

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Andrei Gomes Santana Pereira

**A SUPERLOTAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL DE MINAS GERAIS NA VISÃO DE
SEUS GESTORES**

Belo Horizonte

2018

Andrei Gomes Santana Pereira

**A SUPERLOTAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL DE MINAS GERAIS NA VISÃO DE
SEUS GESTORES**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz.

Belo Horizonte

2018

P436s Pereira, Andrei Gomes Santana.
A superlotação do sistema prisional de Minas Gerais na visão de seus gestores [manuscrito] / Andrei Gomes Santana Pereira. – 2018.
[10], 79 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientador: Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

Bibliografia: f. 85-88

1. Sistema penitenciário – Minas Gerais. 2. Prisioneiros. 3. – Secretaria de Estado de Administração Prisional – Minas Gerais. I. Cruz, Marcus Vinicius Gonçalves da. II. Título.

CDU 343.81

Andrei Gomes Santana Pereira

A superlotação do sistema prisional de Minas Gerais na visão de seus gestores

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Aprovada na banca examinadora:

Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz (Orientador)

Eduardo Cerqueira Batitucci (Avaliador)

Marcos Antônio Nunes (Avaliador)

Belo Horizonte, 28 de Novembro de 2018.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha família pela compreensão e pelo suporte oferecido ao longo de toda a jornada.

Agradeço também à equipe do NESP por todo o conhecimento compartilhado ao longo do meu estágio, e em especial ao meu orientador Marcus Vinícius pela paciência e por todas as indicações feitas ao longo do processo de construção deste trabalho.

Agradeço também à equipe da Assessoria de Planejamento da SEAP, onde tive a oportunidade de aprender muito sobre o sistema prisional e sobre a administração pública estadual. Felizmente, estive cercado de pessoas muito competentes e solícitas durante minha passagem por lá.

Agradeço também aos gestores entrevistados e às pessoas com as quais mantive conversas informais que me ajudaram de alguma forma na construção deste trabalho.

Finalmente, agradeço também a todo o corpo docente da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, que com tanta competência e dedicação, constrói a melhor escola de Administração Pública do país.

“Antes de embarcar em uma jornada de vingança, cave duas covas.”

Confúcio

RESUMO

O sistema prisional de Minas Gerais passou por uma grande expansão iniciada no ano de 2003, que culminou no ano de 2017 em uma infraestrutura de mais de 40 mil vagas. Contudo, o quadro de superlotação que foi progressivamente amenizado até o ano de 2014 (quando voltou a se deteriorar) segue sendo uma realidade negativa do sistema prisional mineiro, como também é de todos os sistemas prisionais das demais unidades federativas do Brasil. Este estudo buscou registrar a visão da alta gestão da Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP) com relação às consequências da superlotação para o funcionamento e para a gestão das unidades prisionais do Estado de Minas Gerais. Para isso, foi traçado um panorama geral dos sistemas prisionais das unidades federativas do Brasil, e em mais detalhe do sistema prisional de Minas Gerais, onde é possível compreender a trajetória do sistema, sua expansão, e também a evolução de sua população carcerária. Realizou-se uma pesquisa descritiva, exploratória, de abordagem qualitativa, que combinou a análise documental e bibliográfica à observação participante e às entrevistas semiestruturadas realizadas aos gestores da SEAP para a consecução dos objetivos propostos. Os resultados da pesquisa apontam para a conclusão de que as consequências da superlotação para a gestão e o funcionamento do sistema prisional são amplas e interligadas, sendo a principal delas a grande dificuldade do sistema em levar a cabo as determinações da Lei de Execução Penal de modo a garantir não apenas a custódia e a segurança dos presos, mas também a sua efetiva ressocialização. As consequências disso são perversas, e cria-se um círculo vicioso que se retroalimenta em função das péssimas condições gerais das unidades prisionais, que fazem com que elas atuem no sentido oposto ao da ressocialização. É preciso, portanto, que o poder público empenhe esforços em regularizar a situação do sistema prisional à luz da Lei de Execução Penal e da Constituição Federal de 1988. Contudo, para superar essa crise de modo que a regularização do sistema prisional seja viável, é fundamental reavaliar a política de superencarceramento observada no país hoje.

Palavras-chave: Sistema Prisional, Superlotação, Ressocialização, Gestão.

ABSTRACT

The prison system in Minas Gerais underwent a major expansion that began in 2003, culminating in 2017 in an infrastructure of more than 40,000 places. However, the overcrowding that has been progressively reduced until 2014 (when it began to deteriorate again) continues to be a negative reality of the prison system in Minas Gerais, as it is also in every prison systems of the other federal units of Brazil. This study sought to record the view of the top management of the State Department of Prison Administration regarding the consequences of overcrowding for the operation and management of prisons in the State of Minas Gerais. For this, there is a general overview of the prison systems of the federal units of Brazil, and more specifically of the prison system of Minas Gerais, where it is possible to understand the trajectory of the system, its expansion, and also the evolution of its prison population. A descriptive, exploratory, qualitative approach was carried out, combining documentary and bibliographic analysis with participant observation and semi-structured interviews with SEAP managers to achieve the proposed objectives. The results of the research point to the conclusion that the consequences of overcrowding for the management and operation of the prison system are broad and interconnected, the main one being the great difficulty for the system to carry out the Criminal Execution Law to guarantee not only the custody and security of prisoners, but also their effective resocialization. The consequences of this are perverse, and a vicious circle is created which is fed back by the poor general conditions of the prison units, which cause them to act in the opposite direction to that of resocialization. It is therefore necessary for the public authorities to make efforts to regularize the situation of the prison system in the light of the Penal Enforcement Law and the Federal Constitution of 1988. However, in order to overcome this crisis so that the regularization of the prison system is feasible, it is essential to re-evaluate the (super) incarceration policy that is being carried out nowadays all over the country.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACASP – Academia do Sistema Prisional

APAC – Associação de Proteção e Assistência aos Condenados

ASPLAN – Assessoria de Planejamento

CERESP – Centro de Remanejamento do Sistema Prisional

CNIEP – Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNPCP – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

CTC – Comissão Técnica de Classificação

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional

DSI – Diretoria de Segurança Interna

INFOPEN – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias

LEP – Lei de Execução Penal

PCMG – Polícia Civil de Minas Gerais

PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais

PPP – Parceria Público-Privada

SEAP – Secretaria de Estado de Administração Prisional

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social

SESP – Secretaria de Estado de Segurança Pública

SIGER – Sistema Integrado de Gestão de Riscos

STF – Supremo Tribunal Federal

SUAPI – Subsecretaria de Administração Prisional

SUHUA – Subsecretaria de Humanização do Atendimento

SUSEP – Subsecretaria de Segurança Prisional

TJMG – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

UGME – Unidade Gestora de Monitoração Eletrônica

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO | 11 |
| 2. METODOLOGIA | 15 |
| 3. A PRISÃO E O CONTEXTO DO SISTEMA PRISIONAL NO BRASIL | 18 |
| 3.1 Perspectiva histórica da privação de liberdade | 18 |
| 3.2 A prisão | 20 |
| 3.3 A Lei de Execução Penal (lei nº 7.210, de 11 de jul. de 1984)..... | 22 |
| 3.4 Panorama prisional no Brasil | 23 |
| 3.5 O sistema prisional de Minas Gerais | 31 |
| 4. O FENÔMENO DA SUPERLOTAÇÃO | 38 |
| 5. A SUPERLOTAÇÃO NA VISÃO DOS GESTORES DA SEAP | 44 |
| 5.1 Os problemas na infraestrutura e nos custos..... | 44 |
| 5.2 A gestão de vagas | 49 |
| 5.3 A segurança interna | 57 |
| 5.4 O atendimento aos presos | 62 |
| 6. REFLEXÃO CRÍTICA | 70 |
| 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 83 |
| 8. REFERÊNCIAS | 85 |
| 9. APÊNDICE | 89 |

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo central registrar a visão dos gestores do poder público mineiro a respeito do cenário de superlotação que assola o sistema prisional do Estado de Minas Gerais nos dias atuais. Buscou-se identificar quais as principais consequências da superlotação do ponto de vista da gestão da Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP) de Minas Gerais.

Nesse sentido, é importante ressaltar que esta pesquisa não pretende identificar as causas da explosão de nossa população carcerária, e sim os efeitos que são percebidos pela gestão do sistema e que derivam, entre outras coisas, do acentuado crescimento da população prisional no Brasil nos últimos anos.

O Sistema Prisional de Minas Gerais é administrado desde 2016 pela Secretaria de Estado de Administração Prisional. A SEAP surgiu da divisão da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), em duas, quais sejam, a SEAP e a Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP). Por meio dessa divisão o Governo buscou dar mais autonomia e independência à gestão prisional, dada a magnitude de seu impacto na sociedade mineira nos dias atuais. O Art. 23 da Lei 22257/2016 determina que compete à SEAP planejar, organizar, coordenar e gerir a política prisional, assegurando a efetiva execução das decisões judiciais e privilegiando a humanização do atendimento e a inclusão dos indivíduos em cumprimento de pena. Assim, a SEAP é hoje uma Secretaria muito importante dentro da administração estadual, sendo o 8º órgão de maior orçamento no Estado, contando com um quadro de 18.725 servidores (1046 administrativos, e 17679 Agentes de Segurança Penitenciária)¹, e tendo trabalhado no ano de 2017 com um orçamento de R\$ 2,06 bilhões, o que corresponde a 2,2% da despesa total do Estado.

Apesar do elevado montante dedicado à sua operação, o Sistema Prisional em Minas Gerais convive hoje com dificuldades explícitas. O Estado possui a segunda maior população carcerária do país, segundo dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN), compilado pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Em Minas Gerais, a população carcerária cresceu de um total de 23.298 detentos em 2003, para 73.124 em dezembro de 2017, um aumento significativo e que resultou em uma taxa de ocupação de 180,83% da estrutura disponível no Estado. O quadro geral do país não é diferente. No Brasil, a população carcerária cresceu de 170.270 presos em 1995, para 726.712

¹ SEAP/MG. Relatório Especializado de Informações – Recursos Humanos (Abril/2018)

presos em 2016, o que resultou numa taxa de ocupação de 197,4% das vagas disponíveis ao final daquele ano.

O crescimento marcante do encarceramento registrado no Brasil, acompanhado dos insuficientes investimentos em infraestrutura, levaram ao colapso da estrutura prisional. O cenário de superlotação dificulta a aplicação da Lei de Execução Penal (LEP - Lei Nº 7.210, de 11 de julho de 1984) e a efetivação do objetivo precípua do Sistema Prisional: a ressocialização dos presos, de modo que eles possam voltar ao convívio amplo sem reincidir no crime, prevenindo prejuízos à sociedade.

O quadro de superlotação traz consigo vários problemas. As condições estruturais precárias levam, entre outras coisas, à proliferação de problemas de saúde entre os detentos. Um levantamento recente do Jornal O Globo² feito via Lei de Acesso à Informação (Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) concluiu que entre 2014 e 2017 pelo menos 6.368 homens e mulheres morreram nos estabelecimentos penais brasileiros, seja por doenças, homicídio ou suicídio. A pena capital não faz parte do nosso Código Penal, e o elevado número de pessoas mortas sob custódia do Estado brasileiro deve servir de alerta.

A crise da superlotação também foi objeto de recente decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que decidiu por sete votos a três que presos custodiados em estabelecimentos superlotados que infrinjam a dignidade da pessoa humana têm direito a serem indenizados pela administração pública. Em seu voto, o Ministro Celso de Mello, o Decano, protestou contra a negligência do poder público em relação ao sistema carcerário:

Há no Brasil um claro e indisfarçável estado de coisas inconstitucional resultante da omissão do poder público para neutralizar a situação de absurda patologia constitucionalmente gerada incompreensivelmente pela inércia do Estado, que descumpra a Constituição Federal e fere a decência dos cidadãos da República. O Estado tem agido com absoluta indiferença. Este comportamento é desprezível, é inaceitável. (MELLO, 2017)

A decisão é controversa. No caso em julgamento, que virou jurisprudência para situações similares pelo país, o cidadão, outrora preso, ganhou o direito de receber a quantia única de R\$ 2.000 (dois mil reais), graças ao voto de cinco dos ministros. Os outros dois favoráveis à indenização votaram pelo valor de um salário mínimo por mês vivido em condições desumanas.

² Fonte: Jornal O Globo. Cadeia de Omissões. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/2018/06/24/3046-cadeia-de-omissoes>. Dados obtidos das Unidades Federativas via Lei de Acesso à Informação.

O Ministro Barroso, por sua vez, declarou que o valor de dois mil reais seria uma forma de continuar violando a dignidade do preso, dada sua insignificância frente às violações, e que o correto deveria ser a indenização de um salário mínimo por mês de prisão. Contudo, o Ministro salientou que a aplicação de tal medida é absolutamente inviável, dada a repercussão financeira nos Estados. Segundo Barroso (2017) “Os Estados não têm esse recurso. E, se tivessem, seria para investir na melhoria do sistema”.

Esse caso ilustra bem o quadro do sistema prisional brasileiro. Os presos convivem com condições desumanas, e os Estados convivem com uma escassez severa de recursos, que, por sua vez, tem no sistema prisional seu último destino quando sua alocação passa por decisões políticas. No meio termo, gestores e autoridades públicas responsáveis pelo sistema de segurança pública e justiça criminal procuram formas de minimizar o problema da superlotação, e os problemas que dela derivam ou por ela são agravados.

Neste contexto, esse trabalho tem como objetivo central conhecer as consequências da superlotação no sistema prisional e seus efeitos deletérios na perspectiva de gestores que lidam com o problema no âmbito da administração prisional em Minas Gerais. A avaliação será feita levando em consideração a estrutura de gestão observada hoje na Secretaria de Estado de Administração Prisional em Minas Gerais, de modo que foram entrevistados gestores das áreas de Infraestrutura e Custos, Gestão de Vagas, Segurança Interna e Humanização e Atendimento ao indivíduo privado de liberdade, ademais de integrantes da alta gestão da SEAP.

Esta monografia é composta por nove seções, sendo a primeira a presente introdução, que contextualiza o cenário do sistema prisional e apresenta os objetivos do trabalho. Na seção seguinte consta a metodologia, de caráter descritivo, qualitativo e exploratório. A coleta de informações se deu por meio de pesquisa documental e bibliográfica, observação direta participante, e também através de entrevistas semiestruturadas feitas aos gestores da SEAP. Apresentada a metodologia, na seção seguinte foi feita a construção do referencial teórico, onde foram revisitados autores clássicos como Michel Foucault, Erving Goffman e Antônio Luiz Paixão, para que fosse possível conhecer a perspectiva histórica da privação de liberdade e da prisão. Barbosa, Jiménez e Sarkin foram os autores mais consultados para a construção da quarta seção, que inclui o panorama da superlotação no Brasil e em países e regiões que convivem com o mesmo problema de escassez de recursos que convivemos. Ainda na seção de referencial teórico, foi feita uma

introdução sobre a Lei de Execução Penal, que norteia o funcionamento do sistema prisional no Brasil. As duas seções seguintes foram dedicadas à construção de um quadro geral do sistema prisional no Brasil, e de uma síntese do sistema prisional mineiro, respectivamente. Nestas seções foi possível conferir a trajetória de crescimento da população prisional brasileira e mineira, e analisar dados de superlotação, déficit de vagas, número de presos em caráter provisório em cada sistema e, para o caso de Minas Gerais, a trajetória da infraestrutura do sistema, considerando o número de unidades, o número de vagas, e as peculiaridades que marcaram a constituição de nosso sistema prisional até que chegássemos ao ponto atual. A sexta seção traz a análise de resultado das entrevistas realizadas com os gestores da SEAP acerca das consequências da superlotação para a gestão do sistema. Ao final foi realizada uma síntese analítica do trabalho, seguida de breves considerações finais, complementadas pelas seções de elementos pós-textuais.

