

## **O Sistema Penitenciário Brasileiro**

Julita Lemgruber<sup>6</sup>

Este trabalho pretende traçar um breve perfil do Sistema Penitenciário Brasileiro e levantar alguns problemas relativos à falta de dados nesta área. Procura-se, também, fazer uma exposição sumária da legislação pertinente e apontar caminhos de pesquisa e análise que precisam ser explorados. Sabe-se muito pouco sobre o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal neste país. As informações são precárias e limitadas. As prisões e os presos são também muito desconhecidos. A limitadíssima bibliografia disponível sobre prisões no Brasil é o maior indicador da falta de interesse de pesquisadores sobre o assunto. Sem informações qualitativas e dados estatísticos confiáveis, o sistema penitenciário brasileiro tem poucas ou nenhuma chance de mudança.

### **1. A situação dos dados**

Nos últimos tempos, com o acentuado e rápido crescimento dos índices de criminalidade, principalmente daqueles relativos à criminalidade violenta, inúmeros pesquisadores, de norte a sul do país, se vêm dedicando ao tema. No entanto, pesquisadores e especialistas continuam se defrontando com uma gravíssima limitação: a escassez e a precariedade de dados estatísticos que permitam análises conseqüentes sobre o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal.

Na área do Sistema Penitenciário, o cenário é ainda mais grave. O último Censo Penitenciário Nacional, divulgado pelo Ministério da Justiça, data de 1997, embora informações posteriores a 1997 possam ser obtidas. Em 1993, o Ministério da Justiça começou, regularmente, a divulgar dados sobre o Sistema Penitenciário Nacional, sem que fosse realizado um trabalho criterioso de coleta das informações. Elaboravam-se formulários, enviavam-se para os estados e aguardavam-se as respostas. As orientações para o

---

<sup>6</sup> Socióloga e diretora do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes

preenchimento dos formulários eram limitadas e pouco elucidativas. Em 1995 e 1997 procurou-se realizar um trabalho de maior envergadura e tentaram-se convênios com o IBGE para a realização dos Censos. Consideraram-se altos os custos e, mais uma vez, optou-se por um trabalho quase artesanal. De qualquer forma, houve maior cuidado em relação aos censos de 1995 e 1997 e formulários mais abrangentes foram elaborados, assim como listaram-se orientações detalhadas para seu preenchimento. Apesar das recomendações de alguns membros do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, órgão do Ministério da Justiça, a coleta de dados nos diferentes estados não foi acompanhada por profissionais do Ministério, ficando longe de preencher os critérios estabelecidos. Embora alguns estados dispusessem de uma quantidade razoável de dados informatizados, a situação geral era de absoluta penúria na coleta de informações e tudo devia ser completamente feito e refeito, a cada ano. A situação hoje não é muito diferente.

No Estado do Rio de Janeiro, realizou-se um Censo Penitenciário em 1988, resultado de uma parceria entre o Governo do Estado do Rio de Janeiro e o IBGE e estabeleceu-se um banco de dados bastante confiável. Nos dois anos seguintes foi contratada uma firma particular para continuar alimentando o banco de dados. Em 1991 abandonou-se o processo, considerado muito oneroso, voltando-se à coleta eventual e assistemática.

Hoje o Sistema Penitenciário de alguns estados dispõe de razoável quantidade de dados informatizados, mas ainda estamos muito longe de afirmar que os números do Ministério da Justiça sobre presos e prisões brasileiras possam ser utilizados sem restrições.

## **2. A relação entre o perfil do preso e o perfil do criminoso**

Sabe-se que populações prisionais, em qualquer país, são o resultado final de um processo que implica em perdas nas várias etapas de funcionamento do Sistema de Justiça Criminal e, desta forma, não se pode, a partir do perfil dos presos, traçar características de criminosos nesta ou naquela sociedade.

