão e institutos que buscam reduzir a população carcerária (prisão domiciliar, monitoramento eletrônico, multas, fianças, entre outros). Contudo, o clima penal que impera na América Latina é mais duro, orientado por um modelo dissuasório, retributivo-punitivo e pelos valores e discurso de *lei e ordem*. Nessa chave, a resposta do Estado a ofensa possui como foco principal a punição exemplar do ofensor; e, do ponto de vista processual, o próprio Estado e o ofensor ocupam lugar de protagonismo, enquanto a vítima e a comunidade tem papéis residuais. Assim, dentro de tal lógica persecutória, o encarceramento e a criminalização de condutas não são vistos como os últimos recursos em termos de punibilidade e sanção, mas, conforme já apontado, a principal resposta aos conflitos sociais de diversas ordens que permeiam aquelas sociedades.

Apesar das ponderações acima realizadas, existem ações interessantes, na promoção da descarcerização, em curso em diversos países latino-americanos, as quais, embora tenham impacto limitado na redução do encarceramento em massa (ocupando ainda um lugar de política pública insular e pouco sistêmica), merecem uma análise mais detalhada.

Uma dessas iniciativas que merece destaque é a justiça restaurativa, instituto previsto, com alcance diverso, em legislações da Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Venezuela e Brasil.

A definição sobre o que é especificamente justiça restaurativa é um campo nebuloso e em disputa tanto na academia, quanto em espaços de divulgação de suas iniciativas. Mas existem valores comuns que permeiam as diversas definições de tal conceito e orientam as ações práticas que neles se inspiram (TONCHE, 2015).

O debate sobre justiça restaurativa surgiu no bojo das discussões sobre novos paradigmas de política criminal, como desdobramento do modelo integrador que postula uma desjudicialização da resolução de conflitos. O aprisionamento, segundo essa lógica, seria utilizado apenas como último recurso (conforme já comentamos, quando analisamos o caso de alguns países da Europa ocidental). Afora isso, nesse quadro, a vítima e a comunidade ganham protagonismo, junto ao Estado e ao ofensor, no processo persecutório (PRUDENTE, 2008).

De acordo com Jacques Faget (2006 *apud* TONCHE, 2015) as principais correntes de pensamento que criaram condições para o surgimento e a ampliação dos modelos alternativos de administração de conflitos são, primeiramente, a denúncia e a crítica às instituições repressivas promovidas pela Escola de Chicago; a valorização da noção de comunidade, que procura preencher as ausências do Estado no controle do crime e da violência; e, ainda, a (re)descoberta da vítima, como protagonista dos processos no âmbito do sistema de justiça criminal

A literatura especializada no tema denota que os valores fundantes da noção de justiça restaurativa inspiram-se no modo de resolução de conflitos de povos tradicionais, em que a justiça deveria contemplar a totalidade das situações e problemas derivados do conflito e, principalmente, reestabelecer o equilíbrio e a coesão social na comunidade. Para Tonche (2015), é possível afirmar que o modelo de justiça restaurativa encontra-se, ainda hoje, mais próximo da realidade dos povos tradicionais, do que do estado penal moderno.

De acordo com os registros oficiais (PRUDENTE, 2008), a primeira prática restaurativa na chave no direito penal moderno ocorreu no Canadá em 1974 e regulou um caso de vandalismo, praticado por dois jovens de 22 anos. Já a introdução do modelo restaurativo de forma sistemática na política criminal ocorreu pela primeira vez na década de 1980, 1989 especificamente, na Nova Zelândia, dentro do Estatuto das Crianças, Jovens e suas Famílias.

A resistência à construção de uma política criminal e penal orientada por um modelo restaurativo é grande, especialmente na América Latina, conforme já apontado. Devido a isso, iniciativas guiadas pelo modelo restaurativo em direção à desjudicialização e que podem levar à redução da população carcerária encontram, em tal contexto, alguns nichos que estão mais propensos a abraçar seus valores, como a justiça juvenil e violência doméstica e de gênero.

No caso da justiça juvenil, especialmente, os princípios e valores que orientam a construção da política criminal, por assim dizer, não possuem de modo tão arraigado o caráter retributivo-punitivo que é a base da justiça para adultos, pois crianças e adolescentes são tratados na maioria dos estatutos como seres em formação, para os quais as medidas socioeducativas são sanções mais adequadas (TONCHE, 2015). Muito embora esse ponto não

seja pacífico e permaneça em disputa, como evidenciam os recentes debates sobre a maioria penal em países como Brasil, Uruguai, Argentina, Costa Rica e Panamá.

Fato é que desde o final do século XX, as orientações, marcos, regulações e práticas de justiça restaurativa se espalharam, de modo diverso em alcance e conteúdo, não só pela Europa e América do Norte, como também por países da África e da América Latina. Neste último continente, existem marcos legais (como a Declaração da Costa Rica) e projetos interessantes em andamento, em sua maioria com caráter piloto (PRUDENTE, 2008). No relatório do I Congresso de Justiça Restaurativa na Costa Rica, ocorrido em 2006, são analisadas iniciativas de 5 países da América Latina: Argentina, Chile, Costa Rica, Brasil e México.

Para Parker (2006), número significativo dos países latino-americanos vivenciaram impulsos de reforma em seus sistemas penais na década de 1990 e foi nesse escopo que se abriu espaço para a implementação de alternativas ao encarceramento em massa, entre elas, os projetos de justiça restaurativa.

O movimento reformista na América Latina surgiu através de uma articulação entre governos e sociedade civil e foi influenciado por investimentos de organismos internacionais de desenvolvimento (como o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID); pelo movimentos que advogam pela resolução alternativa de conflitos e pelos direitos das vítimas.

Em um primeiro momento, por exemplo, alguns países buscaram simplificar ritos processuais, numa tentativa de reduzir a morosidade e a ineficiência das agências do sistema de justiça criminal, foi o caso dos acordos de reparação no Chile, de conciliação na Costa Rica e de mediação penal na Argentina. Na maioria dos casos dessa fase inicial, tais modalidades de acordos eram utilizadas somente para conflitos comerciais. Todavia, ainda no início da década de 1990, o Chile elaborou uma lei que previa mediação ou conciliação para os casos de violência familiar.

É interessante destacar que o papel da sociedade civil na campo das reformas jurídicas e penais não se restringiu à militância, mas também ao engajamento na execução de projetos. Instituições como Universidades e Organizações Não-Governamentais estão administrando determinados conflitos, em alguns países, de acordo com práticas reparadoras. Na Argentina, por exemplo, a Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires e da ONG Libra Foundation dedicaram-se a questões de mediação penal. No Chile, a Universidade Católica de Temuco criou um centro de mediação para lidar com delitos, disputas familiares e outros conflitos da comunidade, como detalharemos a seguir.

A gestão compartilhada de práticas reparadoras entre as instituições do Estado e da sociedade civil ocorre de forma diversa e em graus igualmente diversos entre os países da

América Latina. Segundo Parker (2006), em certos locais, o Estado ocupou uma posição mais centralizadora especialmente no momento de introduzir tais práticas (Costa Rica e México), em outros o impulso inicial veio de organizações comunitárias (Chile) e, em alguns, a mudança começou a partir da associação de dois países (Brasil e Argentina).

A história das ações de justiça restaurativa na Argentina começou em 1998, quando o Ministério Nacional de Justiça e a Escola de Direito da Universidade de Buenos Aires uniram-se na formulação e execução de um projeto piloto de mediação penal, o RAC (*Resolución Alternativa de Conflictos*). Tal projeto inspirou-se, em seu desenho teórico e prático, nas experiências bem-sucedidas do Canadá, Estados Unidos, e de países da Europa ocidental (como Alemanha, Áustria e Reino Unido). Além disso, provocou mudanças no Código Penal e nos serviços prestados dentro da província de Buenos Aires criando duas novas agências do sistema de justiça: o Centro de Assistência às Vítimas (necessidades psicológicas, físicas e sociais) e o Centro de Mediação Penal (que realiza o trabalho de aproximação e administração do conflito entre vítimas e agressores). Desde então, o uso da mediação se espalhou para outras províncias e vivencia um crescimento na Argentina, impactando ainda que de modo contido no clima penal do país (PARKER, 2006).