2. METODOLOGIA

O presente capítulo tem por intuito apresentar a metodologia utilizada para a realização da pesquisa e construção do trabalho proposto, qual seja, descrever a situação do sistema prisional em Minas Gerais e identificar as principais consequências percebidas pela gestão do sistema derivadas do problema da superlotação.

Nesse sentido, optou-se pela construção de estudo descritivo, exploratório, de abordagem qualitativa. Segundo Bogdan e Biklen (1982 apud GODOY, 1995, p. 62) a pesquisa qualitativa tem o ambiente como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental. Nesse sentido Godoy aponta ainda que:

Os estudos denominados qualitativos têm como preocupação fundamental o estudo e a análise do mundo empírico em seu ambiente natural. Nessa abordagem valoriza-se o contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo estudada. (GODOY, 1995, p.62)

A coleta de dados foi feita por meio de pesquisa bibliográfica e documental, da observação direta e participante, e da realização de entrevistas semiestruturadas, realizadas com gestores da Secretaria de Estado de Administração Prisional de Minas Gerais, e abertas às contribuições dos mesmos, mas orientadas por roteiros previamente elaborados³.

A pesquisa documental se diferencia da bibliográfica, segundo Oliveira (2007), pelo fato de que a pesquisa bibliográfica considera como fontes válidas apenas os documentos já reconhecidos como científicos, enquanto que na pesquisa documental buscam-se informações em materiais que ainda não receberam tratamento científico, ou seja, são aceitas fontes como relatórios, reportagens de jornais, revistas e gravações.

Na pesquisa bibliográfica realizada no âmbito deste trabalho, buscou-se identificar na literatura acadêmica, quais as consequências da superlotação prisional para a gestão dos sistemas. Trata-se de um tema que apesar de permanecer em evidência, é antigo e tem ampla incidência em países em desenvolvimento, algo que pode ser confirmado nos dados do *World Prison Brief*⁴, base de dados online de informações coletadas e divulgadas pelo Instituto de pesquisa em política criminal da Universidade de Londres. Segundo a base de dados, 121 dos

³ O roteiro-base está disponível para consulta em apêndice.

⁴ Disponível em: <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data>. Acesso em 15 de agosto de 2018

205 países estudados trabalham, em alguma medida, em situação de superlotação prisional. O Brasil se encontra na 43ª posição no ranking.

No caso dos sistemas prisionais das unidades federativas brasileiras, e especificamente no caso do sistema prisional do Estado de Minas Gerais, foram realizadas revisões documentais de arquivos e bases de dados estaduais e nacionais, com vistas à construção do panorama das prisões brasileiras no tocante à superlotação, e também para o conhecimento do histórico de conformação e do quadro atual do sistema prisional mineiro.

Para Vinten (1994, apud MÓNICO Et al., 2017, p. 731) por estar imerso na progressão dos eventos, espera-se que o observador se encontre numa posição privilegiada para obter conhecimentos aprofundados e, portanto, muito mais informação do que aquela que seria possível adquirir por outras vias. Nesse sentido, optou-se pela observação direta e participante, visto que o graduando e autor desta monografia realizou estágio curricular obrigatório na Assessoria de Planejamento – ASPLAN da Secretaria de Estado de Administração Prisional – SEAP. Em função disso, o autor teve a oportunidade de conhecer a realidade de três unidades prisionais do Estado de Minas Gerais e, ademais, de participar de várias reuniões com a alta gestão da Secretaria, reuniões essas voltadas à análise e proposição de soluções a problemas identificados no âmbito da gestão prisional, problemas estes que, cabe dizer, estavam e estão invariavelmente associados à questão da superlotação, que permeia todas as atividades do sistema prisional hoje, algo que ficou confirmado nas entrevistas realizadas com os gestores.

Para além das experiências e dos resultados obtidos por meio da observação direta e participante, a principal fonte de informações qualitativas da pesquisa foram as entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores do sistema prisional do Estado de Minas Gerais. A opção pelo modelo de entrevista semiestruturada se deve ao fato do mesmo possibilitar ao entrevistador e ao entrevistado uma maior liberdade na condução dos assuntos a serem abordados ao longo da entrevista. Na visão de Manzini:

A entrevista semiestruturada está focalizada em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista. Esse tipo de entrevista pode fazer emergir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas. (MANZINI, 1991, p. 154)

Dessas entrevistas foram extraídas as principais informações para a construção da análise de resultados proposta no marco deste trabalho, que visa justamente identificar quais

são, na visão dos gestores, as principais consequências da superlotação para a gestão e o funcionamento do sistema prisional mineiro. Para isso foram entrevistados sete gestores da SEAP, doravante identificados como Entrevistado ou Entrevistada A, B, C, D, E, F e G. Foram entrevistados gestores da Superintendência de Infraestrutura e Logística, da Superintendência de Gestão de Vagas e Custódias Alternativas, da Diretoria de Segurança Interna, da Subsecretaria de Humanização do Atendimento, da Superintendência de Atendimento ao Indivíduo Privado de Liberdade, o Secretário Adjunto de Estado de Administração Prisional, e também o responsável pelo recém-criado Observatório do Sistema Prisional.

Nas entrevistas, os gestores foram questionados acerca das consequências da superlotação para a gestão do sistema prisional sob diversos prismas. Em especial foram abordadas questões relativas à infraestrutura do sistema e das unidades, aos custos (perdas e ganhos) derivados da superlotação, à gestão de vagas no cenário de escassez, e às questões de segurança, atendimento, e gestão informacional da Secretaria. O objetivo era identificar as principais consequências da superlotação para a gestão do sistema prisional em Minas Gerais, o modo como a Secretaria tem reagido e lidado com essas consequências, e identificar também eventuais pontos de atenção que pudessem ser mencionados pelos gestores. As variáveis a serem avaliadas foram selecionadas em consonância com a atual configuração da administração prisional no Estado de Minas Gerais, a qual assume-se que se organiza para gerir de modo mais eficiente o sistema e suas dificuldades.

As entrevistas realizadas foram gravadas, mas a identidade dos gestores e gestoras será preservada. A seguir, passaremos à análise dos resultados obtidos por meio deste trabalho de pesquisa.

3. A PRISÃO E O CONTEXTO DO SISTEMA PRISIONAL NO BRASIL

3.1 Perspectiva histórica da privação de liberdade

A privação da liberdade humana, até o final do século XVIII, se restringia a ser um meio de resguardar a integridade dos indivíduos que aguardavam julgamento, uma vez que até aquele momento a prisão não era considerada uma sanção, sendo as punições quase sempre de ordem corporal, aplicadas pelo ofendido ou por seus familiares com caráter de vingança (CORDEIRO, 2006, p. 11).

Segundo Van Meenen⁵, foi o progresso das ideias e dos costumes ocorrido no século das luzes (século XVIII) que levou os reformadores a proporem o abandono das penas bárbaras em prol daquela que, desde então, é considerada a pena das sociedades civilizadas: a prisão.

A prisão, segundo Foucault (1997), tem um caráter de obviedade enquanto principal forma de pena na sociedade moderna. Nas palavras do autor:

A liberdade é um bem que pertence a todos da mesma maneira e ao qual cada um está ligado por um sentimento universal e constante. Sua perda tem, portanto, o mesmo preço para todos; melhor que a multa, ela é o castigo igualitário (FOUCAULT, 1997, p. 218).

Contudo, para avaliar o caráter “óbvio” da prisão, devemos primeiro retornar aos fundamentos que justificam a aplicação das penas na sociedade moderna. Ao aplicar uma pena a um transgressor, qual o objetivo da autoridade jurídica, que por consequência da natureza do poder nela investido, representa o objetivo da sociedade?

Em um primeiro momento, prevaleciam as teorias retributivas, segundo as quais a função da pena imposta ao transgressor era a de fazer justiça, sendo a pena um fim em si mesmo. A pena constituía uma forma legitimada de vingança da eventual vítima ou de sua família contra o infrator, tendo este que sofrer o mal que lhe é imposto em função do mal que ele havia imposto a outrem sem o consentimento legal para isso. Para além da retribuição

⁵ Van Meenen, “Congresso penitenciário de Bruxelas”, in *Annales de la Charité*, 1847, p. 529-530.

física, uma variante da teoria retributiva defendia ainda a pena enquanto expiação moral religiosa, uma forma de expurgar a culpabilidade pela execução de um ato injusto (NERY, 2011).

Mais adiante surgem as teorias preventivas da pena, que defendem a utilidade da mesma não somente como consequência do delito já praticado pelo criminoso, mas também como um meio de prevenção (pela ameaça constante) e de dissuasão da reincidência. Não constituem um fim em si mesmo, uma vez que não trazem a ideia de equiparação, justiça, mas sim buscam estabelecer um ordenamento que seja capaz de prevenir que no futuro se cometam delitos.

As teorias preventivas também reconhecem que, segundo sua essência, a pena se traduz num mal para quem a sofre. Mas, como instrumento político-criminal destinado a atuar no mundo, não pode a pena bastar-se com essa característica, em si mesma destituída de sentido social-positivo. Para como tal se justificar, a pena tem de usar desse mal para alcançar a finalidade precípua de toda a política criminal, precisamente, a prevenção ou a profilaxia criminal. (NERY, 2011)

Da reflexão e do diálogo entre as duas teorias, surge uma teoria dialética unificadora, que predomina nos dias atuais e procura preservar os aspectos positivos da retribuição e da prevenção. Gonçalves (2010) a resume citando Roxin (1981), dizendo que a teoria unificadora rejeita completamente a ideia de retribuição, mantendo, contudo, a culpabilidade como limite máximo da pena (proporcionalidade), e a fundamentação da pena em fins exclusivamente preventivos.

Essa teoria baliza o Código Penal brasileiro (Decreto Lei nº 2.848 de 07 de Dezembro de 1940), que em seu artigo 59 dispõe:

Art. 59 - O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

I - as penas aplicáveis dentre as cominadas; (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

II - a quantidade de pena aplicável, dentro dos limites previstos; (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

III - o regime inicial de cumprimento da pena privativa de liberdade; (Incluído pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

IV - a substituição da pena privativa da liberdade aplicada, por outra espécie de pena, se cabível. (Incluído pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

Critérios especiais da pena de multa. (BRASIL, 1940)

É inequívoca a interpretação de que o juiz deve observar as características do infrator e o contexto em que foi cometido o crime, de modo que é evidente que a letra da lei prima pela mensuração de uma pena justa a ser imposta ao condenado. Por outro lado, o código também é expresso ao dizer que a pena deve ser a necessária e suficiente para a reprovação e a prevenção do crime, estando, portanto, contempladas as virtudes das duas teorias que deram lugar à chamada teoria unificada.

3.2 A prisão

O filósofo francês Michel Foucault, em seu livro “Vigiar e Punir”, de 1975, refletiu sobre a instituição prisional, característica das sociedades modernas, e apontou que: “conhecem-se todos os inconvenientes da prisão, e sabe-se que é perigosa, quando não inútil. E entretanto não 'vemos' o que pôr em seu lugar. Ela é a detestável solução, de que não se pode abrir mão”⁶.

O pensamento de Foucault segue relevante nos dias de hoje. A humanidade ainda não encontrou forma mais adequada de, por um lado, punir àqueles que procedem em desconformidade com as normas sociais e, por outro, desencorajar que essas ações aconteçam e se repitam. O homem do século XXI ainda não inventou instituição superior às prisões para lidar com o problema da criminalidade. A privação de liberdade é definida por Rossi (1829, p.169), citado por Foucault (1997, p. 218) como a “pena das sociedades civilizadas”.

A prisão à primeira vista não é nada mais do que um local de enclausuramento destinado ao cumprimento da pena de pessoas que transgrediram a lei, e que por isso foram punidas com o cerceamento de sua liberdade. Na visão do sociólogo e antropólogo canadense Erving Goffman as prisões de adequam ao conceito de instituição total:

Uma instituição total pode ser definida como um local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada.” (GOFFMAN, 1987, p.11)

⁶ FOUCAULT, M. *Vigiar e Punir*. 1997. Editora Vozes. P. 218

Goffman vai além e conceitua que as instituições totais podem ser divididas em cinco categorias, conforme o seu público-alvo. Não cabe neste trabalho a descrição exata das categorias, mas exemplos de instituições totais, além dos presídios, são as escolas, os quartéis, e os conventos e os manicômios.

Na mesma linha de pensamento de Goffman, Foucault também considera as prisões como instituições totais. De maneira bastante pragmática, Foucault (1997) defende a obviedade e a necessidade das prisões apontando que são conhecidos todos os inconvenientes das mesmas, e que sabe-se que são perigosas, quando não inúteis. Contudo, o sociólogo francês constata também que não conseguimos enxergar o que poderia vir a substituí-la. A prisão é, portanto, “detestável solução, da que não se pode abrir mão” (Foucault, 1997, p.218).

A respeito da classificação da prisão como uma instituição total, Foucault aponta sua capacidade de transformação dos indivíduos:

“Como não seria a prisão imediatamente aceita, pois se só o que ela faz, ao encarcerar, ao retrainar, ao tornar dócil, é reproduzir, podendo sempre acentuá-los um pouco, todos os mecanismos que encontramos no corpo social? A prisão: um quartel um pouco estrito, uma escola sem indulgência, uma oficina sombria, mas, levando ao fundo, nada de qualitativamente diferente.” (FOUCAULT, 1997, pg.219)

Essa capacidade, para Foucault, tem um duplo fundamento: jurídico-econômico, por um lado, e técnico-disciplinar, por outro. O fundamento jurídico-econômico pode ser resumido na noção de que o detendo está na prisão para “pagar a sua dívida”, posto que a penalidade contabiliza o castigo em dias, meses e anos, estabelecendo uma vinculação de proporcionalidade entre os delitos e a duração da pena. Retirando tempo do condenado, a pena traduz concretamente a ideia de que a infração lesou, mais além da vítima, a sociedade inteira (FOUCAULT, 1997). No que se refere ao fundamento técnico-disciplinar, cabe retornar à totalidade da instituição prisão, que para Foucault:

A prisão deve ser um aparelho disciplinar exaustivo. Em vários sentidos: deve tomar a seu cargo todos os aspectos do indivíduo, seu treinamento físico, sua aptidão para o trabalho, seu comportamento cotidiano, sua atitude moral, suas disposições; a prisão, muito mais que a escola, a oficina ou o exército, que implicam sempre numa certa especialização, é “onidisciplinar”. Além disso a prisão é sem exterior nem lacuna; não se interrompe, a não ser depois de terminada totalmente sua tarefa; sua ação sobre o indivíduo deve ser ininterrupta: disciplina incessante. Enfim, ela dá um poder quase total sobre os detentos; tem seus mecanismos internos de repressão e de castigo: disciplina despótica. Leva à mais forte intensidade todos os processos que encontramos nos outros dispositivos de disciplina. Ela tem que ser a maquinaria mais potente para impor uma nova forma ao indivíduo

perverso; seu modo de ação é a coação de uma educação total. (FOUCAULT, 1997, p.222)

Essa perspectiva de Foucault já considera a superação ocorrida ao longo dos séculos XVIII e XIX, em que a sociedade muda a perspectiva no que se refere à aplicação de penas, que deixam de ter um caráter simplesmente vingativo e baseado na infligência de penas físicas, e passam a compreender a necessidade de ressocializar as pessoas que cometiam crimes. Essa mudança de perspectiva traz como ponto fundamental a conceituação do presidiário como cidadão, como apontou Paixão (1991, p.24) o preso é, antes de tudo, alguém “a quem se deve garantir dignidade como fim moral em si mesmo e não contingente dos efeitos dissuasórios da sentença para outros indivíduos”.