Muito discutidas são as chamadas “taxas negras”, ou “cifras negras” do crime, que se referem àquela quantidade de crimes cometidos que não chegam ao conhecimento da polícia. Mais desafiadoras, para os estudiosos da violência e da criminalidade, são as “taxas de atrito” no Sistema de Justiça Criminal. Define-se por “taxa de atrito” as perdas que ocorrem nas várias etapas do Sistema de Justiça Criminal, tomando-se como indicador da quantidade de crimes cometidos as pesquisas de vitimização.

Não se conhece a dimensão da taxa de atrito em nosso país, mas, na Grã-Bretanha, por exemplo, os números são impressionantes. Naquele país, de acordo com informações do Home Office, de cada 100 crimes cometidos, 50 crimes, em média, chegam ao conhecimento da polícia. Entre esses 50 crimes, a polícia consegue reunir informações que lhes permite investigar 30. A partir daí, 7 suspeitos são encontrados. No final de todo este processo, 3 acusados são condenados e entre 1 e 1,5 pena de prisão é imposta. Vale ressaltar que estes números referem-se ao conjunto dos crimes cometidos, havendo resultados diferenciados quando se trata, por exemplo, de homicídio. Neste caso, a taxa de esclarecimento dos crimes (*clearance rate*) chega a 80%.

Com relação aos Estados Unidos, dados do Bureau of Justice Statistics, do Uniform Crime Reports e de resultados de pesquisas de vitimização, revelam que 3.900.000 crimes violentos cometidos naquele país, no ano de 1994, resultaram em 117.000 penas de prisão. Ou seja, apenas 3% dos crimes violentos, aí incluídos homicídios, estupro, roubo e lesões corporais graves chegaram a ser penalizados com uma pena de prisão.

Pela falta de pesquisas regulares de vitimização e pela insuficiente informatização do Sistema de Justiça Criminal, como um todo, é praticamente impossível determinar a dimensão da taxa de atrito em nosso país, mas pesquisas nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo já demonstraram que o nível de esclarecimento de crimes é baixíssimo, a começar pelo próprio homicídio. No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, apenas 8% dos homicídios cometidos chegam a se transformar em processos devidamente instruídos, encaminhados ao judiciário. Em relação ao conjunto de crimes, é praticamente impossível determinar as perdas que acontecem ao longo da investigação daqueles que chegam ao conhecimento da polícia, mas

sabemos que, também no Rio de Janeiro, cerca de 80% das vítimas de roubos não prestam queixa à polícia.

Tudo isto posto, algumas conclusões são evidentes:

1. Não é possível imaginar que se possa traçar um perfil do criminoso a partir dos homens e mulheres presos, no Brasil ou em qualquer outro país;
2. As taxas de atrito no Sistema de Justiça Criminal demonstram a incapacidade de o mesmo funcionar como inibidor eficaz da criminalidade em qualquer parte do mundo;
3. Levando-se em conta os elevados graus de subnotificação da maior parte dos crimes, e a histórica e crônica incompetência do poder de investigação de nossa polícia, é lícito imaginar que as perdas, ao longo das diversas etapas do Sistema de Justiça Criminal brasileiro, sejam muitíssimo superiores àquelas que se conhecem em outros países;
4. Finalmente, quanto mais perdas, ao longo dessas diversas etapas, mais elevados os níveis de impunidade.

### **3. Sanções, regimes, e o desconhecimento de sua dimensão**

De acordo com o Código Penal Brasileiro, há três tipos de sanções: a privação da liberdade, a restrição de direitos e as multas ( Art. 32). As restrições de direitos, usualmente conhecidas como penas alternativas, são: a prestação pecuniária; a perda de bens e valores; a prestação de serviços à comunidade; a interdição temporária de direitos; e a limitação de fim de semana (Art. 43). As restrições de direitos são sentenças autônomas e substituem as penas de prisão quando a pena de prisão aplicada não for superior a quatro anos e o crime cometido não implicar em violência; o infrator não for reincidente em crime doloso; a conduta social e a personalidade do condenado, assim como as circunstâncias do crime, indicarem que uma substituição é suficiente (Art. 44).

