



DISTINTAS PROPOSTAS PARA UM SISTEMA PRISIONAL EM CRISE: EVIDÊNCIAS DA TRANSPARÊNCIA DA TOMADA DE DECISÃO POLÍTICA

Autoria

FRANCISCO MARTON GLEUSON PINHEIRO - martonpinheiro_ba@hotmail.com

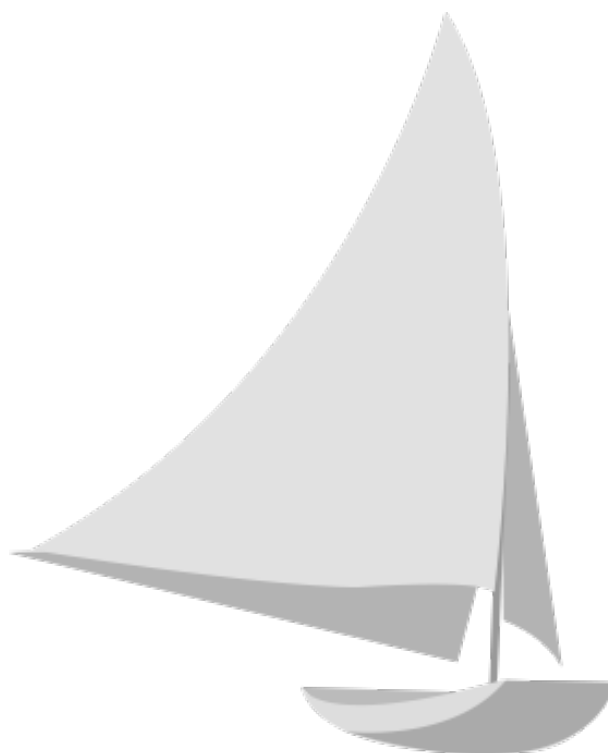
Núcleo de Pós-Grad em Admin – NPGA/UFBA - Universidade Federal da Bahia

Adriano Leal Bruni - albruni@gmail.com

Mestr em Admin Estratégica / PPGA / UNIFACS

Resumo

Este artigo identifica o posicionamento de parlamentares na tomada de decisão política no âmbito do sistema prisional, fortemente marcado pelo déficit de vagas frente ao crescente número de presos, o que compromete a recuperação e a ressocialização dos custodiados, além de resultar em elevados custos financeiros e sociais. Mediante a análise de discursos e de documentos disponibilizados no portal da Câmara dos Deputados, constataram-se distintas formas de pensar soluções para o sistema prisional, que são norteadas por questões de natureza político-ideológica, podendo comprometer a tomada de decisão racional. Nesse cenário, o aumento da violência, inclusive em virtude de crimes oriundos de presídios, pode sinalizar como tabu a decisão que seja pautada na redução do encarceramento. O estudo contribui por explorar a transparência no processo da tomada de decisão numa área negligenciada, demonstrando que posicionamentos conflitantes de caráter político-ideológico podem comprometer a racionalidade requerida para o sistema.





DISTINTAS PROPOSTAS PARA UM SISTEMA PRISIONAL EM CRISE: EVIDÊNCIAS DA TRANSPARÊNCIA DA TOMADA DE DECISÃO POLÍTICA

Este artigo identifica o posicionamento de parlamentares na tomada de decisão política no âmbito do sistema prisional, fortemente marcado pelo déficit de vagas frente ao crescente número de presos, o que compromete a recuperação e a ressocialização dos custodiados, além de resultar em elevados custos financeiros e sociais. Mediante a análise de discursos e de documentos disponibilizados no portal da Câmara dos Deputados, constataram-se distintas formas de pensar soluções para o sistema prisional, que são norteadas por questões de natureza político-ideológica, podendo comprometer a tomada de decisão racional. Nesse cenário, o aumento da violência, inclusive em virtude de crimes oriundos de presídios, pode sinalizar como tabu a decisão que seja pautada na redução do encarceramento. O estudo contribui por explorar a transparência no processo da tomada de decisão numa área negligenciada, demonstrando que posicionamentos conflitantes de caráter político-ideológico podem comprometer a racionalidade requerida para o sistema.

Palavras-chave: Transparência. Tomada de decisão. Políticas públicas. Sistema prisional.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O sistema prisional brasileiro apresenta recorrente déficit de vagas frente ao crescente número de presos julgados e provisórios, cenário que não contribui para a recuperação e a ressocialização dos custodiados, além de resultar em elevados custos financeiros e sociais. Nos últimos anos, tem sido acentuada a ocorrência de rebeliões com graves crimes e execuções de presos no cárcere, resultando na pressão por adoção de medidas na solução da grave situação.

Recorrendo-se à transparência promovida, este estudo teve como propósito identificar o posicionamento de parlamentares na tomada de decisão política no âmbito do sistema prisional. Para isso, recorreu-se às informações disponibilizadas no portal da Câmara dos Deputados, em que foram identificados discursos de parlamentares com tendência conservadora, favoráveis ao maior aprisionamento, bem como de parlamentares alinhados com uma perspectiva progressista, tendentes à priorização de medidas e penas alternativas.