3.3 A Lei de Execução Penal (lei nº 7.210, de 11 de jul. de 1984)

No ordenamento jurídico brasileiro, a Lei de Execução Penal (LEP) é o dispositivo que regula a forma pela qual o poder público efetiva as disposições da sentença ou decisão do poder judiciário, de modo a proporcionar as condições para a harmônica integração social do condenado e do internado. Trata-se da lei responsável por regular a fase de execução da pena, transitado em julgado o processo, ou mediante efetivação da prisão em caráter provisório ou preventivo. Para Nucci (2015), “a pena tem caráter multifacetado e envolve necessariamente os aspectos retributivo e preventivo”.

A LEP estabelece os deveres do preso, condenado ou provisório, e também garante seus direitos. Os deveres podem ser resumidos em obediência e disciplina, respeito para com os demais, indenização às vítimas, e ao Estado mediante desconto proporcional da remuneração do trabalho, e higiene e conservação dos objetos de uso pessoal. A LEP estabelece também os direitos do preso no cumprimento da determinação judicial, resguardando ao indivíduo privado de liberdade:

Art. 10. A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, **objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.**

Parágrafo único. A assistência estende-se ao egresso.

Art. 11. A assistência será:

- I - material;
- II - à saúde;
- II - jurídica;

- IV - educacional;
- V - social;
- VI – religiosa (grifo nosso)

Optou-se pelo grifo no intuito de destacar a função ressocializadora e preventiva da LEP. Segundo o art. 3º, ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei, sem distinção de natureza racial, social, religiosa ou política. Uma vez que o indivíduo está tolhido em sua liberdade, cabe ao Estado garantir sua segurança e os meios necessários para uma vida minimamente digna durante o cumprimento de sua sentença condenatória, ou da medida de segurança.

Infortunadamente, o quadro registrado nos sistemas prisionais das unidades federativas brasileiras hoje está muito distante do que determina a LEP, e a superlotação tem papel preponderante nisso. Os presos, de modo geral, vivem hoje em condições de baixa segurança, sanidade, e em estruturas que fazem com que seja mínima a capacidade dos sistemas de promover uma ressocialização efetiva. O sistema prisional no Brasil convive hoje com a superpopulação, com estruturas obsoletas e com a escassez de recursos para investimentos, dada a crise fiscal vivida pelos governos nos níveis estadual e federal.

A LEP, portanto, é o instrumento que deveria assegurar aos presos seus direitos e deveres. Contudo, existe uma distância considerável entre o que consta na letra da lei, e a realidade do serviço prestado pelo poder público brasileiro no que se refere ao sistema prisional. As consequências deste distanciamento da perspectiva dos gestores da SEAP-MG, especialmente no que se refere à superlotação das unidades prisionais, é o objeto do presente trabalho.

Nesse sentido, passaremos agora a uma descrição do quadro prisional no Brasil como um todo, e em Minas Gerais especificamente, considerando a evolução do quadro prisional em uma perspectiva histórica, e comparando também, na sequência, ao abordar o tema da superlotação, com outros países de características similares ao nosso (em termos de desenvolvimento), onde em maior ou menor medida, prevalecem as mesmas características que definem os nossos sistemas: superlotação e escassez de recursos de toda ordem.

3.4 Panorama prisional no Brasil

Primeiramente, cabe clarificar que este subtítulo tem por intuito dar a conhecer o panorama geral dos sistemas prisionais no Brasil, sem indicar a suposta existência de um sistema unificado e integrado. Cada unidade da Federação possui e administra seu próprio sistema, havendo, ainda, um pequeno sistema federal, composto por quatro unidades prisionais – Catanduvas (PR), Campo Grandes (MS), Porto Velho (RO), e Mossoró (RN) - que trabalham com uma realidade tão distinta à observada nos entes estaduais, que sequer será considerado objeto de análise neste trabalho, mesmo porque esse sistema não enfrenta o problema da superlotação. O próprio Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN), em sua última edição publicada pelo DEPEN em junho de 2016, aborda o sistema penitenciário federal em uma seção específica da análise, dadas as suas diferenças com relação aos sistemas estaduais.

Destarte, cabe mencionar o fato de que a gestão da informação relativa aos sistemas prisionais ainda é precária no Brasil. Nem mesmo o DEPEN consegue obter dados completamente fiáveis e de maneira célere quando os solicita às respectivas administrações prisionais das unidades federativas, e essas falhas são registradas em seus relatórios⁷. Os estados, de modo geral, ainda não conseguiram sistematizar e unificar a produção de informações céleres e de alta confiabilidade, e isso se reflete nas entidades e nos estudos voltados ao monitoramento e controle da situação geral vivida nos sistemas prisionais. Frequentemente as informações disponibilizadas pelo Conselho Nacional de Justiça não estão em acordo com as informações do Departamento Penitenciário Nacional, e ambas frequentemente estão desatualizadas se realizamos uma consulta direta às secretarias de Estado responsáveis pela administração prisional nas distintas unidades da Federação. Assim, na formulação deste panorama serão utilizadas informações do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, do Monitor da Violência do G1, que traz informações obtidas por meio de consulta direta às secretarias estaduais, e por fim dados do Mapa Carcerário produzido pelo Observatório do Sistema Prisional da SEAP, estrutura recém-criada na Secretaria de Estado de Administração Prisional de Minas Gerais.

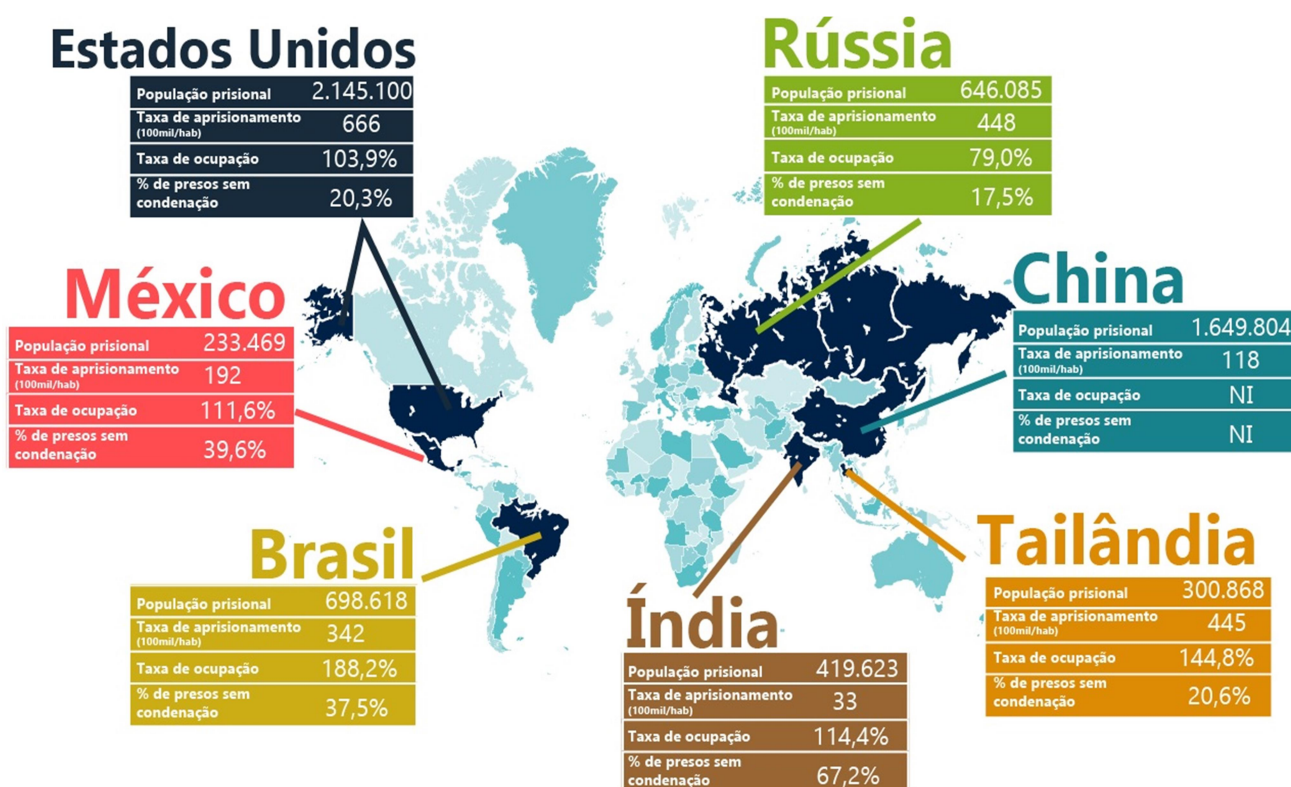
O Brasil possui hoje a terceira maior população carcerária do mundo⁸, ficando atrás apenas dos Estados Unidos da América, e da República Popular da China em números absolutos. A situação melhora quando consideramos a taxa de encarceramento a cada 100 mil

⁷ Ex: Infopen, junho de 2016. p. 10.

⁸ Fonte: The World Prison Brief - Disponível em: http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All . Acesso em: 15 de jun. 2018

habitantes, mas a 26ª posição no ranking que compara 222 países - dada a nossa taxa de 342 presos por 100 mil habitantes - ainda é bastante preocupante, sobretudo quando não há estrutura disponível para comportar essa massa carcerária, que convive com o problema da superlotação. A Figura 1, que pode ser observada abaixo, apresenta um breve resumo do quadro carcerário dos seis países que possuem as maiores populações carcerárias do mundo (em valores absolutos).

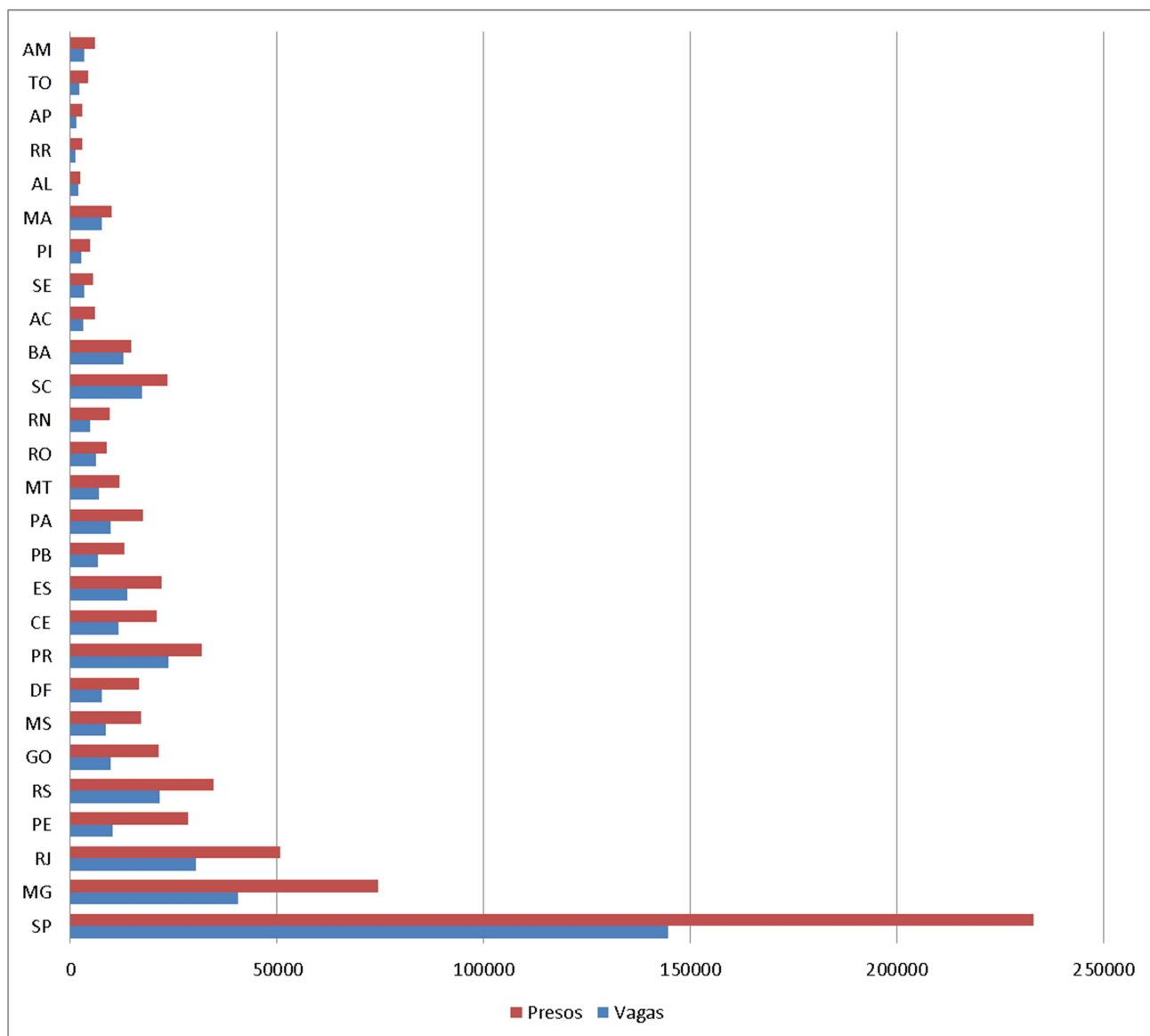
Figura 1 – Análise comparada: os 6 países que mais prendem no mundo



Fonte: Ministério da Justiça – Governo Federal. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/paises.png>>

Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, todos os Estados brasileiros enfrentam, em alguma medida, o problema da superlotação. O Gráfico 1, apresentado a seguir, permite visualizar a comparação entre o número de vagas e o número de presos em cada sistema estadual, segundo dados do CNJ.