A legislação penal brasileira prevê, também, a suspensão condicional da pena, usualmente conhecida como *sursis*. Neste caso, o cumprimento de penas inferiores a dois anos pode ficar suspenso por dois a seis anos, levando-se em conta uma série de circunstâncias, descritas no Art. 696 do Código Penal.

Em 1995 foi introduzido um novo diploma legal, a Lei 9.099, criando os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. No último caso, a legislação prevê que devam ser julgados por esses Juizados Especiais infrações penais de “menor potencial ofensivo”, descritos como “contravenções penais e crimes a que a lei comine pena máxima não superior a um ano” (Art. 61). Nos Juizados Especiais tem lugar a chamada “transação penal” que dá lugar à “suspensão condicional do processo”, nos casos em que o infrator aceite submeter-se ao que foi “transacionado”. Desta “transação penal”, basicamente um acordo entre acusado e vítima, com a participação de um “conciliador” indicado pelo juiz, pode resultar a obrigatoriedade da prestação de serviços à comunidade, por exemplo, e da indenização à vítima. A vantagem da Lei 9099 está na rapidez dos procedimentos, baseados na “oralidade” e no fato de o acusado, cumpridas as exigências, ter o processo suspenso, não resultando em imputação de culpabilidade.

A coleta de informações, nos diferentes estados brasileiros, é absolutamente insuficiente para se determinar, com um mínimo de exatidão, os percentuais verificados na área da aplicação de penas. Apenas com um Judiciário absolutamente informatizado, em todo o país, será possível estabelecer números confiáveis. Na verdade, não se conhecem, do total de homens e mulheres encaminhados a uma decisão judicial, os percentuais de condenados a penas de prisão, de beneficiados com suspensão condicional da pena ou do processo, nem mesmo daqueles que cumpriram obrigações resultantes das “transações penais”. Não se sabe quantos, entre os que foram submetidos ao processo de um Juizado Especial Criminal, passaram a prestar serviços à comunidade ou aceitaram a imposição de alguma das outras formas de restrições de direitos. Pior ainda: na área do Ministério Público a ignorância em relação a percentuais de denunciados é quase absoluta.

A legislação brasileira determina diferentes regimes de cumprimento das penas: regime fechado, semi-aberto e aberto. Nos dois últimos, admite-se a possibilidade de o preso trabalhar fora dos muros e visitar a família regularmente. O regime inicial de cumprimento de uma pena é determinado pelo número de anos de condenação e pelo fato de o condenado ser reincidente ou não, mas, ao longo de sua pena, o preso pode ser beneficiado com a mudança de um regime para outro, considerando-se, para tanto, o tempo de pena já cumprido e a situação disciplinar. A progressão de regime, ou seja, a mudança de um regime mais severo e restritivo para outro que permite maior contato com o mundo externo, configura o que se convencionou chamar de regime progressivo de cumprimento de pena, encontrado na maior parte dos países.

De acordo com a legislação, o regime fechado deve ser cumprido em Penitenciárias, o regime semi-aberto em Colônias agrícolas ou industriais e o regime aberto em Casas de Albergado. Os inimputáveis, ou doentes mentais, ( Art. 26 do Código Penal) devem ser abrigados em Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico e , de maneira geral, os presos provisórios, aguardando julgamento, devem ficar em Cadeias Públicas. A escassez de estabelecimentos prisionais no país e, até mesmo, a inexistência, em alguns estados, de algumas modalidades de estabelecimentos, provoca uma série de ilegalidades: presos provisórios ao lado de condenados; doentes mentais abrigados em estabelecimentos prisionais comuns e, o que é pior, presos condenados em regime aberto e semi-aberto cumprindo penas em delegacias policiais. É urgente que se proceda a um levantamento criterioso da quantidade de homens e mulheres cumprindo pena irregularmente, em estabelecimentos inadequados ao tipo de condenação que lhes foi imposta, para que se possa planejar novas unidades a serem construídas.