O Chile tem uma cultura legal mais rígida e conservadora no sentido de judicializar os conflitos e valorizar o Estado Penal. Por essa razão, conforme já apontado, o terceiro setor foi o principal promotor das mudanças relacionadas a projetos de justiça restaurativa nesse país. Em 1998, a Universidade de Temuco constatou os vários problemas do sistema jurídico chileno ao precisar acessá-lo para resolver um conflito e resolveu criar o projeto de um Centro para Resolução Alternativa de Conflitos (CREA), cujo objetivo maior é oferecer serviços gratuitos de mediação familiar, civil e penal. Outra iniciativa interessante, que começou a funcionar no ano 2000, é o projeto de Educação para Paz chamado Projeto de Resolução Pacífica de Conflitos e Mediação Escolar, o qual começou atuando como piloto em três escolas da comunidade de Cerro Navia, mas com o objetivo de ser ampliado para todas as escolas do país. A atuação das ONG's nessa seara ocorre dentro de um contexto maior de reforma do sistema judicial e, mesmo não mudando paradigmas macro da política criminal do estado em direção a um modelo integrador, contribui para a melhoria do sistema em termos de acesso à justiça e inclusão.

Já na Costa Rica os esforços governamentais possuem papel central na introdução da justiça restaurativa e das práticas de mediação e conciliação de conflitos sociais. No início da década de 1990, o governo contratou uma consultoria para avaliar o seu sistema judicial e

recomendar políticas públicas para melhorá-lo. As questões identificadas como mais delicadas foram o acesso à justiça e a ausência de alternativas aos processos judiciais.

A partir desse diagnóstico, foi formulado o Plano de Modernização da Administração da Justiça da Costa Rica, que teve entre outros desdobramentos as leis sobre resolução alternativa de conflitos e promoção da paz social (a qual regulamenta os institutos de mediação, conciliação e arbitragem) e a lei da Justiça Juvenil (a qual prevê o uso da conciliação em determinados casos). Além disso, a Costa Rica, em 1998, promulgou um novo código de processo penal no qual a conciliação tornou-se opção para administrar conflitos também para os maiores penalmente, para os adultos.

À guisa de conclusão, os exemplos discutidos nas duas seções indicam que tanto a justiça restaurativa como outras ações que buscam desjudicializar a administração dos conflitos sociais e reduzir o papel do encarceramento e o tamanho da população prisional podem conviver e existir dentro de uma política criminal retributiva-punitiva, de inflação do direito penal e orientada pelos valores de *lei e ordem*. Ou seja, prever penas alternativas ao encarceramento e/ou formas de administração de conflito reparadoras, incluindo procedimentos processuais mais flexíveis, acarreta mudanças no arcabouço do sistema de justiça criminal, traz avanços, mas não implica necessariamente uma quebra de paradigma em direção à uma filosofia descarcerizante.

Por isso, parte da literatura especializada no tema das prisões afirma que o controle da população prisional é, sobretudo, um construto político (VON HOFER, 2003), no sentido de que reformas em direção à descarcerização, para serem bem-sucedidas, precisam de vontade política, de ambientes institucionais acolhedores e do apoio da opinião pública. Em suma, é preciso que haja uma conjunção de forças entre diversos atores como academia, judiciário, ministério público, executivo, legislativo, mídia e opinião públicas para que seja possível formular e implementar uma política criminal alternativa e descarcerizante de modo sistemático e duradouro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentado desenvolveu diversas estratégias metodológicas para compreender como se dão as articulações entre as políticas públicas de segurança e de administração penitenciária. Foi realizado um estudo quantitativo para conhecer melhor o quadro da segurança pública, em termos de investimentos e indicadores criminais, e o quadro carcerário, com base no perfil da população prisional. Este diagnóstico apontou conclusões relevantes e permitiu contextualizar os estudos de caso aprofundados em três estados, que apresentam realidades semelhantes e distintas.

Nos estudos de caso, procurou-se identificar o desenho das políticas de segurança e administração penitenciária existentes, apontando para modelos bem distintos de concepção no que tange à integração das políticas de controle e tratamento do crime.

As semelhanças entre os estados de São Paulo, Pernambuco e Minas Gerais dizem respeito a modelos mais amplos de organização do estado e das instituições, que se referem a competências constitucionais e legais, observadas em todos os estados. Mas não só. O crescimento vertiginoso do encarceramento é uma dinâmica que atingiu os três estados, em momentos sucessivos, cuja impulsão é preciso explicar. O número absoluto de presos no Brasil cresceu 47% entre 2008 e 2014, e já vinha crescendo desde 2000, tendo sido registrado crescimento de 74% entre 2002 e 2012, segundo o *Mapa do Encarceramento*. Mas o dado se torna ainda mais significativo quando se verifica o crescimento abrupto das taxas de encarceramento. Entre 2008 e 2014, a taxa de presos por habitante no Brasil cresceu 43%, saltando de 293 presos por 100 mil habitantes para 420 presos por 100 mil habitantes.

Este crescimento abrupto pode ser observado nos estados escolhidos para o estudo. São Paulo tem o maior número de presos (acima de 200 mil) e a maior taxa de encarcerados (671) sobre 100 mil habitantes; a aceleração deste crescimento se iniciou no final dos anos 1990, tendo sido de 25% de 2008 a 2015. Minas Gerais tem o segundo maior contingente de pessoas privadas de liberdade (48 mil), tendo tido uma aceleração muito alta na taxa de encarceramento nos anos 2000, que ainda saltou 50% nos seis anos analisados, atingindo a taxa de 403 pessoas presas por 100 mil residentes. Pernambuco tem a quarta maior população prisional do país, a maior entre os estados nordestinos, e uma taxa de encarceramento considerada alta (491/100 mil hab), tendo conhecido uma aceleração mais recente.

Todo este crescimento é resultado, em parte, de alterações legislativas, que atingiram todos os estados, como a mudança na Lei de Drogas de 2006, que descarceirizou o uso de

substâncias ilícitas, mas agravou a punição para os delitos de tráfico, sem fazer distinção de quantidade de substância portada ou posição ocupada na cadeia econômica do comércio ilegal. Esta alteração legislativa resultou num crescimento muito significativo do número de pessoas presas por delitos de drogas, que é a segunda motivação pela qual mais se prende no Brasil, superando muito o número de prisões por atentados contra a vida e estupros, por exemplo.

É necessário registrar que a alteração da Lei de Drogas teve o objetivo declarado de descarceirizar a punição ao usuário, atribuindo-lhe medidas em meio aberto. Mas o efeito concreto de sua implementação foi, segundo os estudos disponíveis sobre o tema (Campos, Verissimo, Grillo, Jesus), a tipificação de usuários como traficantes ou de microtraficantes que se envolvem na venda para financiar o próprio uso. Este endurecimento do controle penal – quando a intenção era diversificar as formas de punição – é resultado direto das sensibilidades jurídicas (Geertz, 2007; Melo, Mota e Sinhoretto, 2013) dos operadores policiais e judiciais que concebem a prisão como única forma de punição adequada a qualquer tipo de delito, incluindo o uso e comércio de entorpecentes. Portanto, parte da responsabilidade pelo aumento vertiginoso do encarceramento por delitos de drogas não é da lei, mas da interpretação que os operadores fazem dela, o que leva a análise para o campo das sensibilidades, moralidades e ideologias dos operadores do controle do crime.

Esta moralidade e ideologia foi bastante comentada pelo interlocutores ouvidos pela pesquisa nos três estados, sendo chamada de punitivismo. Este, além de uma concepção moral e uma ideologia sustentada e reproduzida por discursos e práticas punitivistas dos atores individuais no controle do crime, também orienta a formulação das políticas públicas e o modo como sua execução produz resultados práticos. O predomínio do punitivismo não é um dado apenas do quadro nacional, tendo sido descrito e analisado por autores como David Garland (); Álvaro Pires () e Loïc Wacquant (), como um pensamento mais amplo sobre punição e controle do crime que veio disputar concepções, práticas, políticas e discursos com o previdenciário penal (entranhado nas políticas do Estado de bem-estar social), e com o modelo de ressocialização do criminoso, que atribui à função da pena sentidos de garantias de direitos.