Gráfico 1 – Comparação entre o número de vagas e o número de presos nas Unidades Federativas – 2018



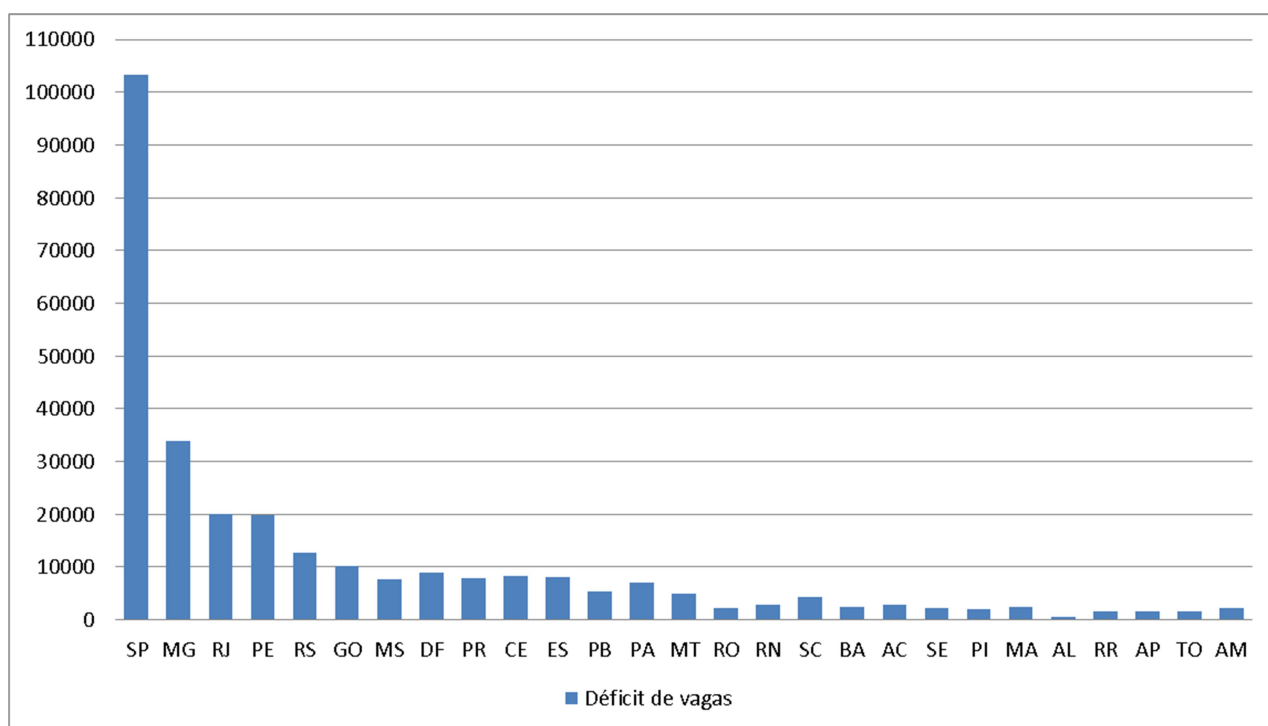
Fonte: Relatório Mensal do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIIEP)

Como é possível observar nos Gráficos 1 e 2 (que pode ser visualizado na próxima página deste trabalho), em diferentes escalas, todos os sistemas prisionais no Brasil enfrentam o problema da superlotação. Destacam-se, em valores absolutos, os sistemas dos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pernambuco e Rio Grande do Sul. Analisar o déficit em termos absolutos é importante porque demonstra o tamanho do esforço

que deverá ser realizado pelas respectivas administrações prisionais estaduais para a superação do quadro de superlotação.

Destaca-se negativamente o Estado de Pernambuco. São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e o Paraná são considerados, segundo a classificação do CNJ, como tribunais de grande porte. Deste modo, é natural que, em números absolutos, estejam em posição de destaque quando avaliada a questão do déficit de vagas. O tribunal de Pernambuco, no entanto, é considerado de médio porte, e ainda assim supera em números absolutos o déficit de vagas registrado no Rio Grande do Sul e no Paraná. Segundo os dados do INFOPEN de junho de 2016, o déficit em Pernambuco superava ainda, naquele momento, o déficit registrado no Estado do Rio de Janeiro.

Gráfico 2 – Déficit de vagas nos sistemas prisionais em números absolutos – Por Unidade Federativa



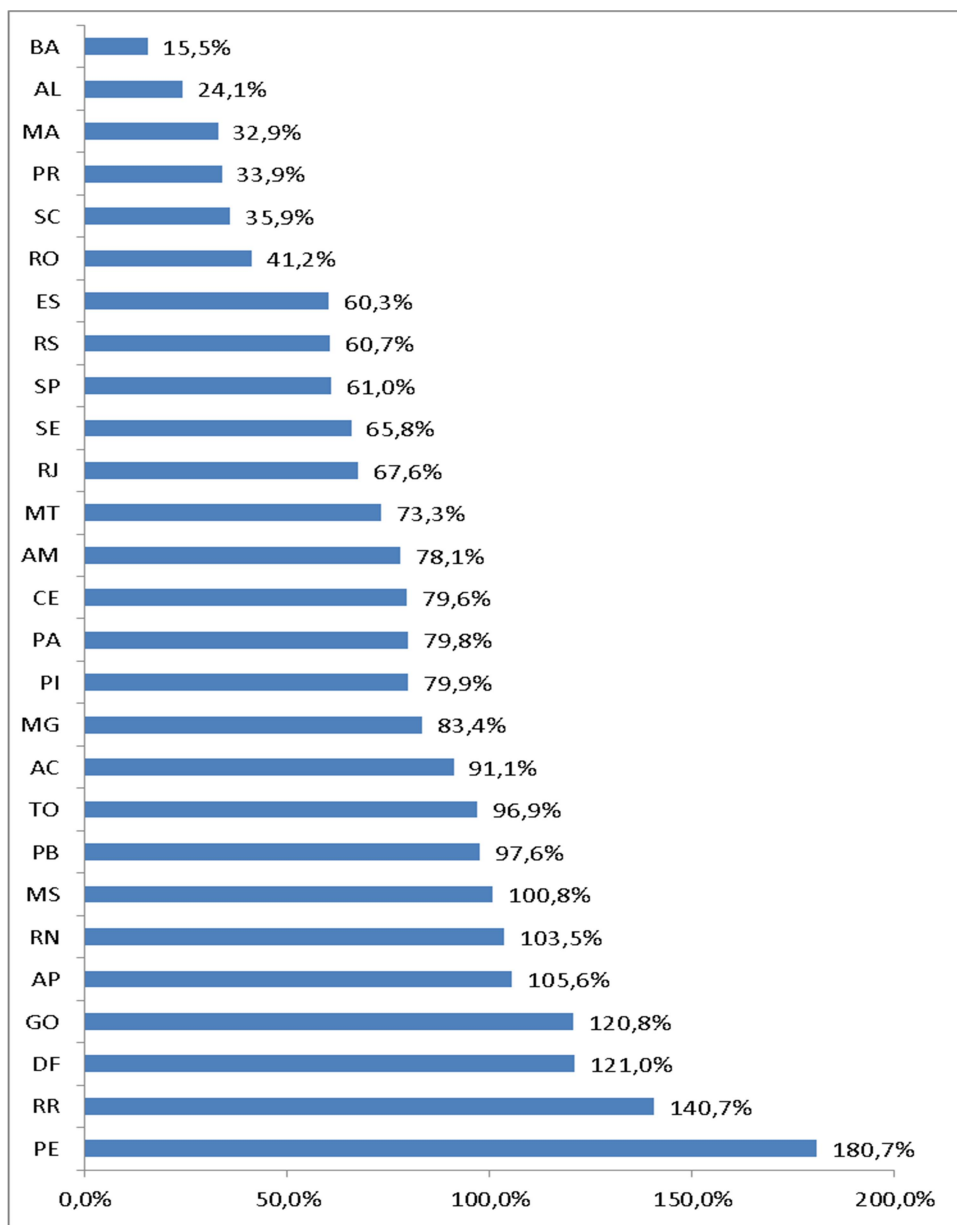
Fonte: Relatório Mensal do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIIEP)

Contudo, a mera análise dos valores absolutos não nos traz toda a informação necessária a respeito do problema da superlotação nos sistemas prisionais dos estados brasileiros. Outro aspecto fundamental a ser observado é a porcentagem do déficit de vagas sobre as vagas existentes em cada sistema. Essa medida vai demonstrar a criticidade da

situação, ou seja, quais estados enfrentam, proporcionalmente, um índice de superlotação mais grave.

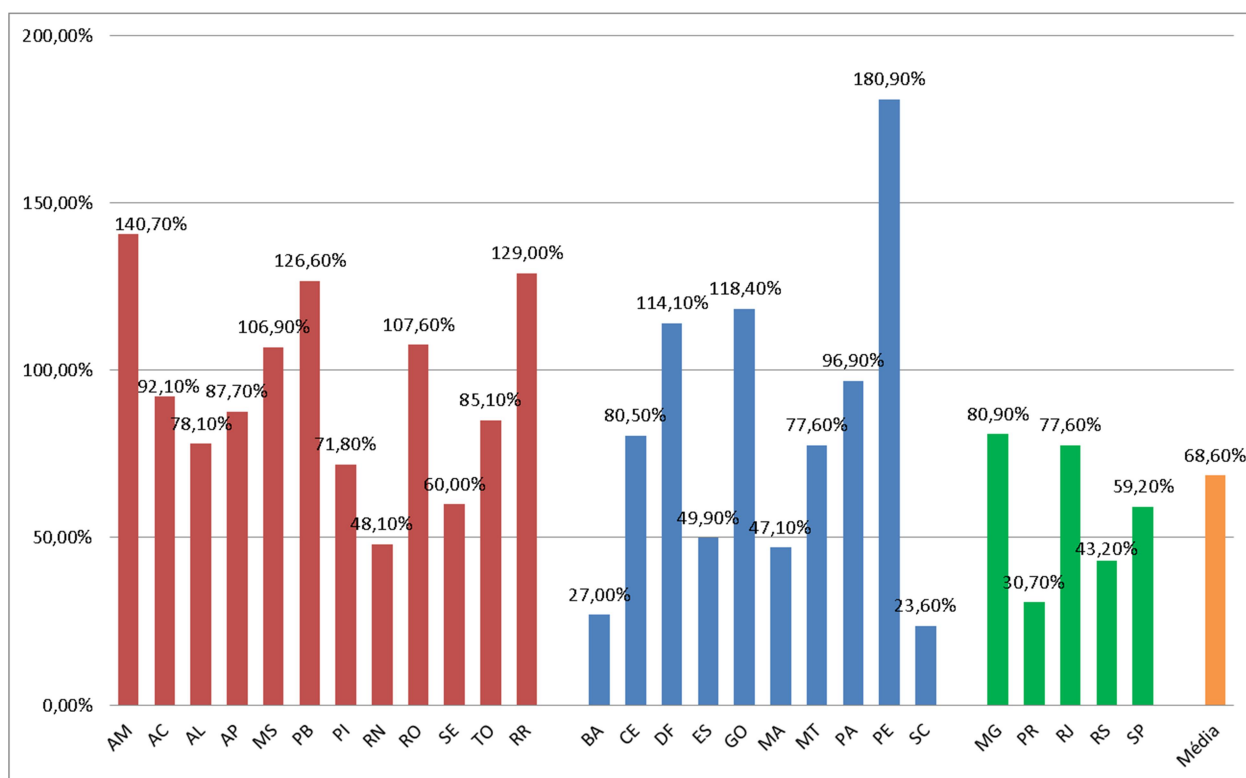
Para efeitos de comparação, e ilustrando o anteriormente citado problema da grande dificuldade de gestão da informação nos sistemas prisionais brasileiros, serão reproduzidos na sequência os dados do déficit de vagas segundo as informações do CNJ, e também do Monitor da Violência do Portal G1, publicado em 22 de fevereiro do presente ano de 2018 com base em informações solicitadas diretamente às administrações públicas estaduais. As informações do CNJ se baseiam no Relatório Mensal do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIIEP)

Gráfico 3 – Superlotação do sistema prisional por Unidade Federativa – CNJ



Fonte: Fonte: Relatório Mensal do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP) – CNJ

Gráfico 4 – Superlotação por Unidade Federativa – Monitor da Violência



Fonte: Monitor da Violência – Raio X do Sistema Prisional em 2018 – Portal G1

No Gráfico 4 as unidades federativas estão divididas de acordo com a classificação do porte de seus respectivos tribunais de justiça, conforme definição do CNJ. A divisão é interessante na medida em que torna a comparação entre eles mais adequada pois facilita a comparação entre sistemas mais homogêneos.

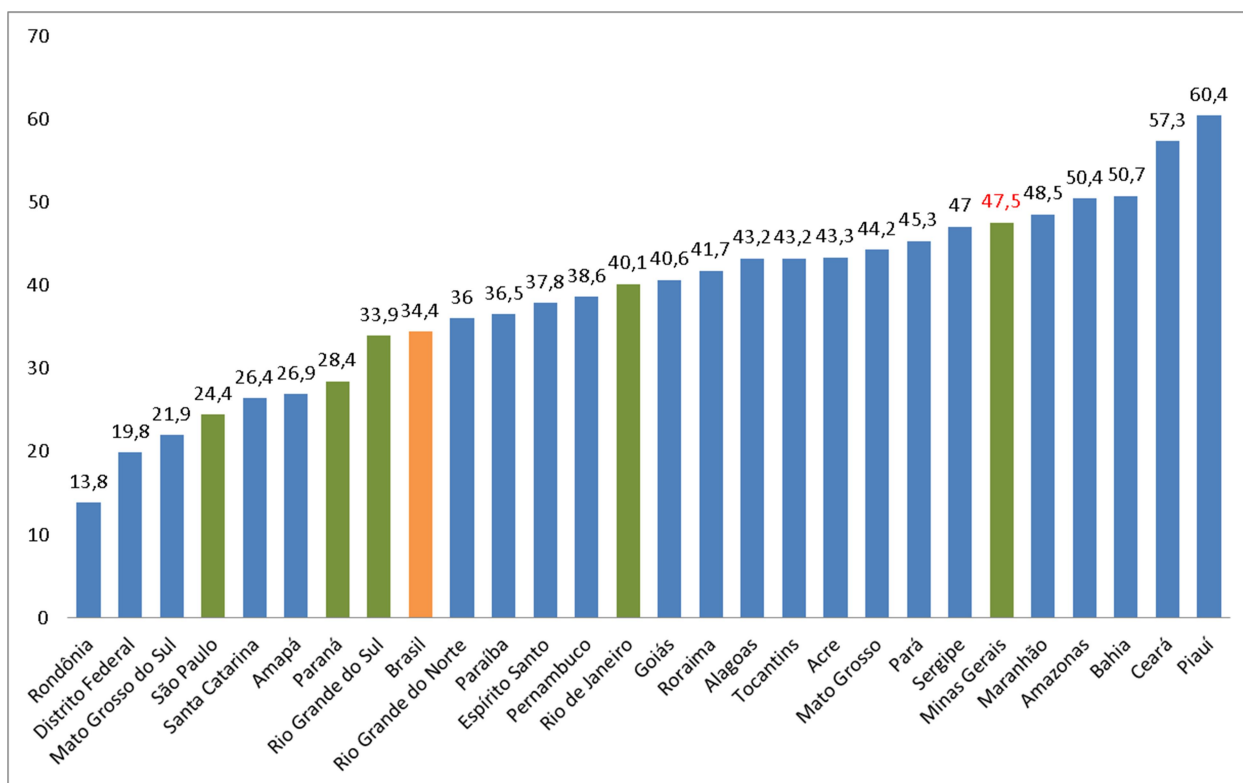
Apesar de existirem divergências entre os registros, podemos observar que a situação mais crítica encontra-se no Estado de Pernambuco, que hoje conta com mais de três presos para cada vaga construída no Estado. Também se destacam negativamente o Distrito Federal e o Estado de Roraima, que trabalham com mais do que dois presos para cada vaga disponível em seus respectivos sistemas.

Minas Gerais aparece acima da média em ambos os levantamentos, o que mostra que o Estado deve adotar uma postura de vigilância para procurar mitigar o problema da superlotação. Seus pares (sistemas prisionais de grande porte) encontram-se todos em melhores condições, valendo destacar o caso do Paraná, que a despeito de ser um sistema de

grande porte, está muito abaixo da média, com uma superlotação de apenas 25,9%, valor este que atende ao padrão estabelecido pela resolução Nº 5, de 25 de novembro de 2016, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) que determina, em seu artigo 5º, o indicador de 137,5% de lotação como linha de corte para obrigar a adoção de ações que visem ajustar o excesso. Apenas os Estados do Amazonas, da Bahia, do Maranhão, de Santa Catarina e do Paraná estão dentro dos limites considerados toleráveis de superlotação pelo CNPCP.