Os discursos evidenciam distintos pontos de vista dos parlamentares em relação à aplicação da pena, caracterizando atuação com apelo político-ideológico, o que pode comprometer a tomada de decisão racional. Verificou-se, ainda, que as distintas posições dos parlamentares não contribuem para significativos avanços do sistema prisional, sinalizando para a existência de fenômenos característicos de *path dependence* (PIERSON, 2000), em que as escolhas do passado moldam as decisões do presente, dificultando a reversão da lógica interna do sistema. Pelos discursos, tratar da redução do aprisionamento como recurso penal pode ser um tabu.

Dentre as justificativas deste trabalho, apontam-se a escassez de estudos que tratem da transparência da tomada de decisão (CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2017), a importância da transparência da tomada de decisão política com escolhas conflitantes (DE FINE LICHT, 2014) e o esforço de pesquisa voltado à promoção da *accountability* numa área em que as pessoas presas são estigmatizadas (CABRAL; SANTOS, 2016). Justifica-se, ainda, diante da recorrente crise no sistema carcerário brasileiro.

Além desta seção, o estudo trata da situação do encarceramento no Brasil, seus custos e as diferentes percepções de políticos do Poder Legislativo Federal, bem como demonstra a necessidade da adoção de medidas racionais voltadas à solução da grave crise prisional.

2 UM SISTEMA PRISIONAL EM CRISE

No início do ano de 2017, a sociedade brasileira tomou conhecimento por meio da imprensa e das redes sociais, bem como por notas divulgadas pelo poder público, sobre crimes hediondos,



com requinte de crueldade, ocorridos em presídios localizados em diversos estados brasileiros. Os recorrentes fatos, transcorridos num curto período, resultaram de rebeliões e massacres registrados em Manaus/AM (com 67 mortos), em Boa Vista/RR (com 33 mortos) e em Alcaçuz/RN (com 26 mortos). Segundo relatos, os crimes foram resultados de rebeliões ocorridas nos presídios, deflagradas por conflitos entre facções rivais dentro das unidades prisionais. A situação não parou, ocorreu no início de 2018, sendo que no início de 2019, atingiu, de forma direta, o cidadão livre, quando notícias apontam que facções dentro de presídios cearenses passaram a comandar uma série de ataques em diversas regiões do estado (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019).

Varella (2017) trata de rebeliões ocorridas no sistema prisional e aponta como causa o comando das facções e a perda de controle das prisões pelo Estado. Para o autor, a superlotação prisional é um problema grave, mas que não seria a principal causa do comportamento violento.

A *International Prison News Digest – IPND* (INSTITUTE FOR CRIMINAL POLICY RESEARCH, 2017), catalogou notícias dos meses de janeiro e fevereiro de 2017, com destaque para o Brasil, diante das rebeliões e mortes ocorridas em presídios brasileiros no início de 2017.

A prática de crimes no âmbito prisional é tida como recorrente e grave pelo Estado brasileiro. De acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen (BRASIL, 2014), a taxa de óbitos por 100 mil pessoas presas para o Brasil, em 2014, sem incluir os estados do Rio de Janeiro e São Paulo, foi de 95,23, enquanto que a taxa de óbitos por causas externas para 100 mil habitantes foi de 29,1 em 2014, conforme dados do Ministério da Saúde. Portanto, o risco de morte para pessoas encarceradas é 3,29 vezes em relação às pessoas livres.

De acordo com o relatório do Infopen (BRASIL, 2017a), a superlotação do sistema prisional continua um grave problema, pois, em junho de 2016, havia 726.712 pessoas presas, das quais 292.450 (40%) eram presos provisórios, que aguardavam julgamento. Por sua vez, a capacidade prisional no período era de 367.217 vagas, gerando um déficit de 359.058 (97,89%) vagas.

A péssima informação é a de que a taxa de aprisionamento tem aumentado anualmente no país (2014, taxa de 306,2%; 2015, taxa de 341,7%; e 2016, taxa de 352,6%), resultado do crescimento da população prisional, que mais que triplicou entre 2000 (232,8 mil) e 2016 (726,7 mil), com aumento de 212,16% no período. O acréscimo médio anual foi de aproximadamente 9,3% para o período considerado, com maior destaque para os dezesseis primeiros anos do século XXI. Observa-se que não existem registros da população de pessoas presas para os anos de 1991, 1996 e 1998, sendo identificada a elevação linear para os anos informados.

Outro grave problema diz respeito à reincidência. Por solicitação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou pesquisa sobre reincidência criminal no Brasil (IPEA, 2015) revelando números altos, em que as menores estimativas ficam em torno de 30%. Porém, foi sinalizado que o conceito de reincidência é abrangente e deve ser interpretado com reservas, isso considerando que 70% foi a taxa de reincidência registrada no relatório de gestão do Departamento Penitenciário Nacional (Depen).

No que diz respeito às péssimas condições dos presos, Varela (1999; 2017) relata a gravidade do problema no sistema paulista que, no geral, não se difere do sistema nacional. Isso demonstra a urgência de políticas públicas capazes de romper com a grave situação, um desafio recorrente para o Poder Público frente a um modelo de “governança criminal”.

O aumento do encarceramento não se trata de um fenômeno brasileiro. A população carcerária mundial cresceu quase 20% desde o ano de 2000, ao passo que a população mundial teve aumento estimado em 18% para o período. Contudo, existem diferenças importantes quando se leva em consideração o crescimento por continentes, pois enquanto o crescimento da população carcerária na Oceania foi de quase 60% e, nas Américas, de mais de 40%, houve 21% de redução da prisão total na Europa, em especial na Rússia e na Europa Central e Oriental. Para as Américas, o relatório aponta que houve aumento de 14% da população prisional nos



Estados Unidos (EUA), de mais de 80% nos países da América Central e de 145% nos países da América do Sul (WALMSLEY, 2016). Em relatório mais recente, o Brasil ocupa a terceira colocação com o maior número de prisioneiros, atrás dos EUA, da China e da Rússia.