Em todo o mundo, o punitivismo tem estado subjacente a políticas públicas de endurecimento de penas e a resultados práticos de aumento do número de presos. No Brasil, e na América Latina em geral, como mostrou a revisão bibliográfica contida neste estudo, não foi diferente. O contexto mundial é um contexto de ambiguidades, em que as propostas de apelo popular correspondem a políticas de caráter punitivista e, mesmo assim, o problema do crime da violência continua no centro das angústias coletivas. A ambiguidade mais visível do contexto

nacional é que o crescimento abrupto do encarceramento não pode ser correlacionado de forma indubitável à redução de crimes – nem os violentos nem os mais cotidianos.

Como se mostrou na análise quantitativa que constitui parte deste estudo, a redução de crimes violentos não guarda correlação sustentável – ao menos com os dados disponíveis para a análise – com o crescimento do número de presos. São Paulo teve uma redução drástica de crimes violentos, com alta taxa de encarceramento, mas ao atingir o patamar atual, não consegue sustentar a redução de crimes letais, posto que, em algumas das maiores cidades do estado, policiais em serviço cometem de um quarto a um terço de todas as mortes violentas, sendo delas também vítimas.

Minas Gerais também não apresenta correlação definida entre redução na incidência de crimes violentos e o crescimento do encarceramento. Nos anos da série analisada, o crescimento do encarceramento não reduz a progressão dos crimes letais.

Em Pernambuco houve correlação positiva entre o encarceramento por crimes contra a vida e a redução de crimes violentos durante alguns anos, tendo feito crescer substantivamente o encarceramento de pessoas por crimes contra a vida. Contudo, nos anos mais recentes esse perfil de prisões qualificadas não se sustentou. O encarceramento se dá majoritariamente por crimes contra a patrimônio e delitos de drogas, sendo os crimes contra a vida muito minoritários na composição da população carcerária. E os homicídios voltaram a crescer.

Isto leva a um outro destaque para Pernambuco, que é a superlotação carcerária, posto que o estado exibe a razão mais alta de desproporção do país entre o número de presos e o número de vagas. No estado há 2,6 pessoas presas para cada vaga prisional, quando a média do país é 1,5 preso/vaga. A superlotação existe em todos os estados, incluindo São Paulo e Minas Gerais, que fizeram investimentos vultuosos na construção de presídios e na ampliação do sistema penitenciário, com instalações, contratação de agentes, desenvolvimento da gestão penitenciária. Mas Pernambuco se destaca no indicador, tendo sido este um tema de muita crítica às políticas públicas implementadas por parte de praticamente todos os interlocutores ouvidos na pesquisa, pelo fato de o incremento no número de prisões não ter sido acompanhado de investimentos no sistema prisional.

Além do encarceramento crescente não guardar correspondência evidenciada com a redução consistente de homicídios, o número de prisões realizadas supera muito a capacidade institucional disponível para o processamento adequado dos crimes. Em Pernambuco, 59% dos presos são provisórios e aguardam julgamento no sistema carcerário mais superlotado do país. A média nacional de presos provisórios é 38%. Minas Gerais está acima desta média, com 49% de sua população prisional aguardando julgamento. São Paulo marca 31%, mas o montante da

população presa deixa perceber que há muito mais gente sendo presa do que o sistema de justiça consegue absorver em seu fluxo de processamento.

Este é o nó central da análise desenvolvida nesta pesquisa. Em que medida o crescimento e a aceleração do encarceramento estão ligados a decisões políticas, que precisam ser avaliadas, qual são os resultados dessas políticas, quais os impactos sobre o sistema carcerário e como os estados tem se preparado para lidar com as consequências deste resultado?

Em termos do desenho das políticas, salta aos olhos a diferença entre o que se passa em São Paulo e o que se passou em certos períodos em Minas Gerais e Pernambuco.

Em São Paulo, não há um desenho explícito de política de segurança, tendo sido identificado apenas um programa, voltado exclusivamente para a ação das polícias e orientado tão-somente para aumentar o número de prisões e apreensões para alguns tipos de crimes, excluindo os crimes contra a vida, o *São Paulo contra o Crime*. Não é previsto nenhum desenho integrado de ações dentro da Secretaria de Segurança Pública, para além da ação das polícias, não há integração institucional entre esta secretaria e a Secretaria de Administração Penitenciária ou secretarias ligadas à assistência social, saúde ou educação, além de ações muito pontuais.

Numa análise de modelo, São Paulo é o caso que exhibe o maior grau de autonomia e desarticulação institucional, revelando o maior grau de dificuldade em promover inovações e reformas institucionais de qualquer espécie. O programa de metas policiais não é sequer conhecido entre todos os atores entrevistados. Contudo, na visão transmitida pelos interlocutores, percebe-se que existem redes de relação interpessoal que permitem a circulação de informações, operações conjunturas, associações táticas e, sobretudo, afinidades ideológicas entre as cúpulas das instituições envolvidas no controle e tratamento do crime. Não existe, por exemplo, um conselho formal, com reuniões periódicas em que os representantes das instituições policiais, judiciais e penitenciárias se reunam para deliberar sobre articulações e políticas comuns. Embora tenha sido dito por interlocutores que, em momentos de crise, como nos ataques de 2006 ou 2012, tenha havido reuniões e acordos informais com os dirigentes das secretarias do executivo, comandos das polícias, Ministério Público e Poder Judiciário. Não existe espaço de participação social no nível de deliberação sobre os rumos e avaliação das políticas de segurança e penitenciárias. Existem alguns conselhos consultivos, cuja representatividade e força política foi bastante questionada nas entrevistas.

No outro espectro está Minas Gerais em que a integração institucional esteve na base de toda a reformulação das políticas e da gestão da segurança pública e das questões penitenciárias. O desenho da política materializou-se na criação da Secretaria de Defesa Social

para dar arcabouço institucional ao o planejamento e gerenciamento operacional do ciclo policial de forma integrada com a política prisional, com sistema socioeducativo e com as políticas de prevenção à criminalidade. Foram criados um colegiado e uma subsecretaria de integração das políticas, que previu também a articulação com Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e da Sociedade Civil. Deste colegiado, por exemplo, emergiu a decisão de grande investimento no sistema prisional, especialmente no período 2004-2010.

Este desenho de política tornou possível também a coordenação e integração entre a política prisional, os programas de prevenção à criminalidade e as alternativas penais, o programa de reinserção de egressos prisionais.

A partir de 2008, com o crescimento acelerado do sistema prisional e os problemas dele advindos, além de mudanças estratégicas na Política de Defesa Social, houve a perda da referência técnica que orientava o seu funcionamento e a integração entre as outras políticas. O sistema prisional alcançou tamanho e complexidade tais, sempre que tivesse sido possível aperfeiçoar seus instrumentos de gestão operacional. A crise financeira que o estado de Minas Gerais vivencia desde 2010, propiciou o quadro de competição por recursos entre os programas e subsecretarias, com a crise da capacidade de coordenação e integração – sendo este o quadro atual.

O desenho da política integrada de defesa social de MG influenciou a elaboração do *Pacto pela Vida* em Pernambuco, acrescentando ainda um elemento diferencial que foi a intensa participação social na formulação da política e dos programas e nos anos iniciais de sua implementação. A implementação do Pacto, iniciada em 2007, foi baseada na coordenação de série de estratégias de repressão e prevenção do crime com foco na redução dos homicídios. Seus principais valores eram a articulação entre segurança pública e direitos humanos, a compatibilização da repressão qualificada com a prevenção específica do crime e da violência, a transversalidade e a integralidade das ações de segurança pública, a incorporação de mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação, a participação e o controle social e a prioridade do combate aos crimes violentos letais intencionais, tendo a meta de reduzir em 12% ao ano.

Foi constituído um Comitê Gestor do PPV, sob a coordenação política do Governador do Estado e com a coordenação técnica do Secretário de Planejamento, sendo organizado em cinco câmaras técnicas: 1) Defesa Social; 2) Administração Prisional; 3) Articulação com o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria; 4) Prevenção Social e 5) Enfrentamento ao Crack. No âmbito desta institucionalidade, foi buscada a integração entre os programas e instituições e também a participação da sociedade civil. Exatamente esta participação teve seu

espaço reduzido. Com o afastamento e o falecimento do governador, a coordenação do Pacto se desmantelou paulatinamente e os efeitos esperados das mudanças introduzidas deixaram de ser evidentes.