Finalmente, é importante apontar e avaliar um gargalo que é frequentemente mencionado como importante fator para explicar os níveis de superlotação observados hoje nos sistemas prisionais pelo país: a grande quantidade de presos provisórios.

Gráfico 5 – Percentual de presos provisórios nos sistemas prisionais das Unidades Federativas – 2018



Fonte: Monitor da Violência – Raio X do Sistema Prisional em 2018 – Portal G1

Os dados informados pelas Secretarias ao Monitor da Violência apontam uma realidade muito preocupante: mais de um terço dos presos no Brasil são presos provisórios, que podem vir a ser absolvidos, ou que poderiam estar cumprindo pena em outras modalidades de custódia enquanto aguardam julgamento. O excesso de presos provisórios

implica em custos elevados para a administração pública, e agrava o problema da superlotação. Minas Gerais se destaca negativamente no quesito, tendo a 6ª pior média de presos em situação provisória, e estando muito acima da média geral nacional e também da média dos sistemas prisionais de grande porte, destacados em verde no Gráfico 5. Devido à magnitude deste problema, muitas unidades federativas não conseguem manter, em seus respectivos sistemas, presos provisórios em espaços diferentes de presos condenados, conforme prevê a lei de execução penal. É o caso, por exemplo, do sistema prisional do Estado de Minas Gerais, objeto de estudo do presente trabalho, e que será observado em maior detalhe na sequência deste trabalho.

3.5 O sistema prisional de Minas Gerais

O sistema penitenciário do Estado de Minas Gerais ganhou contornos de um sistema amplo após a promulgação da Lei Estadual 12.985/1998, que determinou a transferência das 296 Cadeias Públicas, então geridas pela Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG), para a então Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos.

O plano desenhado para dar cumprimento às determinações legais foi desenvolvido em parceria com a Fundação João Pinheiro, e a transferência dos presos para o Sistema Prisional deveria ter começado no início do ano de 1999. Contudo, o cenário de crise fiscal repercutiu negativamente no ritmo de execução do plano.

Até então, o Estado contava apenas com três penitenciárias: uma em Ribeirão das Neves – a Penitenciária Agrícola de Neves, hoje conhecida como Penitenciária José Maria Alkimin; uma em Ouro Preto, e outra na cidade de Uberaba, no triângulo mineiro. Naquele momento o sistema prisional estava encarregado de receber apenas os presos já julgados e condenados pela Justiça, enquanto que as forças policiais, notadamente a PCMG, eram responsáveis por acautelar os presos provisórios.

As mudanças no perfil do crime em Minas Gerais e no Brasil, ocorridas a partir da década de 1980, resultaram em um crescimento significativo das taxas de criminalidade, o que levou as cadeias públicas a um quadro de superlotação. O sistema penitenciário não comportava a totalidade dos presos que deveria, e isso prejudicava não só a alocação dos acautelados no sistema (misturando provisórios e condenados, e sobrecarregando a Polícia

Civil), mas também as atividades destinadas à ressocialização, objetivo precípua do sistema prisional. Da mesma forma, cabia à Polícia Civil desviar sua função de polícia judiciária para realizar a gestão das cadeias públicas.

Em função da explosão da criminalidade e, como consequência, da taxa de encarceramento, nas últimas duas décadas do século passado foram empreendidos esforços para a construção de novas unidades penitenciárias. Ao final dos anos 90 alcançou-se o quantitativo de dezesseis unidades, mas a criminalidade continuava crescendo e o Estado falhava claramente em promover uma política que conseguisse ressocializar os acautelados. Assim, apesar dos esforços envidados na expansão da infraestrutura prisional, a situação continuou crítica. Foi nesse marco que foi promulgada a Lei 12.985/1998.

Na tentativa de amenizar o problema, foram construídas cinco unidades, e foi criado o Programa Perspectiva, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), para o fornecimento de atividades educativas e laborais com vistas à superação do paradigma da prisão como um fim em si mesmo, buscando a ressocialização do preso.

Em 2003 é criada a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), resultado da extinção da Secretaria da Justiça e Direitos Humanos e da Secretaria de Segurança Pública. Nesse cenário, a Subsecretaria de Administração Prisional (Suapi) assumiu o controle da política carcerária, sendo responsável por realizar a maior parte da transição⁹ de gestão determinada na Lei 12.985/1998. Foi também nessa época que a carreira de Agente de Segurança Penitenciário passou por mudanças significativas, crescendo em quantitativo de agentes e passando a ter uma identidade mais claramente definida. A crescente unificação da gestão sob o comando da SEDS trouxe uma maior padronização dos processos, e os cursos de formação dos agentes passaram a seguir as instruções do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN.

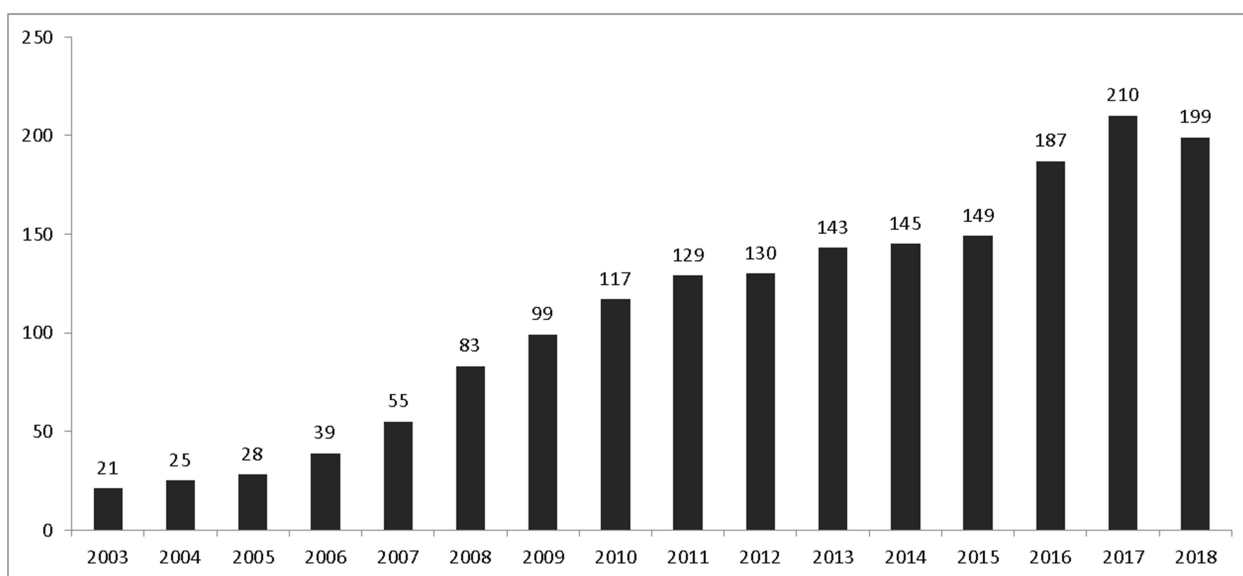
No ano de 2016 a SEDS foi dividida em duas unidades administrativas, sendo elas a Secretaria de Estado de Segurança Pública – SESP, e a Secretaria de Estado de Administração Prisional – SEAP. Assim, a Suapi foi extinta, e o Estado passou a contar com uma Secretaria destinada exclusivamente à gestão do Sistema Prisional e de tudo que lhe concerne. Trata-se de uma Secretaria importante, que possui o 8º maior orçamento no Estado,

⁹ Segundo a SEAP, o processo de assunção das Cadeias Públicas só foi finalizado em 2017, quase 20 anos após a promulgação da Lei 12.985/1998.

algo que representou no ano de 2017 despesas da ordem de R\$2,06 Bilhões, ou seja, uma participação de 2,2% na despesa total do Estado¹⁰.

O crescimento do número de vagas registrado desde o ano de 2003, a partir da criação da SEDS, foi vertiginoso. O sistema prisional de Minas Gerais passou de conseguir comportar 6.169 presos em 2003 a um total de 40.438 presos em 2017¹¹, se consideradas todas as unidades geridas pela SEAP, mais as três unidades PPP - Parceria Público-Privada e as 38 unidades APAC – Associação de Proteção e Assistência aos Condenados. Nos Gráficos 6 e 7, que serão apresentadas na sequência, podemos observar a trajetória de crescimento das vagas e do número de unidades prisionais em Minas Gerais. Elas incluem ainda a capacidade registrada no Mapa Carcerário referente ao mês de julho de 2018, dado interessante de ser observado porque rompe com a trajetória de crescimento contínuo no número de vagas.

Gráfico 6 – Evolução do número de unidades prisionais em Minas Gerais (2003 – 2018)

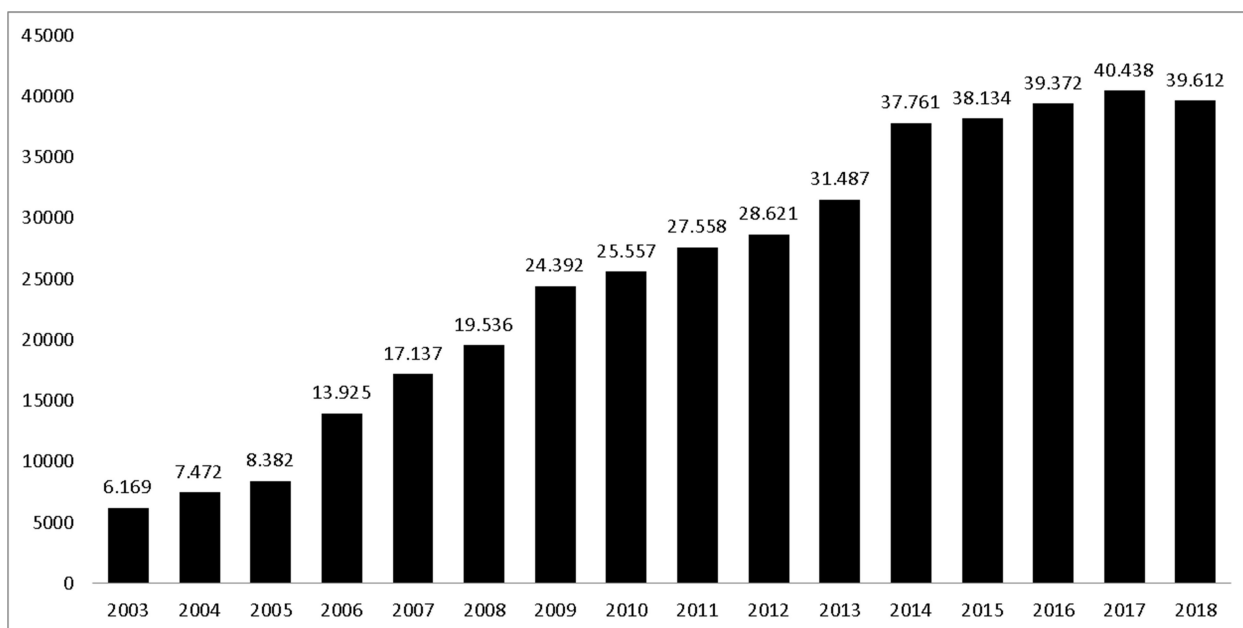


Fonte: Observatório do Sistema Prisional – SEAP/MG. Junho de 2018.

¹⁰ Dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.

¹¹ Fonte: SEAP/Mapa Carcerário 2017

Gráfico 7 – Evolução do número de vagas no Sistema Prisional - Minas Gerais (2003 – 2018)



Fonte: Observatório do Sistema Prisional – SEAP/MG. Junho de 2018.

Os motivos que levaram à quebra da trajetória constante de crescimento do número de vagas do sistema prisional serão abordados no desenvolvimento deste trabalho, e estão relacionados principalmente ao déficit de pessoal e aos problemas de infraestrutura das unidades prisionais assumidas pela SEAP ao longo dos últimos anos.

Não obstante o crescimento registrado, o sistema prisional que temos hoje é insuficiente para comportar a população carcerária do Estado, que também cresceu de maneira vertiginosa. No mesmo período (de 2013 a 2018), a população carcerária saltou de um total de 23.298 presos (ano de 2013) para um total de 73.124 presos em 2017¹², um crescimento de 213,86%. Esse quadro coloca Minas Gerais como a segunda maior população carcerária do país, atrás apenas de São Paulo¹³.

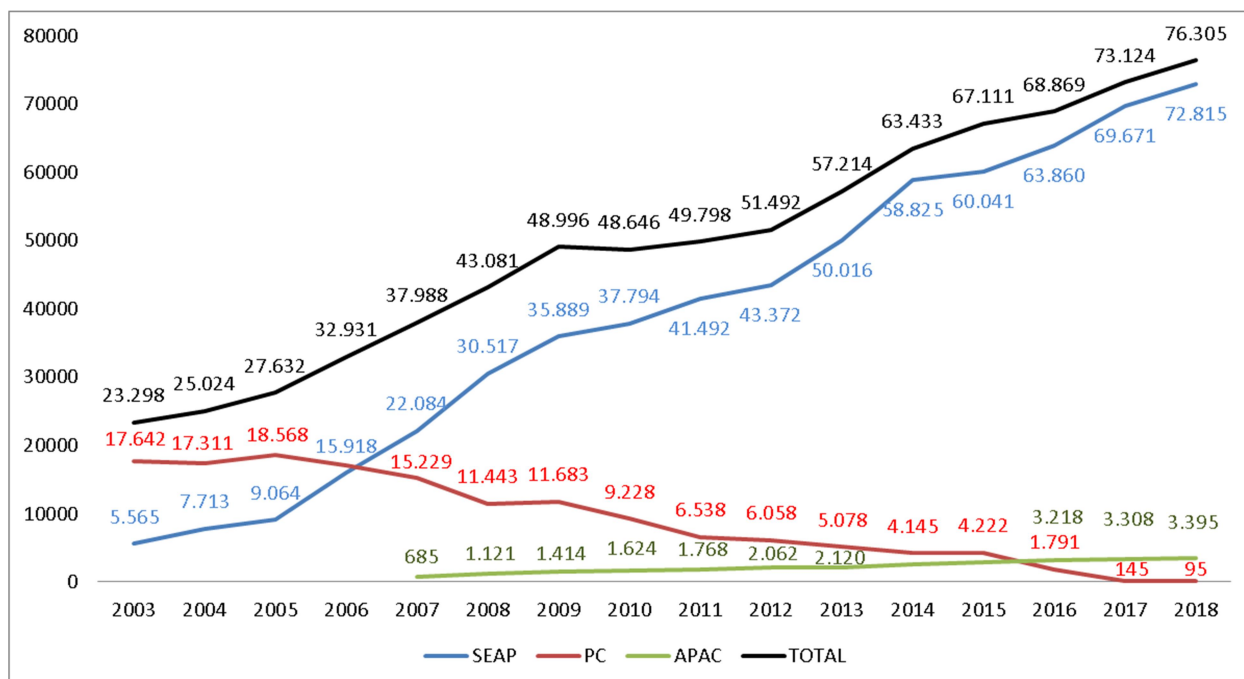
O Gráfico 8 nos mostra a evolução da população carcerária no Sistema Prisional de Minas Gerais, considerando os distintos tipos de unidades e subsistemas que o conformam. Conforme dito anteriormente neste subtítulo, o sistema prisional de Minas Gerais teve que se reorganizar em função de uma determinação judicial. Isso explica a queda constante de presos sob responsabilidade da Polícia Civil de Minas Gerais nas chamadas cadeias públicas, e ajuda a explicar o crescimento do número de presos que hoje são custodiados pela SEAP. Em um

¹² Fonte: SEAP/Mapa Carcerário 2017.