No que diz respeito à América Latina, Müller (2012) conclui que os países dessa região seguem a mesma trajetória do Estado penal neoliberal, no que corresponde à penalização da pobreza. Para o autor, isso teria relação com a “urbanização do neoliberalismo” em adição ao aumento dos níveis de criminalidade e insegurança, ao surgimento do populismo penal emergente, à importação de policiamento com tolerância zero, à transnacionalização da guerra contra as drogas e à militarização na aplicação da lei.

Outro grave problema diz respeito ao número de indivíduos presos, julgados e provisórios, pois dados do Infopen, até junho de 2016 (BRASIL, 2017a), demonstram que dos 726.712 presos contabilizados, 292.450 (40%) era de presos provisórios, que aguardavam julgamento. Na relação Preso/Vaga, a taxa de ocupação em 2014 foi 1,67, sendo que em 2016, a relação preso/vaga foi de aproximadamente 1,98, apontando aumento de 18,56% (1,98/1,67) no déficit de vagas no sistema prisional em relação a 2014 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018). Portanto, o retrato descrito demonstra a grave crise no sistema prisional, sendo que o seu funcionamento inadequado ou adequado gera custos assumidos pela sociedade.

3 DOS CUSTOS E POSSIBILIDADES JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS DA PENA

Embora se tenha dificuldade de identificar os custos no Sistema Prisional brasileiro, e isso não por falta de ferramenta e previsão legal (AMARAL et al., 2016; BRASIL, 2012), os custos em manter uma pessoa presa podem ser considerados sob duas perspectivas, conforme o Grupo de Estudos Carcerários Aplicados da Universidade de São Paulo – Gecap (2017): “Custos ponderáveis com a prisionalização” e “Custos imponderáveis com a prisionalização”. O primeiro tipo, relaciona-se com os gastos públicos para manter indivíduos presos e à criação de novas vagas em cadeias e presídios. São considerados custos ponderáveis, pois podem ser medidos com base nos gastos com alimentação, água, energia, saúde, pessoal, segurança e outros. Por sua vez, o segundo tipo diz respeito aos elementos que não são passíveis de medição, sendo de ordem humana e social, como a dessocialização do preso e os custos com o processo de prisionalização, com a alta reincidência e violência no âmbito prisional.

Contudo, de acordo com o Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Realidade do Sistema Carcerário Brasileiro (BRASIL, 2017j), o custo médio mensal de um preso no Sistema de Cogestão era de R\$ 4.006,77. Mesmo diante da dificuldade de apontar precisamente o custo de cada preso no Brasil, pode-se afirmar que recursos investidos no sistema prisional têm elevados custos de oportunidade, pois o sistema não tem sido capaz de manter os presos em segurança nem de recuperá-los para a sociedade. Além disso, o custo aumenta quando pessoas ficam presas indevidamente. Nesse sentido, o aprisionamento é percebido como de elevados custos e eficácia controversa (WALMSLEY, 2016). Já para Foucault (2010, p. 255), “[...] a prisão é um duplo erro econômico: diretamente pelo custo intrínseco de uma organização e indiretamente pelo custo da delinquência que ela não reprime.”

Conforme levantamento realizado pelo IPEA (2014, p. 1), “[...] 37,2% dos casos pesquisados em que os réus estiveram presos provisoriamente não houve condenação à prisão ao final do processo”. O relatório projetou, diante da existência de 240 mil presos provisórios no final de 2013, que provavelmente 90 mil pessoas foram encarceradas indevidamente, tendo em vista não terem sido “[...] condenados à prisão, na maior parte dos casos com sentenças de absolvição ou condenação a penas alternativas”, o que aponta para “[...] o sistemático, abusivo e desproporcional uso da prisão provisória pelo sistema de justiça no país”.

De fato, é grave manter encarcerado alguém que pode ser inocente. Além dos custos sociais, é possível prever, considerando o custo médio mensal de R\$ 3.000,00 por cada preso, que o País poderia ter economizado, em 2013, a quantia de R\$ 3,24 bilhões. Além desse custo, prender



pessoas indevidamente pode acarretar um passivo de ordem judicial, devendo o Estado indenizar, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) veiculada.

Segundo Foucault (2010, p. 251), “As prisões não diminuem a taxa de criminalidade: pode-se aumentá-las, multiplicá-las ou transformá-las, a quantidade de crimes e de criminosos permanece estável, ou, ainda, pior, aumenta [...]”; bem como “A detenção provoca reincidência; depois de sair da prisão, se tem mais chance que antes de voltar para ela, os condenados são, em proporção considerável, antigos detentos”. Portanto, o impacto de um sistema prisional ineficiente e ineficaz pode ser mais amplo do que a questão econômico-financeira. Para que ocorrências desse tipo sejam reduzidas, Foucault (2010) elencou princípios que podem transformar a grave situação prisional e evitar rebeliões e revoltas em presídios.

A Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, Lei de Execução Penal (LEP), aprovada no Regime Militar, está alinhada com os princípios apontados por Foucault (2010), em especial nos artigos 10 e 11, em que o Estado tem o dever de assistir ao preso e ao internado, bem como ao egresso do sistema prisional, sendo que a assistência será material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa. No entanto, o descumprimento da legislação é apontado por Nascimento (2017, p. 137), que descreveu a frase de um representante do Conselho Nacional de Política Criminal e Carcerária, participante da equipe de vistoria em unidades do Sistema Penitenciário cearense, iniciada em 21 jun. 2016: “Por muito menos se interdita um zoológico”. Isso foi registrado diante dos problemas identificados no sistema local: não separação de presos entre condenados e provisórios e de acordo com o tipo de regime; péssimas instalações físicas; péssimas condições de higiene e limpeza; falta de assistência à saúde; e não realização de atividade laboral e educacional pelos custodiados.

Diante do exposto, a priorização de medidas voltadas à redução da superlotação prisional parece bem oportuna. Com isso, indaga-se: o que fazer para solucionar ou amenizar o problema da superlotação carcerária com elevados custos econômico-financeiros e sociais para a sociedade brasileira? A resposta a esse questionamento não é fácil e envolve questões de natureza ideológica. Contudo, no âmbito do Estado, a adoção de medidas e penas alternativas tem sido apresentada como uma promessa em busca da solução à superlotação carcerária e seu desfecho em rebeliões e mortes.

A política nacional de penas alternativas foi inicialmente adotada no âmbito do Governo Federal, em setembro de 2000, tendo como objetivo criar estruturas capazes de viabilizar sanções alternativas no âmbito das Unidades da Federação (IPEA, 2014). A fundamentação legal para as penas alternativas, que alteraram o Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940), encontra-se inicialmente na Lei 7.209, de 11 julho de 1984 e, posteriormente, na Lei nº 9.714, de 25 de novembro de 1998. Por sua vez, o artigo 43 da Lei nº 7.209/1984) apresenta os incisos que tratam das penas alternativas à restrição da liberdade.

Contudo, estudo realizado (IPEA, 2014, p. 15) aponta que:

As percepções de juízes e servidores sobre as penas e medidas alternativas variaram muito segundo as localidades visitadas. Em alguns momentos, são vistas como sinônimo de impunidade, de ineficácia do sistema de justiça brasileiro em oferecer uma justiça rígida e eficiente. Segundo essa visão, se as alternativas penais foram pensadas como uma forma de desafogar as penitenciárias brasileiras, elas não estão cumprindo esse objetivo. Um dos motivos alegados por vários juízes do desprestígio das penas alternativas foi a banalização de sua aplicação pela oferta de cestas básicas no passado. Um dos juízes entrevistados explica que em 1996, quando foi possibilitada a aplicação de cestas básicas, não se poderia prever que ocorreria tamanha banalização.

Em outro trecho do relatório (IPEA, 2014, p. 15) consta que “

Juízes e servidores alegam que quando há substituição por penas alternativas, mas não há estrutura para fiscalização do aberto, os réus não cumprem para poder ter sua pena regredida e vir para o regime aberto. Um réu bem orientado por um advogado sabe



que só terá de comparecer à vara a cada dois meses para assinar uma lista de comparecimento.

Portanto, existe desconfiança quanto à adoção de penas alternativas no âmbito dos próprios operadores do meio jurídico-punitivo, em que as penas alternativas podem resultar em esforços no sentido de desafogar o sistema prisional.

Uma forma de medida alternativa à prisão, é a monitorização eletrônica, conforme artigo 319 da Lei nº 12.403, de 04 de maio de 2011. De acordo o diagnóstico realizado pela Presidência da República, o dispositivo denominado “tornozeleira eletrônica” permite identificar a localização via satélite, sendo que o custo médio mensal variava entre R\$167,00 e R\$660,00, nas Unidades Federativas que implementaram a política (BRASIL, 2015). Portanto, uma medida financeiramente atrativa em termos de solução da superlotação carcerária, embora o relatório aponte a necessidade de mais estudos.

Outra forma adotada para reduzir a quantidade de presos sem julgamento é a exigência de audiência de custódia, que consiste em garantir aos presos em flagrante a oitiva pelo juiz, que avaliará se o indivíduo deverá ficar preso ou será punido de forma alternativa ou ficar em liberdade. Contudo, a audiência de custódia, embora prevista no artigo 306 do Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689/1941), alterado pela Lei nº 14.403, de 04 de maio de 2011, teve sua aplicação determinada pela Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (BRASIL, 2015), demonstrando *enforcement* duvidoso.

Na Cartilha do CNJ “Audiência de Custódia” (BRASIL, 2016), consta que tem prevalecido a cultura do encarceramento, sendo a implantação de audiências de custódia uma mudança contra essa prática do Sistema de Justiça Criminal. Tratando-se de números, a Cartilha aponta que 40% da população carcerária é provisória (240.000 presos) e o custo anual de um preso é de R\$ 36.000,00, resultando num custo de R\$ 21,6 bilhões por ano para uma população carcerária de 600.000 presos. O documento apresenta, ainda, o valor estimado de economia pelos estados da Federação com a implantação das audiências de custódias, estimada pelo Conselho Nacional de Justiça em R\$ 13,9 bilhões de reais, resultado da soma da economia anual de R\$ 4,3 bilhões de reais com a adoção de medidas alternativas em audiências de custódia mais R\$ 9,6 bilhões, que deixaram de ser necessários à construção de 240 presídios com a capacidade de 500 presos cada, ao custo unitário de edificação de R\$ 40 milhões.