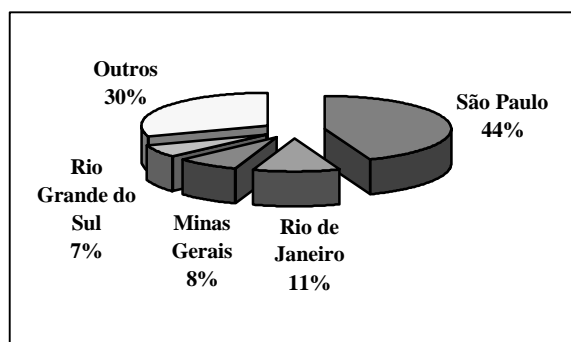
Por último, vale insistir que a criação de vagas no Sistema Penitenciário Brasileiro é tarefa inadiável mas, como veremos a seguir, esta é apenas uma medida emergencial, para aliviar tensões e os problemas advindos da superpopulação.

#### 4. Panorama do Sistema Penitenciário Brasileiro

Traçar um panorama do Sistema Penitenciário Brasileiro só é possível a partir de informações do Ministério da Justiça e, como já foi mencionado no início deste trabalho, essas informações são precárias e devem ser consideradas com cautela. De qualquer forma, enquanto não se realizarem censos penitenciários de acordo com os padrões de instituições como o IBGE, só nos resta utilizar os referidos dados.

De acordo com informações do Ministério da Justiça, relativas ao ano de 1999, o Brasil teria 197.788 presos. O estado de São Paulo contribui com 44% desses presos e, junto com o Rio de Janeiro, somam 55% dos presos no país. Seguem-se Minas Gerais e Rio Grande do Sul, ficando os restantes estados brasileiros com 30% dos presos (Gráfico 1).

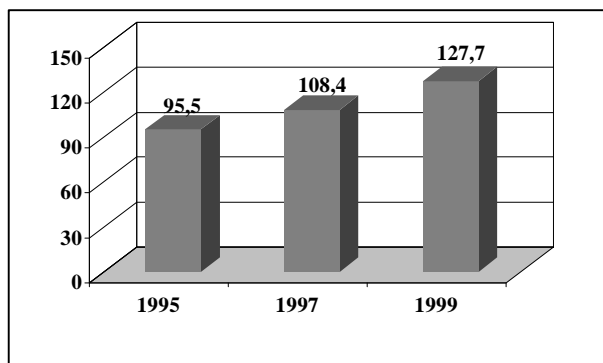
Gráfico 1 – Distribuição percentual dos presos no Brasil (1999)



Fonte: Ministério da Justiça

As taxas de presos por 100.000 habitantes revelam que, nos últimos anos, o país vem progressivamente encarcerando maiores parcelas de sua população (Gráfico 2). Em 1995, tínhamos uma taxa de 95,5 presos por 100.000 habitantes. Em 1997, esta taxa cresceu para 108,4 e, em 1999, atingiu 127,7. A atual média nacional, 127,7 presos por 100.000 habitantes aproxima-se das taxas de países da Europa Ocidental e de alguns países da América Latina.

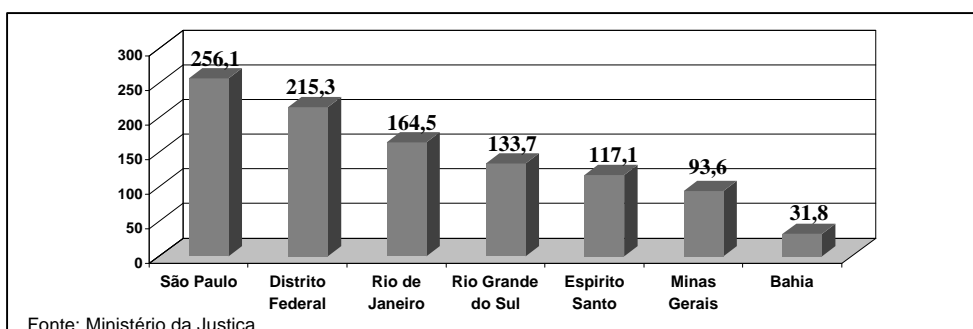
Gráfico 2 – Presos por 100 mil habitantes no Brasil