¹³ Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen) 2016 - DEPEN

primeiro momento, o sistema custodiado pela SEAP era responsável por receber apenas os presos condenados, enquanto as cadeias da Polícia Civil recebiam os presos provisórios. Hoje a SEAP é responsável por fazer praticamente toda a gestão do sistema prisional, sendo exceções as APACs, que também recebem presos condenados em suas 38 unidades espalhadas pelo estado.

Gráfico 8 – Evolução da população carcerária do Estado de Minas Gerais (2003 – 2018)



Fonte: Mapa Carcerário - Observatório do Sistema Prisional – SEAP/MG. Junho de 2018.

A SEAP tem como missão “promover a gestão eficiente do sistema prisional, criando condições ideais de segurança nas unidades prisionais e atuando na ressocialização dos indivíduos privados de liberdade”. A superlotação é um fator que prejudica fortemente a consecução dessa missão. Isso pode ser confirmado nas unidades prisionais geridas pela SEAP em Minas Gerais, onde os problemas de superlotação se somam aos outros problemas estruturais e de pessoal, que resultam em graves dificuldades para a custódia e ressocialização dos presos.

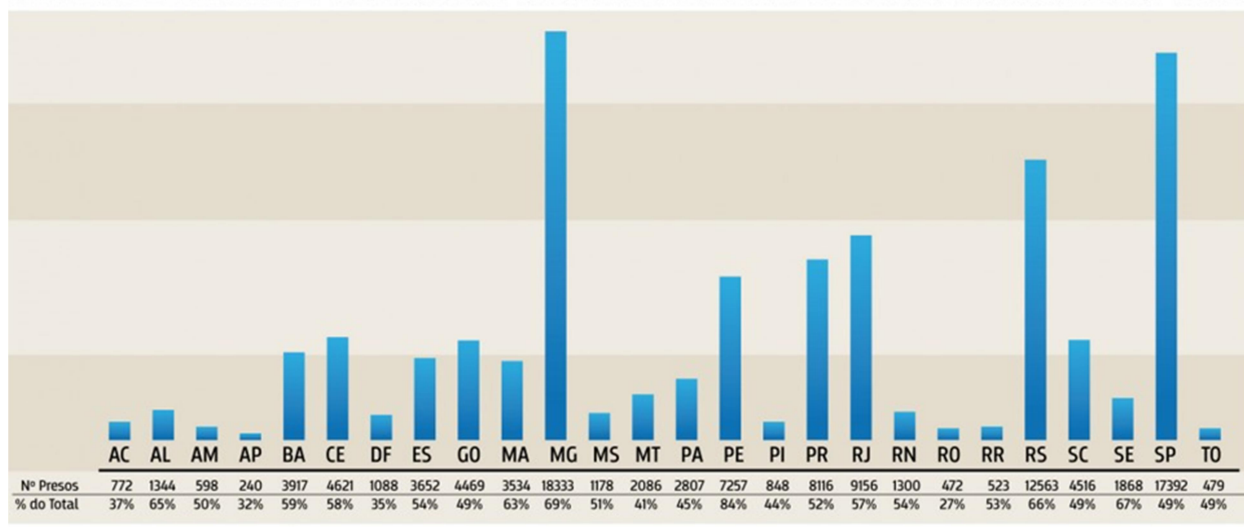
Um aspecto que agrava o índice de superlotação dos sistemas prisionais no Brasil é a quantidade de indivíduos presos em caráter provisório. Conforme apresentado no subtítulo anterior, onde visualizamos dados fundamentais dos sistemas prisionais das unidades federativas, o sistema prisional mineiro se destaca por um alto índice de prisões provisórias. Dados do Monitor da Violência, fornecidos pela Secretaria de Estado de Administração

Prisional, apontam para uma taxa de 47,5% de presos provisórios no sistema, o que em números absolutos supera hoje a cifra de 30 mil presos. Vale ressaltar que esse dado já foi ainda pior. O último INFOPEN publicado pelo DEPEN em junho de 2016 apontou uma taxa de presos provisórios de 58% em Minas Gerais à época.

A questão da prisão em caráter provisório fica ainda mais significativa no caso mineiro quando observamos o número de presos provisórios custodiados no sistema há mais de 180 dias, sem que sua situação penal seja definida. O Gráfico 9, apresentado a seguir, nos mostra que em Minas Gerais praticamente 70% dos presos em caráter provisório ficam no sistema por mais de 180 dias, ou seja, 6 meses, sem que sequer seja definida sua situação penal. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais registrou a pior marca nesse quesito em todo o país.

Gráfico 9 – Número de presos que já cumpriram mais de 180 dias de pena em regime provisório

NÚMERO DE PRESOS PROVISÓRIOS COM MAIS 180 DIAS DE CUSTÓDIA CAUTELAR POR UF

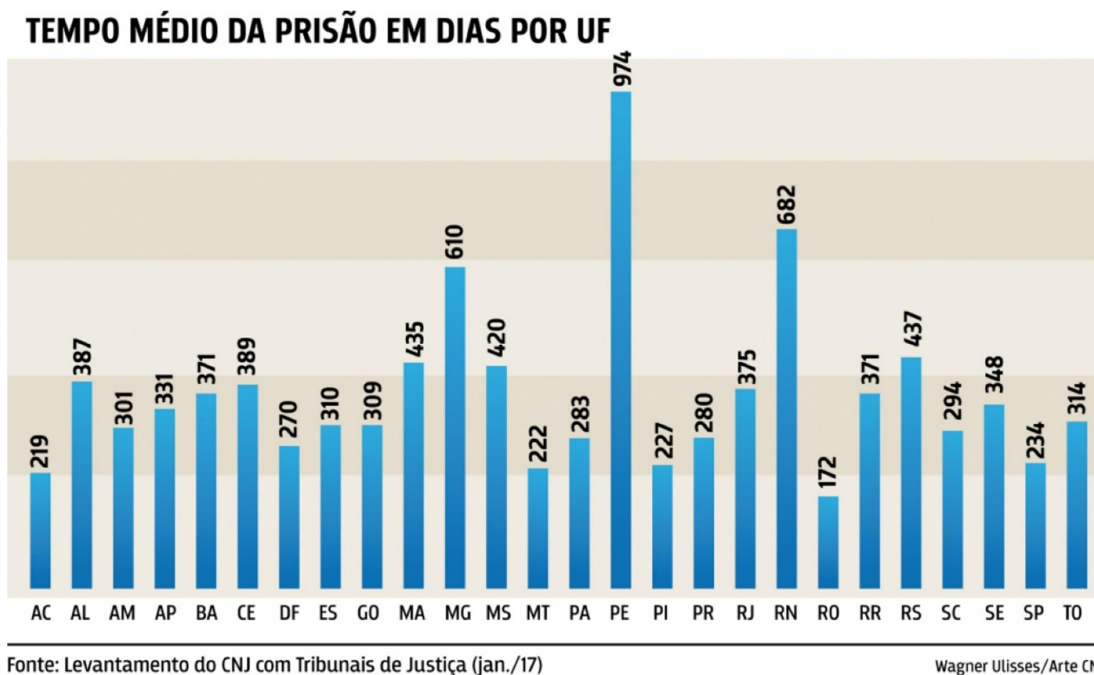


Fonte: Levantamento do CNJ com Tribunais de Justiça (Janeiro/2017)

Wagner Ulisses/Arte CNJ

Outro aspecto fundamental a ser avaliado é o tempo médio de prisão em dias. O levantamento do Conselho Nacional de Justiça mostra que o judiciário mineiro é o terceiro mais moroso do país, com um tempo médio de prisão provisória de 610 dias. Esses dois aspectos ajudam a medir a dificuldade do Tribunal de Justiça de Minas Gerais em lidar com o fluxo de prisões efetuadas no estado, o que em última instância contribui para o agravamento do quadro de superlotação registrado no sistema prisional mineiro. O registro feito pelo CNJ pode ser observado no Gráfico 10, a seguir:

Gráfico 10 – Tempo médio de prisão em dias – Unidades Federativas



Assim, conclui-se que o quadro do sistema prisional do Estado de Minas Gerais é preocupante. A taxa de superlotação já foi maior, mas a magnitude do problema (déficit de vagas) hoje é a maior já registrada no sistema. É importante ressaltar o fato de que o Estado de Minas Gerais atravessa nos dias atuais uma crise fiscal severa, que limita investimentos de toda ordem. Dado o quadro, é importante que se busquem soluções alternativas e que se realize um diagnóstico que aponte para as reais causas da superlotação, uma vez que apesar do crescimento considerável do número de vagas no sistema ao longo dos últimos 15 anos, a população carcerária também cresceu exponencialmente, e conseqüentemente as condições do sistema prisional em Minas Gerais continuaram muito ruins.

Esse fenômeno (a superlotação), contudo, não é exclusivo de Minas Gerais ou do Brasil como um todo. Trata-se de um problema amplo, que pode ser observado em diversos países ao redor do mundo. No capítulo seguinte, a questão da superlotação será abordada de maneira específica, e serão explorados os casos de países e regiões que convivem com problemas similares aos nossos quando falamos de sistema prisional.

4. O FENÔMENO DA SUPERLOTAÇÃO

Conforme vimos nos capítulos anteriores, o fenômeno da superlotação atinge não somente o Estado de Minas Gerais, mas o Brasil inteiro. Trata-se de um fenômeno associado, sobretudo, à falta de capacidade dos estados de gerir o sistema de justiça, que por um lado é moroso no processo de julgamento, e por outro é subdimensionado (algo que se reforça pela morosidade do judiciário, que resulta em um alto índice de presos em caráter provisório) para a fase de execução penal.

É importante observar que este trabalho procura avaliar as consequências da superlotação para a gestão dos sistemas prisionais. A reflexão acerca dos problemas que levam ao superencarceramento registrado no Brasil nos dias atuais é mais ampla, e não será objeto de estudo da presente pesquisa.

Este capítulo tem por objetivo revisar a produção acadêmica disponível até o momento acerca dos efeitos da superlotação percebidos no Brasil e em outros países que convivem com realidade semelhante à nossa em seus respectivos sistemas prisionais. A superlotação é um problema grave e que ameaça não somente às pessoas privadas de liberdade, mas também a população em geral, de modo que constitui um problema que precisa ser abordado e enfrentado com mais urgência e incisividade do que o que se viu até o momento. Nesse sentido, as informações reunidas aqui servirão de base à pesquisa que será levada a cabo no âmbito da Secretaria de Estado de Administração Prisional do Estado de Minas Gerais.

A prisão enquanto instituição sempre foi muito criticada, e em função disso as pressões por reformas foram constantes ao longo do tempo. Não por nada, Foucault a define como “detestável solução de que não se pode abrir mão” (FOUCAULT, 1997). Barbosa (2013) identificou em sua pesquisa que desde o século XIX as avaliações apontavam como principais deficiências do ambiente carcerário os seguintes aspectos:

Ambiente infecto; mistura de presos; **superlotação**; arbitrariedade dos carcereiros; tortura, castigos corporais e maus-tratos; ausência de trabalho; alimentação insuficiente; ausência de leitos ou “tarimbas”; acesso dos presos a “licores espirituosos”; intercâmbio constante entre os presos e os transeuntes (as grades das celas, em muitos lugares, abriam-se diretamente para as ruas); subornos e fugas; presos em estado de seminudez; presos “esquecidos” etc. (BARBOSA, 2013 apud cf. Salla, 1999, pp. 48-60)

São características que não surpreendem quem lida com os sistemas prisionais de países em desenvolvimento nos dias atuais. Neste capítulo, serão utilizados como exemplo o Brasil, o continente africano, e a Colômbia, países e regiões para os quais foram encontradas boas produções acadêmicas que abordam a questão da superlotação de seus sistemas prisionais.

O Doutor sul-africano Jeremy Sarkin é uma referência no estudo dos sistemas prisionais do continente africano. Sua obra aponta que a realidade vivenciada no continente não difere da vivida no Brasil (sendo inclusive pior em vários casos), e os sistemas precisam conviver com a superlotação e com todas as mazelas por ela amplificadas. Para Sarkin (2008) tendo em vista os muitos desafios que a África pós-colonial enfrenta, não é de se espantar que as prisões tenham sido deixadas de fora da extensa lista de tarefas voltadas para o desenvolvimento de muitos governos pós-coloniais. Do ponto de vista político, prover boas estruturas prisionais não é uma prioridade para os governos locais.

No que se refere especificamente à superlotação, o pesquisador sul-africano aponta que “A superlotação talvez seja a preocupação mais urgente no que concerne às prisões africanas. Países como Camarões, Zâmbia, Burundi, Quênia e Ruanda concentram a maioria das prisões mais superlotadas do mundo”¹⁴.

Ele aponta ainda, que antes mesmo de observarmos o tamanho de uma população carcerária em determinado local, é fundamental que analisemos as condições nas quais essa população é mantida. Na África, assim como no Brasil, não causa surpresa o fato de que as condições são péssimas. Segundo Sarkin (2008), Os prédios africanos voltados aos sistemas prisionais do continente são frequentemente velhos, mal ventilados e com sistemas de esgoto inadequados, conformando condições perfeitas para a disseminação de doenças contagiosas. “Com frequência, os detentos não têm onde dormir ou sentar, a higiene é precária e a comida e o vestuário são inadequados” (SARKIN, 2008).

Taxas crescentes de encarceramento e o aumento da duração das sentenças apenas exacerbam esse fenômeno. Trata-se de respostas muito comuns ao crescimento da criminalidade, mas os efeitos gerados por essas decisões também são sentidos pelas sociedades, que custodiam cada vez mais presos (arcando com os custos) e em condições cada vez piores. Sarkin (2008) aponta a ausência de uma resposta política adequada como um

¹⁴ WALMSLEY, R. Prison Health Care and the Extent of Prison Overcrowding. **International Journal of Prisoner Health**, Londres: Taylor & Francis, v. 1, n. 1, mar. de 2005, p. 9-12.

grave problema dos sistemas prisionais africanos. Apesar das consequências deletérias da superlotação, não se observou, segundo o autor, esforços reais de ampliação da capacidade carcerária, e tampouco se abriram as portas para a privatização do setor, como acontecera na América do Norte e em alguns locais de Europa.

O caso do sistema prisional colombiano é relatado por Norberto Hernández Jiménez no texto intitulado “A ressocialização como fim da pena – uma frustração no sistema penitenciário e carcerário colombiano”, no qual o autor analisa, em perspectiva comparada, a situação do sistema prisional colombiano tomando como referência o sistema espanhol. Segundo dados oficiais apresentados por Jiménez (2017), em 2016 o sistema prisional colombiano contava com uma taxa de superlotação de 56%¹⁵. Para o autor, essa superlotação se traduz em problemas fundamentais para o funcionamento do sistema:

Nestas condições, não somente se dificulta o atendimento a algumas necessidades básicas relacionadas ao espaço, à alimentação, e em geral, ao modo de subsistência, senão que, ademais, se enfraquece o cumprimento da ressocialização como fim primordial dentro da fase de execução da pena privativa de liberdade (JIMÉNEZ, 2017, tradução nossa)

Para o autor, a superlotação, que leva os presos a ocuparem até mesmo os locais destinados às necessidades fisiológicas como espaços de convivência e descanso, e que impede o acesso dos mesmos aos programas de ressocialização, transforma o cárcere em um “depósito de pessoas” (Jiménez, 2017), que ao contrário de sua veia ressocializadora, acaba prejudicando ainda mais a vida do preso e de sua família.