De todo modo, com desenhos de políticas públicas mais ou menos sofisticados, com contextos mais ou menos favoráveis a mudanças organizacionais e de concepções, nos três estados estudados, o crescimento do encarceramento é uma tendência consolidada, demonstrando que o eixo repressivo das políticas é sempre mais fácil de ativar e estimular do que os demais eixos das políticas. Com maior ou menor grau de sofisticação dos instrumentos de gestão penitenciária – desenvolvidos em Minas Gerais, São Paulo e, em muito menor grau, em Pernambuco – foi recorrente ouvir dos interlocutores da pesquisa que o sistema penitenciário é apenas o depósito que recebe o fluxo das demais ações da segurança, não sendo realmente percebido por parte dos agentes penitenciários que suas demandas e necessidades tenham sido incorporadas de modo consistente no planejamento, na gestão e na avaliação das ações levadas a cabo.

Toda e qualquer “melhoria” das políticas de segurança, por mais críticos que tenham sido os pressupostos enunciados por seus formuladores e líderes políticos, redundará em aumento indiscriminado do encarceramento, marcado por forte seletividade e desigualdade de tratamento no acesso à justiça. Mesmo quando as alternativas penais e a prevenção são parte do desenho das políticas, o efeito concreto delas é o crescimento do encarceramento com proeminência para repressão a crimes contra o patrimônio e tráfico de drogas, tendo como foco a repressão a pessoas jovens, negras em sua maioria e ocupantes das posições mais capilares da economia criminal. Mesmo em situações em que foram realizadas ações deliberadas para a prisão de homicidas contumazes, integrantes de grupos de extermínio, o perfil majoritário dos presos não destoava deste descrito acima e verificado nas análises quantitativas.

Isto direcionou a análise ao diagnóstico feito pelos interlocutores da pesquisa ouvidos nos três estados sobre os principais gargalos do funcionamento das instituições de controle do crime e dos obstáculos à implementação de inovações.

Foram muito comentadas pelos interlocutores as disfunções dos programas de produtividade baseados em metas. Em culturas organizacionais de pouca transparência, como são as que existem no campo do controle do crime, produzir indicadores que permitam mapear o foco e a produtividade constitui em si um problema, já que não há profusão de dados confiáveis. Basear-se em metas apenas quantitativas é um outro problema, pois pode induzir à realização de prisões apenas para bater meta, desconsiderando características estratégicas e, sobretudo, sobrecarregando o sistema penal e as prisões com delitos de menor relevância. Isto contribui

para morosidade, sobrecarga e ineficiência, além de violar direitos no processo penal e na execução das penas.

Os programas de metas implementados, com destaque substantivo para o de São Paulo, indica uma visão subjacente fragmentada da chamada “administração pública gerencial”, incorporando apenas partes da gestão por resultados. Os indicadores quantitativos dos programas de metas analisados neste relatório tiveram sua construção bastante criticada, até mesmo pelos gestores que estiveram à frente de sua implantação, gerando efeitos perversos que distanciam os resultados finais dos objetivos esperados (redução da criminalidade). Foi verificado também a ausência de previsão – ou quando previsto, como em MG, ausência de continuidade – de avaliação de processo, em que esses efeitos perversos dos indicadores escolhidos ficariam evidentes.

Aponta-se a ausência das chamadas *evidence-based policies* (políticas públicas baseadas em evidências). Mesmo nos casos de MG e PE, onde esta era uma filiação teórica explicitada, a prática demonstrou como é difícil sustentar a longo prazo uma política pública em que o monitoramento e a correção de rumos e vieses seja incorporada aos saberes práticos dos atores, condicionando a tomada de decisões às evidências sobre os resultados. Ao contrário disto, os programas de metas são parte de uma visão incremental, que certamente está na base do impulsionamento indiscriminado do encarceramento, baseado em atitudes discriminatórias e desigualdade de tratamento.

Além disso o encarceramento excessivo impossibilita o tratamento penitenciário e elimina a possibilidade da custódia dos presos segundo os padrões humanitários mínimos, o que abre o caminho para a permanente violência no interior dos cárceres e para a função de articulação de redes criminais que hoje ele desempenha.

A análise do material coletado em campo apontou para a resistência das culturas organizacionais da segurança pública a mudanças em seus padrões de atuação. Isto foi bastante explorado no eixo sobre valores, crenças e descrenças dos atores do controle e do tratamento do crime. Um dos grandes entraves ao aprimoramento da segurança pública e do sistema de justiça criminal é a reprodução da cultura organizacional punitivista nas instituições componentes. Nesse sentido, medidas de caráter incremental (tais como programas de metas) atingem apenas a superfície dessas instituições, que traduzem essas medidas de acordo com a gramática cultural punitivista. Desta forma, a divergência e a dissonância a esta gramática está passível de punição interna, levando os atores a padrões de atuação não explicitados, uma vez que ideologicamente orientados, traduzidos na expressão “*dançar conforme a música*”. Sem ações que visem a mudança cultural das instituições e atores do sistema de segurança pública e

justiça criminal, dificilmente se reverterá o resultado final desse sistema, que é o encarceramento em massa de determinados segmentos da população (homens, negros e jovens).

A reprodução destes padrões, contudo, também é fruto de decisões organizacionais e políticas, como foi explicado pelos interlocutores quando problematizam a ausência de independência funcional em cargos que são chave para a observância de direitos fundamentais dos que sofrem o controle penal. Cargos de juizes de execução, de audiências de custódia, delegados em operações especiais, diretores de penitenciárias, juizes de determinadas varas, costumam ser cargos de confiança, indicados pela cúpula das instituições, ao invés de serem cargos efetivos, com independência funcional e inamovibilidade. Isto pareceu bastante significativo para exemplificar a existência de uma lógica institucional que opera para refrear mudanças e controlar pensamentos dissonantes, garantindo controle político dos dirigentes sobre a atuação reformista de integrantes.

A desarticulação das políticas de segurança pública e políticas prisionais é um dos principais resultados dessa pesquisa. Mesmo políticas que procuraram superar esta desarticulação, acabam se enfraquecendo no médio prazo e perdendo seus princípios e suas lideranças, sendo muito difícil refrear a reprodução das concepções e práticas punitivistas, que têm como resultado o encarceramento excessivo e seletivo. A questão se torna ainda mais dramática quando o resultado certo do encarceramento excessivo e seletivo se encontra irmanado com a incapacidade das instituições e dos atores em reverter suas ações em redução dos crimes violentos.

A participação social na elaboração, implantação e monitoramento das políticas públicas é mencionada por parte dos interlocutores como elemento fundamental para assegurar as inovações e mudanças de rumo, pressionar para que ocorra a integração das políticas, a definição clara dos princípios, diretrizes e objetivos que norteiam as políticas públicas e também para garantir sua continuidade. A participação social implica o envolvimento da sociedade civil na construção coletiva de consensos relativos ao “núcleo duro” das políticas públicas, isto é, seus princípios, diretrizes e objetivos.

A participação social parece emergir como a promessa mais promissora para reverter um quadro hoje consolidado em torno da centralidade da pena de prisão como única forma de punição vista como justa. O deslocamento da centralidade da prisão parece necessário quando há um reconhecimento majoritário entre os atores do controle e do tratamento do crime de que é impossível realizar, nas atuais circunstâncias, o tratamento penitenciário visando a ressocialização. É uma ambiguidade que marca profundamente os agentes e gestores penitenciários, prejudicando a formação de uma identidade prisional positiva e coesa. Mas não

marca apenas eles, também dá aos policiais e atores judiciais a percepção de estarem “*enxugando gelo*” ao moverem a máquina do encarceramento que não produz os resultados socialmente esperados.

O incremento de recursos ao policiamento ostensivo, a fixação de metas de produtividade baseada em número de prisões, a expansão e a institucionalização da gestão prisional, de um lado, transformam o encarceramento em uma solução viável diante da demanda punitivista, naturalizando a prisão como única resposta possível ao delito, e não como uma exceção a casos específicos e muito graves. De outro lado, a crise fiscal dos estados, o esgotamento das vias de financiamento de tão altos custos financeiros do encarceramento excessivo, assim como os custos sociais cada mais acumulados do encarceramento seletivo, aprofundarão nos próximos anos as ambiguidades em torno da centralidade da prisão. Talvez então as alternativas à prisão e as soluções alternativas de conflitos passem a ser valorizadas pela sua viabilidade econômica e sua eficácia humanitária e simbólica.