Porém, discussões e controvérsias em relação ao direcionamento das audiências de custódia se fazem presentes, conforme Nascimento (2017). De um lado, a Justiça cumpre o seu papel, julgando quem deve ser preso ou mantido em liberdade até o julgamento final, reduzindo, portanto, o número de presos provisórios. Por outro lado, as audiências de custódia apontam para a ineficácia do estado em punir e ressocializar os criminosos. Recentemente, a mídia nacional divulgou notícia de que o CNJ abriu procedimento disciplinar para investigar juízes que não estavam realizando audiências de custódia (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019).

Em síntese, foi verificado que os problemas no âmbito do encarceramento dizem respeito à superlotação prisional, pressionada pelo aumento da criminalidade e rigidez da legislação; à dificuldade do Estado em prover os recursos para a manutenção dos presídios existentes e a construção de novos presídios; e à dificuldade de adoção de medidas e penas alternativas para pessoas que cometerem crimes de menor gravidade e que não representem risco à sociedade.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Inicialmente, mapeou-se o contexto do sistema prisional com a exploração de estudos, bem como de notícias divulgadas no âmbito nacional e internacional, tratando do sistema carcerário brasileiro. Salienta-se que a mídia foi considerada por atrair a atenção da opinião pública para os problemas que ocorrem nas prisões (CABRAL; SANTOS, 2016).

Posteriormente, efetuou-se entrevista com um consultor da Câmara Federal, o que permitiu mapear pronunciamentos relacionados com a Área de Segurança – Sistema Prisional. Com isso,



identificou-se que, com a existência de poucas exceções, deputados ligados às forças policiais defendem a priorização da aplicação de penas restritivas de liberdade. Por sua vez, deputados ligados a partidos progressistas, com tendência a posicionamento político-ideológico de esquerda, defendem a priorização de aplicação de medidas e penas alternativas.

Considerando a definição de transparência como algo relacionado à divulgação de informações de processos próprios de decisão, procedimentos, funcionamento e desempenho de uma entidade (GRIMMELIKHUIJSEN; WELCH, 2012), realizaram-se consultas e análises de discursos proferidos por parlamentares, publicados no Diário da Câmara dos Deputados, do período outubro de 2016 a junho de 2017, e de documentos produzidos e disponibilizados no Portal da Câmara dos Deputados, como relatórios de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI). A escolha desse período se deu em virtude das recorrentes rebeliões ocorridas no início de janeiro de 2017 em diversos estados da Federação.

Na localização dos discursos no portal da Câmara, foram utilizados termos explorados no mapeamento: “sistema prisional”, “sistema carcerário”, “sistema penitenciário”, “área de segurança pública” e “segurança pública”. Em seguida, priorizaram-se as falas de deputados que apontavam para distintos entendimentos sobre as possíveis soluções para o sistema prisional, possibilitando a identificação e análise dos argumentos e contra-argumentos proferidos, conforme apresentado na próxima seção.

5 DO POSICIONAMENTO DE PARLAMENTARES SOBRE A CRISE PRISIONAL

O deputado Lincoln Portela (PRB-MG), em seu pronunciamento, relatou sobre a reunião realizada com a Presidente do STF e representantes de associações vinculadas ao sistema prisional (BRASIL, 2016b, p. 63):

Ela, que já foi da Pastoral Carcerária, já foi Procuradora, entende bem o que está acontecendo com o Brasil em relação ao sistema prisional: o caos, as crises e as dificuldades não apenas dos detentos, porque nós temos 40% do sistema prisional de presos provisórios. É um absurdo!

Eu ouvi o pronunciamento do Ministro Alexandre de Moraes recentemente na CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, e S.Exa. comentava que, de repente, alguém que rouba um xampu, um sabonete, uma garrafa de cachaça de um supermercado acaba tendo a mesma pena de alguém que fez um furto com certa gravidade ou violência. Estas pessoas acabam recebendo a mesma pena e, amanhã, já na prisão, são requisitadas como soldados do tráfico.

Lincoln Portela (PRB-MG) defendeu a adoção de penas razoáveis, bem como demonstrou sensibilidade em relação ao elevado índice de presos provisórios. Corroborando com esse deputado, quanto à necessidade de apresentar solução à crise no sistema prisional, o deputado Silas Freire apontou dois problemas, um se relacionado a prender e outro a soltar. Porém, em seu discurso, demonstrou-se favorável ao aprisionamento, indignado com o homicídio de um policial militar no Estado do Piauí, praticado por um condenado em liberdade monitorada.

[...] No Piauí, ontem à noite, um elemento monitorado por tornozeleira eletrônica executou um policial militar do BOPE – Batalhão de Operações Policiais Especiais.

Então, prestemos atenção: esses monitoramentos não funcionam; esses bestas-feras não podem estar no meio da sociedade. Admiro e respeito aqueles que defendem os direitos humanos, mas os defendidos ganham a sua liberdade provisória, são monitorados e voltam a tirar vidas.

[...]