Fonte: Ministério da Justiça

Ainda em relação às taxas de presos por 100.000 habitantes, os números revelam que alguns estados são muito mais encarceradores do que outros (Gráficos 3 e Tabela 1). Entre os estados brasileiros, São Paulo ocupa, novamente, o primeiro lugar com 256 presos por 100.000 habitantes, seguido do Distrito Federal (215), do Rio de Janeiro(164) e do Rio Grande do Sul (133).

Gráfico 3 – Presos por 100 mil habitantes no Brasil, em diferentes estados (1999)



Fonte: Ministério da Justiça



Tabela 1 – Presos por 100 mil habitantes nos estados brasileiros (1999)

Estados	Presos/100 mil Habitantes	Estados	Presos/100 mil Habitantes
Acre	184	Paraíba	96,7
Alagoas	30,3	Paraná	49,7
Amapá	189	Pernambuco	111,2
Amazonas	59,4	Piauí	40,7
Bahia	31,8	Rio de Janeiro	164,5
Ceará	85,5	Rio Grande do Norte	45,6
Distrito Federal	215,3	Rio Grande do Sul	133,7
Espírito Santo	117,1	Rondônia	190,6
Goiás	51,6	Roraima	160,2
Maranhão	42,9	Santa Catarina	94,1
Mato Grosso do Sul	166,8	São Paulo	256,1
Minas Gerais	93,6	Sergipe	95,3
Pará	58,3	Tocantins	86,1

Fonte: Ministério da Justiça

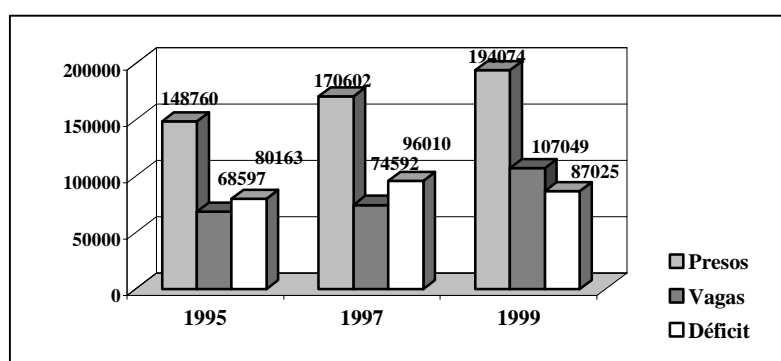
Sabe-se que é metodologicamente incorreto comparar taxas de criminalidade com taxas de encarceramento, sem que se estabeleça algumas variáveis de controle, mas um exame simples e muito superficial das taxas de criminalidade dos estados brasileiros não parece demonstrar relação entre estas e as taxas de encarceramento. São Paulo, por exemplo, que prende muitas vezes mais do que o Rio de Janeiro, tem índices de criminalidade muito semelhantes aos fluminenses, principalmente considerando-se dados de algumas regiões metropolitanas. Esta é uma área que demanda pesquisa séria e urgente.

Acompanhando uma tendência mundial, a população de mulheres presas vem crescendo em ritmo proporcionalmente maior do que a população de homens presos. Em 1993, 3% dos presos brasileiros eram do sexo feminino. Em 1999 este número havia crescido para 4,7%. Muitas são as análises realizadas em outros países para explicar esse crescimento,

mas ainda não se conseguiu diagnósticos definitivos, sendo este, também, um tema que merece ser pesquisado.