RECOMENDAÇÕES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Enfrentar os problemas relacionados à segurança pública e ao sistema prisional exige esforços para pensar estratégias políticas que contemplem dimensões preventivas e repressivas, articulando entes da federação em níveis federal, estadual e municipal e cujas ações sejam formuladas tendo em vista resultados de curto, médio e longo prazos. É necessária ainda, a adoção de uma perspectiva intersetorial, ou seja, que considere as vulnerabilidades das populações mais expostas à violência e que são também os “clientes” preferenciais das agências estatais em suas dimensões objetivas (saúde, educação, infraestrutura, etc.) e subjetivas (suas identidades, vínculos, formas de identificação, de realização pessoal, etc.).

Sendo assim, as recomendações a seguir foram formuladas a partir da necessidade de articulação entre políticas públicas de segurança e políticas prisionais com a finalidade precípua de reduzir a violência urbana expressa através de indicadores como homicídios, roubos, letalidade policial, vitimização policial, agressões, violência e abuso sexual, mas também através da percepção da população mais vulnerável no que diz respeito aos elementos causadores das sensações de medo e insegurança. Além disso, é necessário enfrentar as diversas vulnerabilidades sociais destes segmentos e, através de políticas intersetoriais e da articulação entre diversos órgãos estatais, tecer uma rede de proteção social sobre esses segmentos vulneráveis (em especial crianças e jovens pobres, negros e moradores de bairros periféricos). Não se trata, portanto, de adoção de metas e redução da taxa de determinados delitos, que como visto ao longo deste relatório, possui limitações e pode induzir a resultados equivocados e distorcidos no que tange ao enfrentamento dos problemas aqui discutidos (como aconteceu com o *Pacto pela Vida* e *São Paulo Contra o Crime*). Trata-se de priorizar a redução de vulnerabilidades como estratégia central de atuação estatal, cuja dimensão preventiva adquire centralidade. Além das potencialidades do fomento às políticas públicas baseadas na prevenção, repressão e sobre o sistema prisional, ressalta-se a importância de mecanismos de descarcerização e de participação social no debate em torno da formulação de linhas de ação nos campos da segurança pública e do sistema penitenciário.

Desta forma, a partir dos resultados obtidos por esta pesquisa expõe-se aqui as recomendações:

1) Maior investimento municipal em políticas públicas de caráter preventivo: identificou-se a importância da participação dos municípios no que tange à segurança pública,

os quais, pelas suas capilaridades, conseguem alcançar de maneira mais eficiente os objetivos propostos. Neste sentido, políticas de prevenção devem ter como foco de atenção a redução da vulnerabilidade de setores mais apreendidos pela seletividade do sistema penal (aqueles invisibilizados pela sociedade de forma geral e hipervisibilizados pelos mecanismos de controle social e do crime). Como exemplo deste tipo de linha de atuação, temos a construção do Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência, formulado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública a partir de pesquisa realizada com jovens entre 12 a 29 anos em 266 cidades brasileiras e que conseguiu mensurar a situação de vulnerabilidade deste público à violência. As capitais e as cidades brasileiras foram classificadas, portanto, de acordo com o índice apresentado (divulgados pelo Ministério da Justiça e pelo Fórum em novembro de 2009). Destaca-se, ainda, a relevância de:

1.2) Políticas de infraestrutura e de mobilidade urbana;

1.3) Políticas de atenção à saúde e de redução de danos (centralidade da informação, da disseminação de conhecimento, do tratamento da dependência do álcool, das drogas, cigarro, gravidez indesejada e na adolescência);

1.4) Políticas de valorização da cultura e educação: escolas em tempo integral com atividades de culturais e esportivas; creches em tempo integral; participação de pais e/ou familiares nas atividades da escola; envolvimento da comunidade com a escola; escola aberta aos finais de semana;

1.5) Políticas de ocupação do espaço público urbano e da periferia com apoio às manifestações culturais (saraus, hip-hop, rap, funk, etc.) e esportivas (jogos, competições, campeonatos);

1.6) Políticas de prevenção à violência doméstica e à violência sexual;

1.7) Atuação das Guardas Municipais na dimensão preventiva e não repressiva;

1.8) Políticas de acompanhamento e assistência ao egresso do sistema prisional, especialmente no que tange à documentação, moradia, renda, emprego, reaproximação e reestabelecimento dos vínculos familiares;

1.9) Políticas de promoção da igualdade racial e de gênero, combate a todas as formas de discriminação por origem social, raça, gênero, religião, sexualidade, aparência, idade, condição física, doenças, deficiência, etc.

2) Implementação de Políticas públicas de caráter repressivo estritamente focado e especializado: envolvendo, sobretudo, articulação entre os Estados e o Governo Federal, além do Ministério Público. Destacam-se assim:

2.1) Investimentos na capacidade de investigação pela polícia civil;

2.2) Investimento na área de inteligência policial que permita atingir organizações criminosas e quadrilhas em suas finanças, restringindo vez mais seu potencial bélico;

2.3) Investimento nos organismos de controle interno e externo das atividades policiais, que visem coibir o envolvimento destes agentes em práticas ilícitas (corrupção, agressões, abusos, letalidade policial);

2.4) Investimento na construção de uma polícia comunitária naquilo que seria sua proposta inicial de aproximação com as comunidades locais;

2.5) Articulação e integração efetiva entre as instituições policiais e judiciais no campo da repressão e contenção do fenômeno social da violência;

2.6) Definição de metas quantitativas e qualitativas para a redução de crimes violentos em grupos populacionais vulneráveis (mulheres, jovens, negros, LGBTTT, idosos) e territórios, diferentes de metas de prisões e apreensões, baseados em indicadores de processo que permitam quantificar e avaliar a ação preventiva, de orientação e de resolução de conflitos;

2.7) Implantação de políticas de desconstrução do racismo institucional junto às polícias, Ministério Público, Judiciário, Defensoria Pública, Administração Penitenciária

3) Políticas públicas para o sistema prisional: envolvendo Estado, União e Judiciário para que população que não ultrapasse a capacidade dos estabelecimentos e definição uma proporção razoável entre funcionários e presos. Assim, as recomendações abaixo só fazem sentido se forem precedidas de políticas preventivas e desencarcerizantes:

3.1) Diagnóstico individual do sentenciado para identificar sua trajetória, suas vulnerabilidades, suas aptidões, suas capacidades e possibilidades a fim de direcionar ações condizentes com suas necessidades;

3.2) Ampliação da oferta de educação formal e estímulos para que os apenados finalizem as etapas ainda não concluídas de escolarização;

3.3) Oferta de cursos profissionalizantes que contemplem a trajetória profissional do preso e as suas perspectivas futuras (e de vocação profissional);

3.4) Parcerias com empresas que possam ofertar trabalhos aos egressos com significado social e profissional e que estes possam, ao sair da prisão, se beneficiar de aprendizagens relevantes para sua realocação profissional;

3.5) Implantação de medidas que possam dar mais celeridade aos processos judiciais de execução das penas, a fim de evitar que os sentenciados permaneçam mais tempo do que o necessário nas prisões, além de outras demandas judiciais que dizem respeito a questões de

família e relacionamentos (pensão alimentícia, divórcio, novo matrimônio, divisão de bens, ou outros ainda);

4) **Implementação de mecanismos de Descarcerização.** A presente pesquisa concluiu que o cárcere concebido como principal resposta penal levou a um quadro de crise no campo da segurança pública brasileira: superlotação dos presídios, fortalecimento de organizações criminosas que operam dentro e fora dos presídios, desfasagem no número de agentes penitenciários e deterioração das suas condições de trabalho, descrença no sistema de justiça e na prisão como medida ressocializadora, aumento das chances de reincidência, condições desumanas de cumprimento da pena, excessivo uso da prisão provisória, entre outros. Entende-se assim que os investimentos públicos nesta área deveriam recair sobre medidas relacionadas às penas alternativas e formas alternativas de administração de conflitos como medidas alternativas ao cárcere e ao processo penal. Reforça-se assim, a importância de:

4.1) Articulação política entre Executivo e Judiciário para a implementação de políticas de descarceirização, envolvendo a prevenção (já mencionada) e o foco em redução de danos e de vulnerabilidades, mais do que na repressão e alcance de metas. Dentre as medidas de descarceirização, sublinha-se a necessidade de discutir de maneira ampla, livre de preconceitos e moralismos, a descriminalização do uso e do comércio de drogas ilícitas. O debate sobre essa questão se mostra urgente e necessário como medida de redução da violência;