Eu tenho propostas nesta Casa para findar a oportunidade de reincidência no serviço prisional. ‘Ah, mas as cadeias vão ficar lotadas!’ Queremos que elas fiquem lotadas ou que eles fiquem matando na rua? Esses bestas-feras não podem estar na rua. É claro que não falo dos que cometeram o crime de roubar um xampu ou de não pagar pensão alimentícia, por exemplo. Eu acho que deveria ser feito um grande mutirão para que esses ganhassem, então, o direito de liberdade monitorada, respondessem ao processo em liberdade. Mas os bestas-feras que ameaçam a vida do cidadão, esses merecem e devem estar enjaulados (BRASIL, 2016b, p. 64)



Além disso, criticou as saídas temporárias, bem como tratou sobre a reincidência e a ressocialização dos presos:

Hoje o detento brasileiro encontra na lei feita nesta Casa a oportunidade de obter direito a saídas temporárias. Embora reincidente, embora cometa novos crimes e volte para o serviço prisional, ele recebe nova oportunidade de seguir a fila para conseguir novamente concessões (BRASIL, 2017m, p. 60).

O posicionamento desse deputado se voltou para uma maior rigidez no sistema prisional, com tendência ao maior encarceramento. Na mesma sessão, o deputado Luiz Couto (PT-PB) fez pronunciamento, em que afirmou:

O encarceramento em massa só serve aos que querem transformar a execução penal em negócio. Para eles, quanto mais presos, melhor. Em vez disso, o Brasil precisa é de muito mais moderação no uso da pena privativa de liberdade e das prisões cautelares e a aplicação das medidas alternativas. (BRASIL, 2017b, p. 29).

Na íntegra do discurso, verifica-se um teor voltado às questões dos direitos humanos, em que o parlamentar denuncia o descontrole dos presídios pelas autoridades competentes e um sistema prisional que não recupera nem ressocializa os presos. Já o parlamentar Hildo Rocha (PMDB-MA) denunciou o descaso no sistema prisional, entendendo que os problemas gravíssimos são recorrentes, o que resultou na realização de três CPIs para investigar o sistema penitenciário (BRASIL, 2017c). Apesar disso, não foram verificados avanços que resultassem na quebra de paradigmas e em melhorias efetivas para o sistema punitivo como um todo.

Em se tratando das recomendações, proposições e indicações, o relatório examinado de uma CPI (BRASIL, 2017j) apresenta proposições voltadas tanto para a construção de unidades prisionais como para a adoção de medidas e penas alternativas, podendo refletir os conflitos de natureza ideológica presentes nas falas proferidas. Porém, em determinado grau, ambas as medidas podem ser importantes, mas se deve buscar um mínimo de consenso na priorização de ações que amenizem a situação, como a adoção de práticas educativas e ressocializadoras e a redução do aprisionamento para pessoas que não ofereçam riscos à sociedade.

O deputado Roberto de Lucena (PV-SP) criticou a decisão do STF de que o Estado deve indenizar os detentos em presídios com superlotação, pois as vítimas dos presos é quem deveriam ser indenizadas (BRASIL, 2017d). Para o parlamentar Cabo Sabino (PR/CE), a prisão perpétua reduziria o crime, pois, diante da impunidade, os infratores cometem crimes. Para esse deputado, se faltam presídios, que sejam construídos novos, pois a população brasileira estaria disposta a suportar os custos mediante impostos, desde que com resultados positivos.

No dia em que houver prisão perpétua no meu País, esses traficantes vão pensar dez, cem vezes antes de cometer um crime, porque a certeza da impunidade é a pior coisa que pode existir em um país - eles sabem que estarão em liberdade em tantos dias.

Faltam presídios? Construam presídios! Faltam mais presídios? O povo brasileiro está disposto a pagar o preço que for necessário para ter segurança - não querem pagar mais impostos sem ver resultados - e para colocar esses bandidos na cadeia sem direito a visitas, sem direito a nada.

Só há direitos humanos para esses marginais! Para um pai de família que morre, para um jovem que está na desgraça das drogas, os direitos humanos não aparecem, não chegam lá. Se bandidos morrem num confronto com a polícia, aparecem os direitos humanos, aparece a OAB, aparece tudo (BRASIL, 2017e, p. 92).

Já o deputado Angelim (PT-AC) reconheceu a culpa dos Governos Estaduais e Federal, e intensificou críticas ao Ministério Público e ao Poder Judiciário por uma atuação encarceradora.

É importante apontar o grande número de pessoas presas por crimes não violentos, a começar pela expressiva participação de tráfico de drogas [...].

A verdade é que nosso sistema prisional é seletivo, gosta de prender os mais pobres, além de ser preferencialmente repressor e degradante, tornando quase impossível qualquer tipo de reabilitação. Na prática, é uma máquina de fazer bandidos sem qualquer chance de reintegração social (BRASIL, 2017f, p. 105).



Para o deputado Luiz Couto (PT-PB), o Brasil deve ser moderado na utilização da pena privativa de liberdade, devendo dar maior importância à adoção de medidas alternativas, pois o encarceramento elevado serve aos que almejam transformar a execução penal em negócio.

Portanto, o encarceramento em massa só serve aos que querem transformar a execução penal em negócio. [...] Em vez disso, o Brasil precisa é de muito mais moderação no uso da pena privativa de liberdade e das prisões cautelares, dando mais ênfase à aplicação de medidas alternativas (BRASIL, 2017g, p. 15).