Dos 197.788 presos, 32% são provisórios e 68% condenados. Em comparação com países da América Latina, que chegam a ter 70 a 90% de presos provisórios, a situação do Brasil não é das mais graves. No entanto, a questão é dramática se atentarmos para o fato de que, entre os presos condenados, milhares encontram-se cumprindo penas em delegacias ou cadeias públicas, em absoluto desrespeito à legislação. Só no estado de São Paulo, 12.000 condenados estão fora do sistema penitenciário. De maneira geral, 70% dos presos brasileiros encontram-se nos sistemas penitenciários estaduais e 30% encontram-se fora dos mesmos, sendo difícil determinar com exatidão, quantos, dentre os últimos, já estão condenados.

Gráfico 4 – Número de presos, vagas e o déficit no Brasil

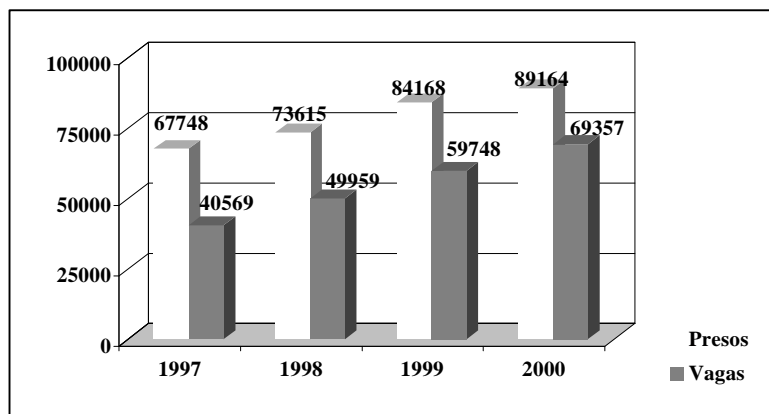


Fonte: Ministério da Justiça

A despeito da construção de inúmeros estabelecimentos prisionais e da criação de quase 40.000 vagas no sistema penitenciário brasileiro(Gráfico 4), entre os anos de 1995 e 1999, segundo informações do Ministério da Justiça em abril de 2000 o déficit de vagas era de 62.993. Ora, com uma taxa de presos por 100.000 habitantes crescendo ano a ano, é evidente que a construção de vagas precisaria estar acontecendo num ritmo muito mais acelerado para fazer frente à demanda. A situação do Rio de Janeiro e São Paulo são dramáticas. Em dez anos, o estado do Rio de Janeiro praticamente dobrou o número de vagas no sistema penitenciário, passando de 8.500 para 16.000 e, ainda assim, hoje existem 6.000 presos em

delegacias fluminenses. Em São Paulo, criaram-se quase 30.000 vagas em apenas quatro anos (Gráfico 5) e, atualmente, cerca de 34.000 presos encontram-se, ainda, fora do sistema penitenciário estadual.