4.2) mais investimentos em penas alternativas e formas alternativas de administração de conflitos como medidas alternativas ao cárcere e ao processo penal, para além de meras resoluções e recomendações por parte do poder público, no sentido de aumentar a adesão simbólica à cultura de paz e administração dialogal de conflitos, conferindo protagonismo às partes e autonomia para lidar com os conflitos, possibilitando desfechos validados pelos protagonistas que possam deslocar a centralidade da prisão e da ideologia punitivista;

4.3) Investimentos em mecanismos que assegurem que as medidas despenalizadoras não sejam instrumentalizadas pelos operadores jurídicos com vistas a manter o *status quo* (diversas pesquisas mostraram como medidas alternativas acabaram sendo cooptadas pelo sistema de justiça criminal distorcendo, dessa forma seus objetivos iniciais – pesquisas sobre justiça restaurativa, penas alternativas, sobre a Lei de Drogas, audiências de custódia medidas cautelares e tornozeleira eletrônica);

4.4) Assegurar a existência de recursos materiais e estrutura para a disseminação de medidas descarcerizantes e fiscalização no seu cumprimento – isso impactaria de forma muito positiva de modo a produzir a confiança, tanto do operador jurídico que vai indicar a medida

alternativa, quanto da população de forma geral que passa a entender a pena alternativa como uma punição efetiva;

5) Mecanismos de Participação Social. A pesquisa constatou que há uma descrença em relação às alternativas para prisões que sejam pensadas apenas pelo estado e sem a participação da sociedade civil. Figura-se assim, a importância do incremento de meios para maior participação pública no debate em torno de medidas preventivas. Neste sentido, cabe aos gestores das políticas de segurança:

5.1) Promover de audiências públicas que reúnam profissionais da segurança, sociedade civil, gestores, operadores de direito e políticos com o objetivo de discutir pontos específicos do campo da segurança e da política prisional, poderá ser um importante mecanismo de participação se as ideias e as propostas decorrentes destes encontros forem efetivamente consideradas na formulação da política pública;

5.2) Criação de espaços institucionais efetivos para que entidades civis que atuem no campo da segurança pública e dos direitos humanos possam participar da elaboração de estratégias de ação e de intervenção. Neste sentido, tais espaços poderiam reunir entidades civis - tais como Conselhos da Comunidade, Conselho Penitenciário, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Mecanismo Nacional de Combate e Prevenção à Tortura, CONDEPE - órgãos estatais - Defensoria Pública, Ouvidorias de polícia e do sistema prisional, Secretarias de Direitos Humanos, - e ONGs, na discussão para elaboração, acompanhamento e implementação e avaliação das políticas públicas em termos dos objetivos de curto, médio e longo prazo e das premissas apontadas anteriormente.

5.3) Articulação do controle externo das polícias e do sistema prisional por entidades da sociedade civil com vistas a reunir esforços e ações para fortalecer esse controle e fazer com que ele funcione de maneira efetiva, inclusive, atuando junto ao Estado na avaliação das políticas implementadas.

6) Medidas Legislativas – são necessárias medidas legislativas que contribuam para a descarceirização, como a revisão da Lei de Drogas; a introdução de dispositivo normativo de proibição da prisão provisória para crimes cometidos sem o emprego de violência; proibição da aplicação da decretação prisão provisória quando couber medida cautelar; dispositivo normativo de atenuação da pena para crimes não violentos cometidos por menores de 24 anos.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S. Crime, justiça penal e desigualdade jurídica. Os crimes que se contam no Tribunal do Júri. **Revista USP**, São Paulo, v. 21, p. 132-51, 1990.

_____. **Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem**. Tempo Social, v. 11, n. 2, p. 129-153, 1999.

ALBRECHT, H. J. Sanction policies and alternative measures to incarceration: European experiences with intermediate and alternative criminal penalties. **Criminal Justice Policy Review**, v. 2, p. 21-52, 1987.

ALVAREZ, M. C.; SALLA, F.; DIAS, C. N. **Das Comissões de Solidariedade ao Primeiro Comando da Capital em São Paulo**. Tempo Social (USP. Impresso), v. 25, p. 61-82, 2013.

ASTOLFI, R. C. **Povo e polícia, uma só direção: os estreitos canais de participação dos Conselhos Comunitários de Segurança da cidade de São Paulo**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

AZEVEDO, R. G. **Criminalidade e justiça penal na América Latina**. **Sociologias**, v. 7, n. 13, 2005.

BONELLI, M. G. **Profissionalismo e Política no mundo do Direito**. São Carlos: Edufscar, 2002.

BRASIL. **Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil**. Brasília: Presidência da República, Secretaria Nacional de Juventude, 2015. Disponível em http://www.pnud.org.br/arquivos/encarceramento_WEB.pdf. Acesso em 18/04/2016.

CARDIA, N. **Pesquisa sobre atitudes, normas culturais e valores em relação à violência em 10 capitais brasileiras**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 1999.

DARKE, S & K, LUCIA, M. L. American Prisons, In JEWKES, Y. CREWE, B; BANNETT, C. (Orgs.) **Handbook on Prisons** 2 ed., London: Palgrave Macmillan, 2016.

DATAFOLHA; CRISP; SENASP. **Pesquisa Nacional de Vitimização**. São Paulo: Instituto de Pesquisas Datafolha; Belo Horizonte: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública; Brasília: Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2013. Disponível em: http://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Relat%C3%B3rio-PNV-Senasp_final.pdf. Acesso em 16/04/2016

DATASUS. **Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM)**. Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205>. Acesso em 16/04/2016.

DEPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** – Infopen junho de 2014. Brasília: Ministério da Justiça – Departamento Penitenciário Nacional, 2014a. Disponível

em:<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>. Acesso em 18/04/2016.

DEPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** – Infopen Mulheres Junho de 2014. Brasília: Ministério da Justiça – Departamento Penitenciário Nacional, 2014b. Disponível em <http://www.justica.gov.br/noticias/estudo-traca-perfil-da-populacao-penitenciaria-feminina-no-brasil/relatorio-infopen-mulheres.pdf>. Acesso em 18/04/2016

DIAS, C. C. N. **PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013.

DOWNES, D; VAN SWAANINGEN, R. **The road to dystopia? Changes in the penal climate of the Netherlands**. *Crime and justice*, v. 35, n. 1, p. 31-71, 2007.

ENGELMANN, F. **Sociologia do Campo Jurídico: juristas e usos do direito**. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 2006.

ERBENTRAUT, J. **Prison reform: international examples**. 2015. Disponível em: http://www.huffingtonpost.com/2015/04/10/prison-reform-international-examples_n_6995132.html. Acesso em 17/03/2016.

FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 4ª ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2010. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/4a-edicao>. Acesso em 18/04/2016.

FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 5ª ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2011. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/5a-edicao>. Acesso em 18/04/2016.

FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 6ª ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/6a-edicao>. Acesso em 18/04/2016.

FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 7ª ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2013. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/7a-edicao>. Acesso em 18/04/2016.

FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 8ª ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/8o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>. Acesso em 18/04/2016.

FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 9ª ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/9o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>. Acesso em 18/04/2016.

FLEURY, M. T. O desvendar a cultura de uma organização: uma discussão metodológica. In. FLEURY, M. T. L.; FISCHER, R. M. (orgs.) **Cultura e poder nas organizações**. Rio de Janeiro: Atlas, 1996.

FOGEL, D. **On doing less harm: Western European alternatives to incarceration**. Office of International Criminal Justice, University of Illinois at Chicago, 1988.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. 16 ed. Petrópolis: Vozes, 1993.

GALDEANO, A. P. **Para falar em nome da segurança: o que pensam, querem e fazem os representantes dos Conselhos Comunitários de Segurança**. Tese de doutorado, Ciências Sociais, Unicamp, 2009.

GARCIA, M. La théorie de la rationalité pénale moderne: un cadre d'observation, d'organisation et de description des idées propres au système de droit criminel. In. DUBÉ, R.; GARCIA, M.; MACHADO, M. R. (orgs.) **La rationalité pénale moderne: réflexions théoriques et explorations empiriques**. Ottawa: Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2013.