Por fim, o deputado Luiz Couto (PT-PB) apresentou relato do resultado do Seminário Sistema Penitenciário Brasileiro: Crises e Perspectivas, realizado em 07 jun. 2017 pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, em que participaram várias autoridades e representantes de organizações que atuam no âmbito do Sistema Prisional, resultando em prática de controle social. Entre os principais entendimentos, citam-se: a) o sistema prisional está falido, pois não recupera, não ressocializa, não reeduca o preso; b) enquanto as leis têm aumentado as penas, o crime organizado está cada vez mais dominando os presídios; c) a prisão tem sido utilizada de forma indiscriminada, pois deveria ser adotada apenas para criminosos perigosos; e d) as falas dos participantes voltaram-se à comunicação da superlotação e do encarceramento dos presídios (BRASIL, 2017h).

Os parlamentares defensores da redução do encarceramento pertencem a partidos com tendência progressista, ao passo que parlamentares favoráveis ao maior aprisionamento tendem a uma perspectiva conservadora, denominada pejorativamente “Bancada da Bala”. Essa bancada temática atua na representação dos interesses das forças policiais e defende, no plano nacional, as mesmas bandeiras securitizadoras expressas no âmbito municipal e estadual, embora existam diferenças nos discursos de seus membros, pois há uma ala extremista, que não observa os parâmetros legais no desempenho da ação policial e “[...] defendem abertamente ações policiais arbitrárias, abraçando a defesa da máxima ‘bandido bom, é bandido morto’” (FAGANELLO, 2015, p. 147). Já a ala moderadora apresenta discursos mais brandos, defendendo a legalidade nas ações policiais (FAGNELLO, 2015). Nesse cenário, o mínimo de consenso apenas no diagnóstico não será suficiente ao enfrentamento da grave crise instalada.

Constatou-se, também, sinais de que os discursos proferidos pelos parlamentares são de caráter reativo, resultando em esforços para a solução imediata de problemas complexos na área de segurança pública (SAPORI, 2007; BALLESTEROS, 2014). Isso diante da crise instalada e das recorrentes rebeliões e massacres ocorridos em presídios brasileiros, em especial, em 2017.

Em relação à transparência legislativa, entende-se como satisfatórias as práticas adotadas pela Câmara dos Deputados, inclusive com informações disponibilizadas em diversos formatos. Contudo, pelas falas analisadas, a requerida racionalidade na busca de solução para um sistema insustentável parece inacessível, mesmo diante do consenso sobre o precário sistema carcerário.

6 DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

A transparência promovida aponta para posicionamento dos deputados em reconhecer a grave crise do sistema prisional, diante da superlotação e da necessidade de investimento. Por outro lado, os discursos analisados indicam a presença de tensão e conflitos na formulação de políticas públicas para a área prisional. Parlamentares e representantes de organizações e associações participam dos debates, com suas distintas correntes de pensamento e tendências de natureza ideológica, representando avanços em termos de participação democrática, embora isso possa não resultar na tomada de decisões racionais para o sistema, podendo evidenciar mais uma confusão de ideias do que a aprovação de políticas públicas efetivas para o sistema.

Como medidas cabíveis à solução dos problemas, percebe-se que os parlamentares se dividem entre a ala que defende a adoção de ações voltadas à ampliação do sistema prisional, por meio da construção de novos presídios e da criação da carreira de polícia penal, e os que defendem a adoção de medidas e penas alternativas de forma a desencarcerar o sistema.



No que diz respeito às medidas e penas alternativas, verifica-se crítica ao funcionamento da estrutura estatal penal, pois não garantiria o cumprimento da pena dentro dos parâmetros previstos em lei. Nesse sentido, a percepção de operadores da Justiça Criminal aponta para injustiças no âmbito do sistema responsável pela punição dos criminosos com possível favorecimento para quem deve cumprir medidas alternativas.

Pelos discursos analisados, foi possível identificar a preocupação referente aos custos com a manutenção do cárcere. Nesse sentido, as decisões podem ser orientadas pelo tipo de penalidade aplicada, que pode resultar em menor custo financeiro para o Estado, no caso das medidas e penas alternativas, bem como pelo entendimento de que o elevado custo do aprisionamento deve ser suportado por uma questão de necessidade de punição dos criminosos por meio do cárcere. Porém, quem defende a redução do aprisionamento denuncia que o seu aumento se dá em virtude do negócio rentável com a manutenção de presídios, ao passo que parlamentares favoráveis ao maior aprisionamento entendem que penas alternativas resultam em benefício para os criminosos, demonstrando as diferentes e conflitantes formas de pensar.

Pela análise realizada, a redução do encarceramento por meio da adoção de medidas e penas alternativas, para criminosos que não ofereçam riscos à sociedade, pode resultar em tabu frente ao aumento da violência, dificultando a tomada de decisão que possa contornar a trajetória de aumento do aprisionamento com o seu elevado custo. Portanto, uma situação que requer atenção, já que a atuação de facções que comandam ações de dentro dos presídios aponta para os riscos do aprisionamento em massa e para a dificuldade do Estado em administrar o cárcere.

Diante do propósito deste estudo, a análise dos discursos divulgados se ateve à busca de tensões entre parlamentares favoráveis ao aprisionamento frente àqueles favoráveis à adoção de medidas e penas alternativas. Portanto, não foi pretensão da pesquisa analisar o sistema político-representativo nem abordar a participação de outros atores interessados na Área de Segurança – Sistema Prisional.