Ao defender o acesso aos estudos e ao trabalho, Jiménez (2017) aponta o fato de que o preso receberá não apenas o benefício econômico direto pelo ofício desempenhado, mas também um conjunto de conhecimentos e habilidades profissionais que, uma vez fora da prisão, podem significar uma oportunidade formal de trabalho, o que lhe afastaria da reincidência criminal, especialmente no caso dos crimes contra o patrimônio. Entretanto, sendo o sistema prisional um ambiente que restringe tão severamente o acesso a esses meios de ressocialização, a prisão se converte em um espaço para o ócio negativo, uma verdadeira “universidade do crime” (JIMÉNEZ, 2017 apud Sampedro, 1998, p.109), onde o que não sabe, aprende, e o que sabe aprende mais.

O autor resume as condições de precariedade do sistema colombiano em quatro grandes problemas, que naturalmente possuem seus desdobramentos e especificidades, mas

¹⁵ Fonte: Estadísticas INPEC “Población interna en Establecimientos de Reclusión y Regionales. Abril 2016”.

que podem ser resumidos em: 1) Superlotação; 2) Falta de separação dos presos por categorias, o que infringe até mesmo o princípio da presunção de inocência, visto que não se separam presos provisórios de presos condenados; 3) Não se cumpre a função ressocializadora; e 4) Impera a violência. Neste cenário, não é difícil imaginar que são ameaçados e violados os direitos à vida e à integridade pessoal, à dignidade, à igualdade, à liberdade religiosa, à saúde, e ao devido processo legal, assegurados mesmo às pessoas privadas de liberdade (que possuem alguns direitos restringidos pela situação penal) no âmbito da Constituição colombiana (JIMÉNEZ, 2017).

Também são marcantes no sistema colombiano os problemas de infraestrutura e pessoal, o que prejudica o desenvolvimento das atividades de ressocialização, algo que dificulta a reinserção social do preso no momento posterior ao cumprimento da pena, e o convida à reincidência em função da falta de oportunidades, da falta de sentimento de pertencimento e de partilha das normas sociais comuns. A falta de pessoal implica ainda na dificuldade de controlar os benefícios de remição, dadas as dificuldades dos trabalhadores em lidar com os trâmites burocráticos necessários. Muitas vezes as unidades prisionais não realizam os trâmites necessários para que a autoridade judiciária seja provocada a avaliar e conceder o benefício, o que atrasa o cumprimento da pena e retroalimenta negativamente o quadro de superlotação vivenciado. Por fim, e considerando as já mencionadas dificuldades de acompanhamento do preso enquanto o mesmo encontra-se dentro do sistema penitenciário, não é de se espantar que o acompanhamento no período posterior ao cumprimento da pena seja inexistente. Isso repercute negativamente, ampliando as chances de reincidência, uma vez que frequentemente os indivíduos acabam rompendo os poucos laços sociais que preservavam quando de sua entrada no sistema, e ao sair se deparam com uma situação de abandono e de rejeição por parte da sociedade, que os julga por seu passado criminal.

Na África não é diferente. A falta de estrutura e os problemas de pessoal são os maiores problemas enfrentados pelos sistemas prisionais do continente. Segundo Sarkin (2008) convivendo o continente com tantas carências sociais, a proteção dos prisioneiros termina por figurar longe do topo das listas de prioridades. Ademais, a opinião predominante é de que a prisão é um lugar de detenção e punição, em vez de reabilitação e reintegração.

Nesse quadro, registra-se na África do Sul, por exemplo, um índice de infecção por HIV duas vezes maior entre os prisioneiros do que no resto da população em geral (SARKIN, 2008 apud ADJEI et al., 2006, p. 593-97.). Ademais das chamadas “doenças de

prisão”, outro grave problema reside, assim como na Colômbia e no Brasil, na falta de pessoal qualificado:

A insuficiência de pessoal bem treinado também dificulta a governança das prisões africanas. A escassez de funcionários pode exacerbar o estresse do pessoal, levando a mais desafios dentro de um sistema já eivado de problemas. Funcionários incompetentes podem piorar as condições existentes para os administradores de prisões. Com insuficiência de funcionários, os prisioneiros precisam ficar confinados em suas celas, exacerbando assim os problemas associados à superpopulação (SARKIN, 2008)

Essa escassez também dificulta a criação e a aplicação de programas de ressocialização, amplificando os problemas de superlotação, na medida em que se reduzem os benefícios de remição e progressão de pena, e de reincidência, na medida em que os sistemas não conseguem ressocializar os indivíduos. De acordo com o ex-ministro da Justiça da Nigéria, Bayo Ojo (2004), “As condições das prisões são terríveis demais. As condições negam a essência da prisão, que é de ressocializar.”

Por fim, outros dois problemas importantes observados nos sistemas prisionais africanos são a dificuldade de se utilizar métodos alternativos para o cumprimento de pena, e também a cultura militar que impera em ambientes onde, apesar de serem absolutamente necessários todos os cuidados com a segurança, é fundamental que os trabalhadores se identifiquem como educadores, uma vez que eles são os principais responsáveis pela ressocialização dos presos.

No que se refere à utilização de custódias alternativas, não somente a falta de recursos constitui um problema, mas também a dificuldade em harmonizar interesses de grupos como a mídia, os partidos políticos e a sociedade em geral, especialmente quando as sentenças não incluem tempo de prisão. A cultura punitivista impera, e para que se viabilize a utilização de metodologias alternativas na execução penal, será necessária “uma definição clara dos crimes e de suas sentenças alternativas correspondentes para ajudar a avaliar a viabilidade política do uso dessas sentenças para aliviar a superpopulação carcerária.” (SARKIN, 2008).

Com relação à cultura que permeia as unidades prisionais, afirmou o autor:

A liderança influencia todo o sistema carcerário, enquanto a administração eficaz é essencial para assegurar o bom funcionamento da prisão. O recrutamento, o treinamento e a educação eficientes do pessoal também melhoram a governança. Infelizmente, um número considerável das

administrações de prisões africanas está nas mãos da polícia ou das forças militares, o que pode engendrar estruturas autoritárias e políticas disciplinares violentas. (SARKIN, 2008)

Sendo a ressocialização do preso a função precípua dos sistemas prisionais, é fundamental que os agentes do sistema prisional compreendam que a responsabilidade deles vai além da mera contenção dos presos, e que eles também são responsáveis pela ressocialização dos mesmos.

As características observadas nos sistemas prisionais de Brasil, Colômbia e do continente africano são comuns, assim como os efeitos deletérios da superlotação das unidades prisionais. Na visão de Barbosa (2013):

Fiel retrato do descumprimento dos Direitos Humanos, a superlotação nas unidades do sistema penitenciário brasileiro também impede o mínimo cumprimento do que estipula a Lei de Execução Penal (LEP). Como exemplo, a oferta para os presos de atividades laborativas, consideradas um dos principais vetores da ressocialização. A superlotação também é um impeditivo para uma classificação adequada dos presos, com a consequente separação e distribuição pelas unidades dos sistemas penitenciários. (BARBOSA, 2013)

Neste capítulo foram avaliados sistemas prisionais que compartilham características comuns entre eles, como a escassez de recursos para a sua administração, e a superlotação de sua deficiente estrutura física. Foi possível observar que as consequências da superlotação nos três sistemas observados são bastante homogêneas, sendo a mais grave delas a incapacidade dos sistemas de trabalhar de maneira ampla na ressocialização dos custodiados. Ademais é uma realidade comum em todos esses locais o déficit de pessoal designado ao trabalho nos sistemas prisionais.

5. A SUPERLOTAÇÃO NA VISÃO DOS GESTORES DA SEAP

Conforme antecipado na metodologia, as informações que serão detalhadas a seguir foram obtidas por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores da Secretaria de Estado de Administração Prisional do Governo do Estado de Minas Gerais. Na elaboração dos roteiros de entrevista, em consonância com o modelo administrativo adotado na SEAP, as questões foram divididas entre os seguintes temas: infraestrutura e custos, gestão de vagas, segurança interna das unidades e, por último, questões relativas ao atendimento dos indivíduos privados de liberdade. Com o desenvolver das entrevistas feitas aos gestores, foram identificados ainda como temas muito relevantes o processo de assunção de unidades de custódia prisional que anteriormente eram geridas pela Polícia Civil e guardadas pela Polícia Militar, as interdições de unidades prisionais feitas pelo poder judiciário e provocadas pelo Ministério Público estadual, e a gestão de informações do Sistema Prisional. Ademais, outro problema muito mencionado foi o déficit de servidores face à configuração atual do Sistema Prisional.

As entrevistas buscaram identificar quais as principais consequências da superlotação na visão dos gestores, assim como as formas com as quais a Secretaria tem lidado com essas consequências. Por fim, foi dado aos gestores também a liberdade de apontar pontos de atenção específicos que eles consideravam fundamentais e que possivelmente não haviam sido abordados ao longo das entrevistas. Cabe ressaltar também que, apesar das entrevistas terem sido realizadas com pessoas estratégicas com o objetivo de abordar os problemas de maneira específica, ficou claro que o sistema prisional é uma estrutura complexa, e que as consequências não podem ser tão facilmente compartimentadas, uma vez que todas estão interligadas por meio das pessoas que constituem o sistema, quais sejam, os indivíduos privados de liberdade, e o servidores públicos estaduais que vivenciam e sofrem na pele esta realidade.

5.1 Os problemas na infraestrutura e nos custos

No âmbito da gestão de infraestrutura e custos da Secretaria de Estado de Administração Prisional, os principais problemas apontados pelos distintos gestores que abordaram a questão ao longo das entrevistas estão relacionados principalmente ao crescimento nominal e real da despesa total do Estado com o sistema, o desgaste intensivo da infraestrutura do sistema, as dificuldades oriundas da própria estruturação do sistema, que por

um lado muitas vezes é completamente inadequado para trabalhar com um quadro de superlotação (para além das limitações óbvias), e por outro resulta em problemas de demanda intensiva de pessoal e dificuldades hercúleas de cumprimento das determinações da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/84). Nesse sentido, a assunção de unidades previamente controladas pela Polícia Civil, que frequentemente são precárias e inadequadas ao cumprimento de pena privativa de liberdade também foi um problema fundamental, sobretudo considerando o fato de que para além da inadequação estrutural das unidades, não houve um planejamento da força de trabalho compatível com a assunção das unidades e da custódia dos presos. Por fim, também foi apontado pelos gestores a concentração da criminalidade e a consequente saturação da estrutura prisional na região metropolitana de Belo Horizonte que, a despeito disso, ainda conta com unidades de pequeno porte e baixa eficiência em atividade.

No sentido do crescimento nominal e real da despesa pública total com o sistema, vale ressaltar que a SEAP, no ano fiscal de 2017, foi o oitavo órgão de maior despesa do Estado, tendo trabalhado com um orçamento de R\$ 2,06 bilhões, ou 2,2% da despesa total do Estado, segundo dados do Portal da Transparência¹⁶. Em um cenário de crise fiscal, esse dado não pode ser ignorado, e é inevitável que as despesas cresçam conforme o sistema também cresce em dimensão. Nesse sentido, afirmou o entrevistado F:

A superpopulação compromete a qualidade de vida do servidor da administração prisional. Para além disso, quanto maior a nossa população, maiores são os nossos custos. O crescimento constante da população carcerária resulta em ampliação dos custos com alimentação, água, medicamentos, vestuário. Ademais, se na Nelson Hungria nós temos 2000 presos onde deveria haver 1.200, ademais do crescimento nominal das despesas com os presos, eu tenho um desgaste cada vez mais intensivo da infraestrutura da unidade. (Entrevistado F)

Entretanto, cabe ressaltar que a despeito do crescimento nominal e real da despesa, a superlotação representa, em tese, um ganho de eficiência do Sistema Prisional, uma vez que parte dos custos fixos não variam, e isso reduz o custo por preso custodiado pelo sistema. Essa percepção também está clara para o nível gerencial da administração prisional, e pode ser constatada na seguinte afirmação:

A superlotação é um problema sério, mas o custo do preso não é linear. Quanto mais presos eu tenho em uma unidade, mais barato fica o indicador de custo por preso nela. Temos um ganho de escala. Se eu tenho 200 agentes penitenciários para cuidar de 800 presos, meu custo é um. Se ao invés de 800 presos eu tiver 2.000, *ceteris paribus* meu custo fixo cai muito. Hoje nós sabemos que o maior custo da SEAP é de pessoal. 70% do nosso gasto hoje

¹⁶ Fonte: <http://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado/despesa>. Consulta em 03/10/2018

é com pessoal. Nas unidades grandes o custo é menor, justamente por essa relação, enquanto que nas pequenas o custo preso fica mais elevado. (Entrevistado C)

No entanto, trata-se de uma análise estritamente orçamentária da questão da superlotação, e que não tem o objetivo de naturalizá-la ou de associar a ela características positivas que justifiquem a manutenção ou a expansão desse quadro. A visão mais ampla do problema não nos permite chegar a outra conclusão que não a de que a superlotação é hoje uma grande mazela a ser ativamente enfrentada pela administração prisional no Estado de Minas Gerais e, conforme contextualizado anteriormente, no Brasil como um todo.

Abordando ainda a questão dos custos, e desta vez introduzindo os problemas de infraestrutura na análise, o entrevistado C ressaltou também que as unidades prisionais, para além da óbvia limitação de vagas para a custódia dos presos nas celas, também sofrem com problemas estruturais que à primeira vista não são observáveis, mas que causam impacto tanto na qualidade de vida dos detentos, quanto no desgaste da infraestrutura e até mesmo nos custos, visto que a infraestrutura limita, por exemplo, o consumo de água dos detentos:

Um exemplo é o caso da unidade Martinho Drummond. Ela foi projetada para 820 presos, e hoje ela comporta 2.500. Toda a estrutura dela de atendimento, de armazenamento de água, de coleta de esgoto, foi projetada para 820 presos. Quando eu coloco 3 vezes a capacidade dela, eu vou ter um impacto. O meu consumo de água vai explodir, mas a própria estrutura vai ser uma limitação porque as caixas d'água têm um limite. O registro geral de água é constantemente aberto e fechado, porque a água acaba e é necessário esperar que as caixas encham novamente. Assim, o racionamento de água nas unidades grandes é hoje uma regra. E não poderia ser diferente, porque infelizmente a cultura do desperdício "reina" nas unidades prisionais. Então, se o registro ficar aberto 24h nas unidades, vai ter água jorrando durante as 24 horas. Não é adequado, mas é uma situação que é necessária dentro do nosso contexto. (Entrevistado C)

Esses problemas de infraestrutura das unidades são hoje um problema tão grave para a Secretaria que os projetos mais recentes utilizados na reforma e construção de novas unidades já foram adequados para antever os problemas derivados da superlotação.