GARLAND, D. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

HATHAZY, P; MÜLLER, M.M. I. **The rebirth of the prison in Latin America: determinants, regimes and social effects**. *Crime, Law and Social Change*, v. 65, n. 3, p. 113-135, 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**, 2011.

Disponível em:

<http://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?http=1&u=biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49230.pdf>. Acesso em 15/03/2016

IPEA. **Armas de fogo, crimes e o impacto do Estatuto do Desarmamento**. Brasília:

Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2015. Disponível em:

http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-3722-12-disciplina-normas-sobre-armas-de-fogo/documentos/audiencias-publicas/DanielCerqueira_ArmasdefogoeCrimesBSBCD20demaiode2015.pdf. Acesso em: 10/04/2016

IPEA; FPSP. **Atlas da Violência 2016**. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas; São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160322_nt_17_atlas_da_violencia_2016_finalizado.pdf. Acesso em 17/04/2016

LEMGRUBER, J. BOITEUX, L. O fracasso da guerra às drogas. In: Lima, R. S., Ratton, J. L., & de Azevedo, R. G. (Orgs.) **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2012.

LIMA, R, de L. RATTON, J. L. AZEVEDO R. G (Orgs). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo, Contexto, 2014.

MAUER, M. **A 20 year maximum for prison sentences**. 2016. Disponível em: <http://democracyjournal.org/magazine/39/a-20-year-maximum-for-prison-sentences/> Acesso em 17/03/2016.

MENICUCCI, T. M. G. Os argumentos analíticos: a perspectiva histórica e institucional (Capítulo 1). In: **Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil: Atores, Processos e Trajetória**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

MINGARDI, G. **Tiras, gansos e trutas. Cotidiano e reforma na polícia civil**. São Paulo: Escrita Editorial, 1992.

MUNIZ, J. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: cultura e cotidiano da PMERJ**. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1999.

NEV/USP. **Prisão Provisória e Lei de Drogas**. São Paulo: Universidade de São Paulo – Núcleo de Estudos sobre a Violência, 2011. Disponível em <http://www.nevusp.org/downloads/down254b.pdf>. Acesso em 16/04/2016.

OMS. **Global status report on violence prevention 2014**. Genebra: Organização Mundial da Saúde, 2014. Disponível em: http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/status_report/2014/report/report/en/. Acesso em 17/03/2016.

PAKES, F.; HOLT, K. **The Transnational Prisoner: Exploring Themes and Trends Involving a Prison Deal with the Netherlands and Norway**. British Journal of Criminology, p. azv104, 2015.

PARKER, L. El uso de Prácticas Restaurativas en América Latina. In **Congreso de Justicia Restaurativa**, (1a.: 2006, junio 6-9. San José) Acercamientos hacia la justicia restaurativa en Costa Rica. — San José: Poder Judicial, CONAMAJ, 2006

PIRES, A. P. Postface. In. DUBÉ, R.; GARCIA, M.; MACHADO, M. R. (orgs.) **La rationalité pénale moderne: réflexions théoriques et explorations empiriques**. Ottawa: Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2013.

PONCIONI, P. Identidade profissional policial. In. LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (orgs.) **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

PORTER, N. D. **The state of sentencing 2015: Developments in policy and practice**. 2016. Disponível em: <http://sentencingproject.org/doc/publications/State-of-Sentencing-2015.pdf>. Acesso em 17/03/2016.

PRUDENTE, N. M. **Algumas reflexões sobre justiça restaurativa**. 2008. Disponível em: <http://www.justiciarestaurativa.org/news/algumas-reflexoes-sobre-a-justica-restaurativa> Acesso em 31/08/2016.

RATTON, J.L.; Galvão, C.; Fernandez, M. Pact for Life and the Reduction of Homicides in the State of Pernambuco. Stability: **International Journal of Security and Development**. 3 (1). DOI: <http://doi.org/10.53334/sta.dq>, 2013.

_____. O Pacto pela Vida em Pernambuco: História, Avanços e Limites, 2015. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p2.pdf>. Acesso em 14/03/2016.

ROBERTS, J. **Reducing the Use of Incarceration: Recent International Experiences. Association of Law Reform Agencies of Eastern and Southern Africa**, Capetown, 2005.

ROVNER, J. **Policy Brief: Juvenile Life Without Parole**. 2014. Disponível em: http://sentencingproject.org/doc/publications/jj_Juvenile_Life_Without_Parole.pdf. Acesso em 17/03/2016.

SALLA, F. De Montoro a Lembo: As políticas penitenciárias em São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 1, n. 1, 2007, p. 72-90.

SAPORI, L. F. Muitas dúvidas e algumas certezas. In. FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 9ª ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, 2015, p. 60-1. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/9o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>. Acesso em 18/04/2016

SILVEIRA, R.; Ratton, J.L.; Menezes, T.; Monteiro, C.; “**Avaliação de Política Pública para redução da criminalidade violenta: o caso do Programa Pacto pela Vida do estado de Pernambuco**”. ANPEC, 2013.

SINHORETTO, J.; BATITUCCI, E .C; MOTA, F.R; SCHLITTLER, M.C.; SILVESTRE, G; MORAIS, D.S.; SOUZA, L.G. et al. A filtragem racial na seleção policial de suspeitos: segurança pública e relações raciais. **Segurança pública e direitos humanos: temas transversais**. Brasília, Ministério da Justiça 5 : 121-160, 2014.

SOUZA, G. A. D. de. Quando as alternativas penais são a solução o encarceramento é o problema? In: SILVEIRA, F. L. da; SOUZA, B. de A. e (orgs). **Democracia e(m) Sistema Penal**. Porto Alegre: Canal Ciências Criminais. No prelo.

STEENHUIS, D. W.; TIGGES, L. C. M.; ESSERS, J. J. A. The Penal Climate in the Netherlands: sunny or cloudy?. **The British Journal of Criminology**, v. 23, n. 1, p. 1-16, 1983.

TONCHE, J. **A construção de um modelo “alternativo” de gestão de conflitos: usos e representações de justiça restaurativa no estado de São Paulo**. Tese defendida pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo, 2015.

UNODC. **World Drug Report 2012**. Viena: Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, 2012. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_web_small.pdf. Acesso em:17/03/2016

VIVA COMUNIDADE. **Estoques e distribuição de armas de fogo no Brasil**. Rio de Janeiro: Viva Comunidade; Brasília: Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2010. Disponível em: http://www.vivario.org.br/publique/media/Estoques_e_Distribui%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em:17/03/2016

VON HOFER, H. Prison Populations as Political Constructs: the Case of Finland, Holland and Sweden. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 4:1, 21-38, 2003.

WASELFISZ, J. Mapa da Violência 2012: **A cor dos homicídios no Brasil. Rio de Janeiro:** CEBELA, FLACSO; Brasília: Presidência da República – Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, 2012. Disponível em http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_cor.pdf. Acesso em 20/04/2016

WEST, D. M. **How digital technology can reduce prison incarceration rates**, 2015. Disponível em: <http://www.brookings.edu/blogs/techtank/posts/2015/03/31-digital-technology-prison-problem-west>. Acesso em 17/03/2016.

Legislação citada:

BRASIL. **Lei no 10.826, de 22 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.826.htm. Acesso em 17/03/2016.

ANEXO

Anexo PE

Anexo I

Lei nº 15.458 de 12 de fevereiro de 2015, que institui a Gratificação (GPPV) aos policiais civis e militares e dá outras providências. *In verbis*:

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do Estado de Pernambuco, a Gratificação Pacto pela Vida - GPPV, destinada aos policiais civis e aos policiais militares selecionados conforme respectiva lotação e devida em função da produtividade ou do desempenho em Áreas Integradas de Segurança (AIS) e em Grupo de Unidades Operacionais (GUO), dispostos nos termos do Anexo Único.