Gráfico 5 – Número de presos, vagas e o déficit em São Paulo



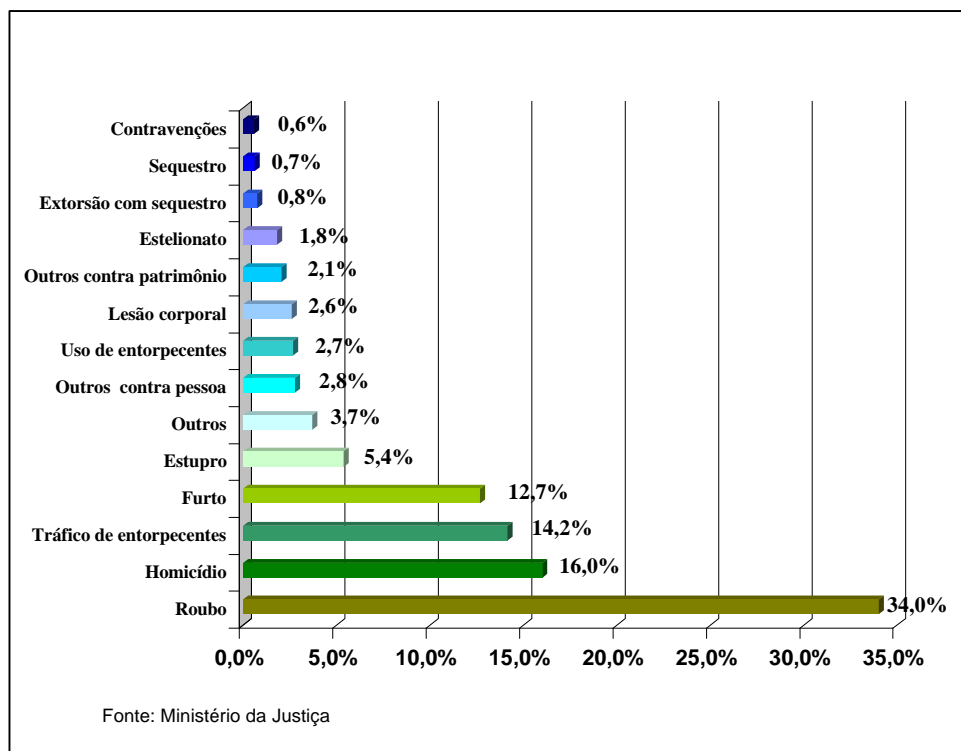
Fonte: Secretaria de Administração Penitenciária/SP

Quanto ao regime de condenação, 85% dos presos cumprem pena em regime fechado, 10% em regime semi-aberto e 2% em regime aberto. 3% dos presos estão cumprindo uma medida de segurança, aplicada aos inimputáveis e sem duração determinada. O inimputável depende de avaliações periódicas que determinam a necessidade da continuação do encarceramento, o que é outro tema que ainda não foi suficientemente pesquisado e estudado neste país. A aceitação do preso pela família e a avaliação realizada por profissionais diversos (médicos psiquiatras, psicólogos e assistentes sociais) vai determinar a possibilidade de este tipo de preso voltar ao convívio social.

Na maior parte dos estados brasileiros não há locais adequados para os inimputáveis, nem estabelecimentos diferenciados para o cumprimento de pena em diferentes regimes. E, como já mencionado, milhares de condenados em regime semi-aberto e aberto, os quais, em princípio, poderiam trabalhar fora dos muros e visitar suas famílias regularmente, são mantidos em xadrezes de delegacias, sem a possibilidade de gozar dos benefícios que a legislação do país lhes garante.

Quanto ao perfil dos presos, no que se refere aos crimes cometidos, os últimos dados do Ministério da Justiça são de 1997 (Gráfico 6) e indicam as seguintes concentrações:

Gráfico 6 – Distribuição de presos por crimes cometidos (Brasil, 1997)

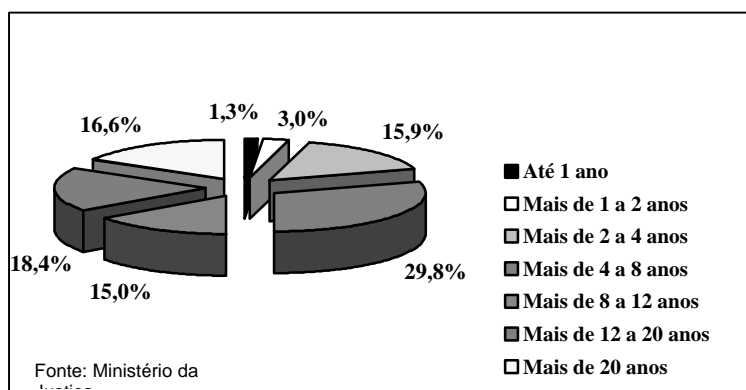


Sabe-se que alguns estados apresentam um quadro substancialmente distinto, no que se refere ao perfil dos presos quanto aos crimes cometidos. No Rio de Janeiro, por exemplo, 53% dos presos respondem por tráfico de entorpecentes e apenas 10% por roubo, números muito diferentes dos indicados no gráfico acima. O crime de extorsão mediante seqüestro, que não chega a 1% no cenário nacional, atinge a marca de 5,6% do Rio de Janeiro. Enquanto 12,7% dos presos brasileiros estão condenados por furto, este índice é de 2,9% entre os presos do sistema penitenciário fluminense. Enfim, uma análise minuciosa do perfil dos presos, quanto aos crimes cometidos, não pode prescindir de comparações entre os diversos estados e regiões do país.