Por fim, entende-se como oportuno a realização de estudos que tratem da transparência da tomada de decisão no âmbito do sistema prisional e seus efeitos, bem como de pesquisas que foquem outros objetos da transparência, em especial, diante da dificuldade de obtenção de informação sobre os custos do sistema carcerário, mesmo diante da previsão legal e do aparato tecnológico disponível.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, C. P.; SOBRAL, R.; REGASSI, J.; FREITAS, L. Pesquisa do custo do recluso do país e da transparência da UF's. **Gecap**, 2016.
- BALLESTEROS, P. R. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Rev. bras. segur. pública**, v. 8, n. 1, p. 6-22, fev./mar., 2014.
- BRASIL. Câmara Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Realidade do Sistema Carcerário Brasileiro... – Brasília: Câmara dos Deputados, **Edições Câmara**, 2017j. – (Série comissões em ação; n. 57 PDF). Acesso em 05 jul. 2017.
- _____. Câmara Federal. **Diário da Câmara dos Deputados**. ANO LXXII - nº 025, quinta-feira, 16 de fevereiro de 2017. 2017b. Acesso em: 01 jul. 2017.
- _____. Câmara Federal. **Diário da Câmara dos Deputados**. ANO LXXII - nº 026 terça-feira, 17 de fevereiro de 2017. 2017c. Acesso em: em 02 jul. 2017.
- _____. Câmara Federal. **Diário da Câmara dos Deputados**. ANO LXXII - nº 028 terça-feira, 21 de fevereiro de 2017. 2017d. Acesso em: 02 jul. 2017.
- _____. Câmara Federal. **Diário da Câmara dos Deputados**. ANO LXXII - nº 054 sexta-feira, 31 de março de 2017. 2017e. Acesso em: 02 jul. 2017.
- _____. Câmara Federal. **Diário da Câmara dos Deputados**. ANO LXXII - nº 023 quinta-feira, 23 de fevereiro de 2017. 2017f. Acesso em: 04 jul. 2017.



- _____. Câmara Federal. **Diário da Câmara dos Deputados**. ANO LXXII - nº 037 sexta-feira, 08 de março de 2017. 2017g. Acesso em: 04 jul. 2017.
- _____. Câmara Federal. **Diário da Câmara dos Deputados**. ANO LXXII - nº 102 quarta-feira, 13 de junho de 2017. 2017h. Acesso em: 04 jul. 2017.
- _____. Câmara Federal. **Diário da Câmara dos Deputados**. ANO LXXII - nº 025 quinta-feira, 16 de fevereiro de 2017. 2017m. Acesso em: 01 jul. 2017.
- _____. Conselho Nacional de Justiça. **Audiência de Custódia**. 2016.
- _____. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Infopen - junho de 2014**. Departamento Penitenciário Nacional, 2014. Acesso em: 10 jun. 2017.
- _____. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Infopen - junho de 2016**. Departamento Penitenciário Nacional, 2017a. Acesso em: 7 abril 2018.
- BRASIL. Resolução nº 06, **Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**, 2012.
- CABRAL, S.; SANTOS, Maria-Fátima. Accountability Mechanisms in Public Services: Activating new dynamics in a Prison System. **IPMJ**, p. 1–27, 2016.
- CUCCINIELLO, M.; PORUMBESCU, G. A.; GRIMMELIKHUIJSEN, S. 25 Years of Transparency Research: **Public Administration Review**, v. 77, n. 1, pp. 32-44, Jan.Fev./2017
- FAGANELLO, M. A. Bancada da Bala: uma onda na maré conservadora. In: VELASCO E CRUZ, S.; KAYSEL, A.; CODAS, G. (organizadores). **Direita, volver!:** o retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.
- DE FINE LICHT, J. Policy Area as a Potential Moderator of Transparency Effects: Na Experiment. **Public Administration Review**, v. 74, n. 3, p. 361-371.
- FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir:** nascimento da prisão. 38. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.
- FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2019/02/cnj-abre-procedimento-contra-juizes-que-se-negam-a-realizar-audiencias-de-custodia.shtml?loggedpaywall>>.
- _____. São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/01/moro-autoriza-uso-da-forca-nacional-no-ceara-em-meio-a-onda-de-ataques-criminosos.shtml>>. Acesso em: 10 fev. 2019.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública**. 12. ed., São Paulo, 2018. Acesso em: 14 ago. 2018.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S.; WELCH, E. W. Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. **Public Administration Review**, v. 72, n. 4, p. 562-571, 2012.
- INSTITUTE FOR CRIMINAL POLICY RESEARCH. **Institute International Prison News Digest**. 37 ed. London University, 2017. Acesso em 20 jun. 2017.
- IPEA. **A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas**. Nov. 2014. Acesso em: 27 jun. 2017.
- IPEA. **Reincidência Criminal no Brasil**. 2015. Acesso em: 20 jun. 2017.
- MÜLLER, M-M. The rise of the penal state in Latin American. **Contemporary Justice Review**, v. 15, n. 1, p. 57-76, 2012.
- NASCIMENTO, F. E. M. Por muito menos se interdita um zoológico: apontamentos da condição histórica das prisões cearenses que culminou na crise penitenciária. **ARACÊ – Direitos Humanos em Revista**, v. 4, n. 5, fev. 2017.
- PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of Politics. **The American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, Jun. 2000.
- SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil:** desafios e perspectivas. Livro digital. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- VARELLA, D. **Estação Carandiru**. 2. ed 16. reimp. São Paulo, Companhia das Letras, 1999.
- VARELLA, D. **Prisioneiras**. 1ª ed. São Paulo, Companhia das Letras, 2017.
- WALMSLEY, R. World Prison Population List (12th edition). **ICPR**, London, 2018.