Art. 2º Entende-se por policial civil ou policial militar selecionado para percepção da GPPV aquele que contribua diretamente na produtividade da respectiva Área Integrada de Segurança (AIS) ou Grupo de Unidade Operacional (GUO) classificado no ranking, seja **apreendendo drogas ou participando de investigação que resulte em expedição do mandado de prisão ou de busca e apreensão de menor infrator, ou que contribua diretamente para o cumprimento de mandados de prisão ou de busca e apreensão de menor infrator.**

Art. 3º A Gratificação Pacto pela Vida - GPPV tem os seguintes indicadores de produtividade:

I - obtenção de mandado de prisão e de busca e apreensão de menor infrator decorrente de inquérito policial, denominado GPPV - Mandados;

II - cumprimento de mandado de prisão e de busca e apreensão de menor infrator, denominado GPPV - Malhas da Lei;

III - apreensão de cocaína, bem como de seus derivados, denominado GPPV - Repreensão ao Crack.

§ 1º Para o recebimento da GPPV - Mandados, prevista no inciso I, serão selecionados 10 (dez) policiais por Área Integrada de Segurança (AIS) ou Grupo de Unidade Operacional (GUO) de

cada Órgão Operativo, após a elaboração do ranking de produtividade previsto no inciso I do art. 7º.

§ 2º Para o recebimento da GPPV - Malhas da Lei, prevista no inciso II, serão contemplados até 4 (quatro) policiais por cada prisão ou busca e apreensão de menor infrator efetuada, conforme critérios definidos no inciso II do art. 7º.

§ 3º Para o recebimento da GPPV - Repressão ao *Crack* serão selecionados até 150 (cento e cinquenta) policiais de cada Órgão Operativo, após a elaboração do ranking referido no inciso III do art. 7º.

Art. 5º A Gratificação Pacto pela Vida - GPPV tem natureza jurídica de premiação meritória e não integra, para qualquer efeito, a remuneração do servidor contemplado.

Art. 6º A GPPV será concedida até o 2º (segundo) mês seguinte ao da avaliação de produtividade e desempenho.

Art. 7º A produtividade será computada da seguinte forma:

I - corresponderá, no caso do inciso I do art. 3º, à soma dos mandados expedidos, no período de um mês, dividida pelo quantitativo total de delegados de polícia disponíveis, lotados em Área Integrada de Segurança (AIS) ou Grupo de Unidade Operacional (GUO), de acordo com as informações prestadas pela Diretoria de Recursos Humanos da Polícia Civil;

II - corresponderá, no caso do inciso II do art. 3º, à pontuação obtida no período de um mês no cumprimento de mandados de prisão ou de busca e apreensão de menor infrator, conforme descrito no inciso II do art. 8º;

III - corresponderá, no caso do inciso III do art. 3º, à soma total do quantitativo proporcional de *crack* convertido apreendido no período de um mês por cada policial, nos termos do inciso III do art. 8º.

Art. 8º Para fins do artigo anterior observar-se-á:

I - quanto à modalidade GPPV - Mandados:

a) a obtenção mínima de 6 (seis) mandados de prisão ou de busca e apreensão de menor infrator por AIS ou GUO, expedidos no mês de apuração e decorrentes de Inquéritos Policiais ou procedimentos para apuração de ato infracional de menor, com seus respectivos indiciamentos ou representações;

b) não será computado o mandado de prisão ou busca e apreensão de menor infrator relativo:

1. à renovação do mandado de prisão ou de busca e apreensão de menor infrator por vencimento da validade do mandado;

2. à conversão da custódia temporária em preventiva;

c) o mandado relativo ao Crime Violento Letal Intencional - CVLI será ponderado com peso 2 (dois) para efeito da aferição da produtividade;

II - quanto à modalidade GPPV - Malhas da Lei:

a) o cumprimento de mandado de prisão ou de busca e apreensão de menor infrator será comprovado mediante documento que ateste o efetivo recolhimento da lavra da autoridade policial ou judiciária que o expediu, com cópia do respectivo mandado;

b) a pontuação correspondente ao cumprimento de mandado de prisão ou de busca e apreensão de menor infrator será dividida entre os responsáveis pela captura do indivíduo, em número não superior a 4 (quatro) policiais;

c) não será computado o cumprimento do mandado de prisão ou busca e apreensão de menor infrator nos seguintes casos:

1. pensão alimentícia;

2. depositário infiel;

3. renovação da custódia temporária;

4. conversão da custódia temporária em preventiva;

d) o cumprimento de mandado relativo às pessoas inseridas nas edições do Sistema de Contenção ao Crime - SCC ensejará a contabilização de 20 (vinte) pontos, divisíveis entre os policiais responsáveis pela captura do indivíduo, observado o disposto nas alíneas “b” e “c”;

e) o cumprimento de mandado relativo a Crime Violento Letal Intencional - CVLI ensejará a contabilização de 16 (dezesseis) pontos, divisíveis entre os policiais responsáveis pela captura do indivíduo, observado o disposto nas alíneas “b” e “c”;

f) o cumprimento de mandado relativo a crimes hediondos, com exceção dos mandados relativos a tráfico de drogas, ensejará a contabilização de 16 (dezesseis) pontos, divisíveis entre os policiais responsáveis pela captura do indivíduo, observado o disposto nas alíneas “b” e “c”;

g) o cumprimento de mandado relativo a crime de tráfico de drogas ensejará a contabilização de 8 (oito) pontos, divisíveis entre os policiais responsáveis pela captura do indivíduo, observado o disposto nas alíneas “b” e “c”;

h) o cumprimento de mandado relativo a CVP - Crime Violento contra o Patrimônio ensejará a contabilização de 8 (oito) pontos, divisíveis entre os policiais responsáveis pela captura do indivíduo, observado o disposto na alínea “b”;

i) o cumprimento de mandado relativo aos demais crimes ensejará a contabilização de 4 (quatro) pontos, divisíveis entre os policiais responsáveis pela captura do indivíduo, observado o disposto nas alíneas “b” e “c”;

III - Para a percepção da GPPV - Repressão ao *Crack* serão obedecidos os seguintes critérios:

a) cada apreensão só poderá ser contabilizada a partir da quantidade mínima de 12 (doze) gramas de *crack* convertido;

b) os policiais classificados da 1ª a 50ª posição, por órgão operativo, receberão, individualmente, o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), desde que tenham apreendido a quantidade mínima de 120 (cento e vinte) gramas de *crack* convertido;

c) os policiais classificados da 51ª a 100ª posição, por órgão operativo, receberão, individualmente o valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), desde que tenham apreendido a quantidade mínima de 80 (oitenta) gramas de *crack* convertido;

d) os policiais classificados da 101ª a 150ª posição, por órgão operativo, receberão, individualmente, o valor de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), desde que tenham apreendido a quantidade mínima de 40 (quarenta) gramas de *crack* convertido;

e) as apreensões realizadas concomitantemente à prisão em flagrante ou à busca e apreensão de menor infrator serão computadas, para efeito do ranking com ponderação de peso 5 (cinco), enquanto que aquelas realizadas sem prisão em flagrante ou busca e apreensão de menor infrator serão computadas com ponderação de peso 1 (um).

Art. 9º Para efeito desta Lei entende-se como quantitativo proporcional de *crack* convertido apreendido a quantidade de *crack* convertido apreendido dividido pelo número de policiais que participaram da apreensão;

(...)

Art. 11. Para fins de GPPV, na modalidade prevista do inciso I do art. 3º e de acordo com o ranking de produtividade, ficam definidos os seguintes valores mensais para cada Área Integrada de Segurança (AIS) ou Grupo de Unidade Operacional (GUO) da Polícia Civil:

I - R\$ 10.000,00 (dez mil reais) da 1ª (primeira) a 5ª (quinta) AIS ou Grupo de Unidades Operacionais no ranking geral de produtividade no Estado, não podendo qualquer policial perceber mais de R\$ 1.000,00 (mil reais), no período de 01 (um) mês;

II - R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) da 6ª (sexta) a 10ª (décima) AIS ou Grupo de Unidades Operacionais no ranking geral de produtividade no Estado, não podendo qualquer policial perceber mais de R\$ 500,00 (quinhentos reais), no período de 01 (um) mês; e

III - R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) da 11^a (décima primeira) a 15^a (décima quinta) AIS ou GUO no ranking geral de produtividade no Estado, não podendo qualquer policial perceber mais de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), no período de 1 (um) mês.

Art. 12. Para fins de GPPV, na modalidade constante do inciso II do art. 3º, os pontos acumulados serão convertidos mensalmente, garantindo-se o pagamento de R\$ 20,00 (vinte reais) por ponto acumulado no mês, observados os termos das alíneas “d” a “i”, do inciso II, do art. 8º.

(Grifado)