Quanto à extensão das penas, como demonstra o Gráfico 7, há maior incidência na faixa que vai de mais de quatro a oito anos de condenação, seguida daquela de 12 a 20 anos.

Com a falta de informações adequadas neste particular, acrescida da falta de cruzamentos com os crimes cometidos, é difícil realizar uma análise mais criteriosa do significado desses números. No entanto, vale ressaltar que, somados os percentuais relativos a penas de até um ano, penas de mais de um a dois anos e penas de mais de dois a quatro anos, chega-se a 20,2%. Ou seja, 20,2% dos presos no Brasil poderiam, em princípio, estar cumprindo penas alternativas. Como não se tem informações cruzadas, indicando, por exemplo, quais dentre estes 20,2% são reincidentes em crimes dolosos, o que impediria a substituição de uma pena de prisão por uma pena alternativa, fica difícil estabelecer conclusões definitivas.

Gráfico 7 – Distribuição de presos por expansão das penas (Brasil, 1997)



Outras questões, importantes para a análise do sistema penitenciário brasileiro, como as taxas de reincidência, o perfil dos presos quanto à cor, ou os custos do preso, são por demais precárias para que se possa extrair qualquer avaliação, mesmo que preliminar. Quanto ao primeiro tema, as taxas de reincidência, números absolutamente contraditórios vêm-se sucedendo nos últimos anos, nas informações do Ministério da Justiça. Taxas que variam de 30 a 80% já foram divulgadas num intervalo de cinco anos, o que leva a supor a inconsistência da informação. Quanto ao perfil dos presos, no que se refere ao item cor, basta a própria experiência, daqueles que conhecem as prisões do país, para se perceber que os números do Ministério da Justiça devam estar francamente equivocados quando se informa que 48% dos presos do país são brancos. Por último, variadas fórmulas para se calcular o custo do preso resultam em cifras inconfiáveis, compreendendo diferenças espantosas, mesmo

considerando-se que estados como o Piauí e São Paulo, por exemplo, possam reunir um conjunto de custos bastante diverso.

## **5. Temas para análise e reflexões finais**

Inúmeros temas, já referidos ao longo deste trabalho, merecem investigação e análise. Na área do sistema penitenciário há muito para ser estudado, mas algumas prioridades devem ser estabelecidas. Em primeiro lugar, é preciso que o Ministério da Justiça se disponha a realizar Censos Penitenciários anuais, até que se informatizem os sistemas penitenciários estaduais, de tal forma que se possam alimentar, regularmente, bancos de dados constituídos a partir dos censos.

Pesquisas de vitimização anuais também devem ser realizadas, para que se possa começar a avaliar a dimensão das taxas negras e das taxas de atrito, o que exigirá, paralelamente, a informatização das polícias, principalmente da polícia civil, do Ministério Público e do Judiciário.

Vale a pena enumerar temas que estão a merecer a atenção de pesquisadores interessados na questão da violência, da criminalidade, e do sistema de justiça criminal, como um todo:

- Taxas negras ou cifras negras
- Taxas de atrito
- Taxas de esclarecimento de crimes
- Relação entre taxas de criminalidade e taxas de encarceramento
- Estudos sobre o custo dos presos e das penas alternativas
- Estudos sobre reincidência
- Investigação sobre as causas do crescimento desigual das taxas de encarceramento masculina e feminina