Os presos serão transferidos para a nova unidade, que certamente na inauguração terá 400 vagas, e no dia seguinte terá no mínimo 800 presos. Essa é a nossa realidade, e em função disso essas unidades já estão sendo projetadas para lidar com a superlotação. Nós temos vários problemas hoje nas estações de tratamento de esgoto, que foram projetadas para uma capacidade X, e que depois operam com 2, 3, 4 vezes o número de presos por vaga. Evidentemente essas estruturas não vão suportar a sobrecarga. Nessas novas unidades, a rede de esgoto já está projetada para receber 3 vezes a capacidade da unidade. (Entrevistado C)

Essa visão é compartilhada pelo gestor identificado como entrevistado E, que não trabalha com a gestão de infraestrutura das unidades do sistema, mas tem muitos anos de experiência e atuação nas atividades de ponta:

A unidade prisional é projetada para um número X de vagas. Aí a estação de tratamento de esgoto, as caixas de água, tudo é projetado com base naquele quantitativo de vagas. Hoje, a maioria das nossas unidades está trabalhando com 3 vezes o número de presos em relação ao número de vagas, e o resultado é que falta água porque o abastecimento não consegue acompanhar o consumo, as estações de tratamento de esgoto vivem estragando e dando defeito também por causa disso. O desgaste do agente penitenciário com o preso é maior, visto que uma cela que é projetada para 6, em média hoje está sendo ocupada por 22 presos. (Entrevistado E)

A questão da água ainda foi objeto de conversa com o entrevistado B com relação ao modelo proposto pela Parceria Público-Privada (PPP) existente em Minas Gerais, que construiu e gere três unidades localizadas no município de Ribeirão das Neves. Segundo o gestor, que teve a experiência de trabalhar no complexo, o gasto de água lá é muito mais eficiente pelo fato de que o espaço voltado ao banho é separado das celas, e o tempo de ducha dos presos é controlado. Ademais, a lavagem de roupa também fica a cargo da gestão, que recolhe a roupa suja nas celas, lava em ambiente próprio e posteriormente devolve os uniformes limpos aos detentos. Sem dúvidas, as unidades construídas no âmbito da PPP prisional em Minas Gerais são modernas e possuem muitos méritos de planejamento e gestão. Contudo, é crucial observarmos o fato de que essas unidades não trabalham em condições de superlotação, o que faz com que a comparação seja inviável, assim como seria inviável hoje que a Diretoria de Segurança movimentasse os presos para tomarem banho em área separada, tendo em vista as dificuldades que estão demonstrando até mesmo para realizar as movimentações que devem ser feitas para os atendimentos médicos, jurídicos e psicossociais na configuração atual do sistema, assunto que será abordado posteriormente neste trabalho.

Ainda na questão dos custos, a superpopulação carcerária implica em gastos maiores com os itens destinados aos presos, não só por uma questão de crescimento quantitativo, mas também pela amplificação do desgaste que tem origem nas más condições de uso e armazenamento de itens como os colchões e os cobertores, conforme podemos constatar na fala do entrevistado E:

Com a superlotação nas celas, se a cela tem capacidade para 6 presos, e conseqüentemente 6 camas, mas ela tem 22 presos, a maioria dos colchões vai para o chão. Então um colchão que duraria um ano, dura 3 meses, 4 meses. Durante o dia o preso precisa amarrar o colchão e colocar em um canto para que eles tenham espaço dentro da cela. Isso gera um custo muito

alto para o Estado. A vida útil do colchão cai drasticamente. Hoje é comum também os presos utilizarem as cobertas para fazer redes, uma vez que a cela não tem nem sequer espaço para todos os colchões. (Entrevistado E)

Finalmente, ressalta a entrevistada A que também é importante considerar o fator da concentração da criminalidade e das prisões na região metropolitana de Belo Horizonte, que se traduz principalmente em duas consequências para o sistema: a concentração de unidades prisionais na região, e a saturação dessas unidades. Os Centros de Remanejamento do Sistema Prisional (CERESP) da região metropolitana de Belo Horizonte vivem superlotados, assim como acontece com as prisões e penitenciárias. Essa não é uma exclusividade dessa região do Estado, mas dado o tamanho do fluxo de presos que por ela circula, é natural que os movimentos de expansão do sistema ao longo do tempo tenham se concentrado nela. Segundo dados da SEAP, os dois municípios que concentram os maiores quantitativos de presos no Estado são Ribeirão das Neves e São Joaquim de Bicas. A concentração representada pelo quadro observado nessas regiões constitui uma vantagem para a SEAP na questão da gestão de seus custos, que são afetados por ganhos de escala. Essa vantagem pode ser observada, por exemplo, na gestão dos contratos de alimentação, segunda maior despesa do sistema prisional hoje, que chega a quase R\$ 300 milhões¹⁷.

A título de exemplo, em Ribeirão das Neves nós temos 6 unidades, excluindo a PPP que trabalha com uma gestão diferenciada. Nas 6 unidades geridas pela SEAP, cada uma trabalhava com um contrato de alimentação gerido pela própria unidade. Nós juntamos todos os contratos em um, e a economia gerada com esse ganho de escala foi de 16 milhões de reais em 2 anos, ou seja, 8 milhões de reais por ano. O preço de referência era de 74 milhões de reais, e caiu para 58 milhões, uma economia de 21,62%. Tivemos experiência semelhante em algumas unidades na região de Contagem, incluindo também Juatuba, entre outras, o que resultou em uma economia de 6 milhões de reais. Cada uma das unidades tinha o seu contrato, e com a concentração em um contrato único, nós conseguimos essa expressiva economia. É uma iniciativa muito positiva e que nós vamos avaliar a possibilidade de ampliar para outras regiões. (Entrevistado C)

Deste modo, parece razoável optar pela construção de unidades maiores e mais concentradas em regiões específicas do Estado, tendo em vista que elas são mais eficientes nas questões mais cruciais para a gestão orçamentária da administração prisional na atualidade, quais sejam, os gastos de pessoal, e os gastos com os contratos de alimentação. Nesse sentido, afirma o entrevistado C:

A concentração de presos na Região Metropolitana viabiliza várias ações que possibilitam economia de recursos. Contudo, nossas unidades ainda

¹⁷ Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado/despesa/despesa-orgaos/2017/01-01-2017/31-12-2017/3584/1834>. Acesso em: out. 2018.

estão muito dispersas. Temos unidades com 100, 150 presos até mesmo aqui na Região Metropolitana de Belo Horizonte, que não se justificam se avaliamos do ponto de vista da gestão de custos. Esses presos poderiam estar concentrados em unidades de Ribeirão das Neves, e na Nelson Hungria. Obviamente que deveríamos realizar investimentos em geração de vagas, mas são investimentos que se pagariam rapidamente com os ganhos de eficiência na gestão de contratos e de pessoal. (Entrevistado C)

Finalizando, cabe também reportar as questões abordadas pelo entrevistado F, que apontou a dificuldade que o Estado vem encontrando em formalizar, nos instrumentos voltados ao planejamento financeiro e orçamentário do Estado, as despesas da Secretaria com o Sistema Prisional, que assim como a superlotação tem registrado um crescimento contínuo no Estado de Minas Gerais. Segundo o gestor, a SEAP tem tido dificuldade de trabalhar dentro dos limites planejados e impostos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, e o planejamento deve ser aprimorado de modo a refletir corretamente as necessidades do Sistema. Ademais, o gestor também enfatizou que o acordo que foi feito com o poder judiciário para a conclusão do compromisso de assumir todas as unidades prisionais geridas pela Polícia Civil no Estado não levou em consideração o momento de dificuldades orçamentárias vivido pelo Estado e, conseqüentemente, pela Secretaria. Evidentemente foi positivo que a Polícia Civil tenha recebido de volta para os seus quadros os servidores que estavam lotados nas cadeias públicas, mas nesse momento o Estado não teve condições, dadas as limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000), de nomear novos Agentes de Segurança Penitenciária e técnicos para a composição de novas unidades operacionais nas cadeias públicas assumidas. Deste modo, a falta de planejamento no processo das assunções resultou em um agravamento tanto do quadro de déficit de pessoal, quanto do quadro de superlotação do sistema, uma vez que a Secretaria não pôde manter todas as unidades assumidas em funcionamento, e fez-se necessário distribuir os presos que nelas estavam alocados nas demais unidades prisionais do Estado.

5.2 A gestão de vagas

Conforme exposto no referencial teórico deste trabalho, a superlotação é uma questão que aflige os sistemas prisionais de todo o país. Os dados demonstram que entre os anos de 2005 e 2016 o Brasil duplicou sua população carcerária. Minas Gerais, por sua vez, experimentou um crescimento ainda mais alarmante, alcançando uma taxa de crescimento de

150% no mesmo período. Nesse sentido, foi uma tônica entre os entrevistados abordados com relação ao tema da Gestão de Vagas, o discurso de que a superlotação é, portanto, um problema premente em todo o país, mas ainda mais significativo no cenário estadual.

Indissociáveis da questão da gestão de vagas estão os temas das assunções das unidades da Polícia Civil, das interdições de unidades prisionais por parte do poder judiciário, e, por fim, a questão da expansão do sistema, que segundo os gestores encontra-se virtualmente paralisada há praticamente uma década.

O problema das assunções reverberou, ainda, em outro problema muito frequentemente apontado pelos gestores, problema esse que também foi abordado no subtítulo anterior: o déficit de pessoal do Sistema Prisional.

De acordo com a entrevistada A o grande problema das assunções encontra-se no fato de que as unidades estão constituídas de vagas de péssima qualidade, e frequentemente estão localizadas nos centros das cidades, em delegacias e edifícios sem qualquer estrutura para que os presos possam ter o banho de sol, e muito menos para a realização de atendimentos assegurados pela Lei. Nesse sentido, disse o entrevistado E:

É importante ressaltar que as unidades que foram assumidas da Polícia Civil não eram projetadas para serem unidades prisionais. Algumas eram até casas que foram adaptadas para poder ter uma carceragem e receber os presos, que teoricamente seriam provisórios, e deveriam ficar ali por pouquíssimo tempo até que fossem encaminhados para o Sistema Prisional. Só que hoje isso não acontece. Hoje nós temos unidades com 100 presos que estão trabalhando com 12 agentes penitenciários. Isso tem prejudicado muito a nossa ação. (Entrevistado E)

Ademais dos problemas estruturais, e da conseqüente ampliação do quadro de superlotação, a falta de planejamento da força de trabalho levou também a um agravamento do problema do déficit de pessoal:

De dois anos pra cá, nós tivemos que assumir as 89 unidades que a Polícia Civil ainda gerenciava, com um contingente de 5200 presos. Não houve um planejamento para a assunção dessas unidades, e acabamos por desativar 34 delas, mantendo 55. Absorvemos todo o universo de presos, mas em apenas 55 unidades. É o que tem trago um dos maiores problemas do sistema prisional, pois não foi feita a provisão de agentes para assumir essas unidades. De acordo com uma Nota Técnica¹⁸ elaborada pela Diretoria de Segurança Interna (DSI) seriam necessários no mínimo 2200 agentes penitenciários para assumir essas 55 unidades. No entanto, o que fizeram foi remanejar agentes e técnicos de outras unidades que já lidavam com a

¹⁸ Nota Técnica SSEG/SUHUA – 003/2017 de 05/09/2017

superlotação e com o déficit de servidores, problemas que acabaram se agravando. (Entrevistado E)

O quadro observado no Sistema Prisional hoje é caótico. Nesse sentido, na visão do entrevistado B o Superintendente de Gestão de Vagas da SEAP também pode ser considerado Superintendente de Gestão da Escassez, ou da “falta de” vagas. Segundo ele, a superlotação é um problema tão antigo e constante que pode ser considerada como algo institucionalizado dentro da realidade da administração pública estadual.

Os entrevistados A, B, e F concordam que hoje a Secretaria não conhece o perfil de seus presos. Isso se constitui em um grande problema para a administração prisional, uma vez que fica prejudicado o cumprimento do Art. 6º da Lei de Execução Penal¹⁹, que determina que a classificação deve ser feita por Comissão Técnica de Classificação (CTC), que elaborará o programa individualizador da pena privativa de liberdade adequado ao condenado ou preso provisório. Contudo, se hoje a SEAP sequer conhece o perfil desses presos, como esperar que planejem programas individualizados de ressocialização no cumprimento da pena?

O desconhecimento do perfil da massa carcerária leva a consequências diversas, que afetam questões de segurança e atendimento, sobretudo pela incapacidade de separar corretamente os presos segundo sua periculosidade e aptidão ao trabalho e ao estudo. É importante observar que o desconhecimento do perfil do preso decorre da superlotação.

Para o entrevistado B, as implicações da superlotação para a gestão de vagas são diferentes conforme a região onde se localiza a unidade, o tamanho da mesma, e o perfil de criminosos que ela custodia:

Minas Gerais é praticamente um país, e cada região tem um perfil de presos. Dentro de uma região, às vezes tem vários perfis de presos. Quando você está no interior, em uma unidade com um perfil criminal baixo, você consegue separar por regime. Na maioria das unidades interioranas, tem na porta da cela o “provisório”, “fechado”, “aberto”, classificados para trabalho, para estudo, todos separados. Contudo, quando você aumenta o porte um pouco, em grandes metrópoles e mesmo em cidades médias, aparece o problema das facções e gangues. Aí temos que separá-las, porque se colocar junto, dá morte. Eu já trabalhei em unidades em que haviam 5 facções, com 280 presos. Se você separa por regime, nós estaríamos certamente contribuindo para que houvessem alguns homicídios dentro da unidade. Então fica inviável fazer essa separação. A gente entra em acordo com o judiciário, demonstra a dificuldade que temos, justificamos na visita mensal que é realizada, e aí o TJMG compreende. A pessoa está em custódia do

¹⁹ Lei Nº 7.210, de 11 de Julho de 1984.

Estado, então o Estado tem responsabilidade pela vida dela. Acima dos critérios de separação e classificação no sistema prisional está a necessidade de proteger a vida, direito absoluto e inalienável. (Entrevistado B)

A questão das facções também é sensível para o trabalho de gestão de vagas em um contexto de superpopulação. Segundo o entrevistado B, a Secretaria trabalha com suas equipes de inteligência para identificar e segregar os membros de facções de modo que elas não possam vir a “batizar” novos membros através do contato direto dentro do Sistema. Nas regiões onde os membros de grandes facções são mais endêmicos, a gestão de vagas procura concentrá-los em unidades e alas para que não se multipliquem. Contudo, este não é um problema relacionado apenas à existência de grandes facções. A Secretaria também precisa trabalhar ativamente nos municípios onde existem gangues rivais:

No interior de Minas, quando chega alguém de fora, pertencente a essas facções, ele não tem voz, porque o crime já tem a sua lógica de funcionamento regional. As gangues se dividem por bairros. Um caso claro é o do município de Nova Serrana. De um lado da rodovia, é uma gangue, do outro lado, é outra. Dentro do presídio é a mesma coisa. De um lado da carceragem é uma, do outro, é a outra. Não podemos misturar nem no banho de sol, nem nas visitas. Cada uma das gangues tem a sua ala separada. (Entrevistado B)

Um outro aspecto importantíssimo da gestão de vagas no contexto de superlotação está relacionado às interdições de unidades realizadas pelo poder judiciário. Os entrevistados A, B, E e F abordaram o tema e todos concordaram no sentido de que essa intervenção do poder judiciário é muito prejudicial para a gestão de vagas no sistema prisional. Para os entrevistados, por mais que os magistrados sejam por via de regra bem intencionados, e que busquem resolver o problema da unidade de sua comarca, ou da comarca que acompanham, a interdição de unidades na realidade não resolve problema algum, uma vez que, caminhando na direção contrária à esperada pela decisão judicial, as interdições têm efeito negativo nas condições de equilíbrio do sistema. É fato que ao interditar uma unidade com capacidade de 400 presos em 800 “vagas”, um juiz visa proteger aquela unidade e aqueles indivíduos privados de liberdade de serem expostos a condições degradantes de superlotação. Contudo, às vezes os juízes interferem sem ter a informação completa acerca da capacidade de trabalho das unidades, e acaba interferindo na autonomia e na capacidade do sistema prisional de equalizar, na medida do possível, esse déficit de vagas. Nesse sentido, disse o entrevistado B:

É um fator que tem dificultado muito a nossa gestão (as interdições), e é preocupante. Temos 199 unidades prisionais hoje, e 74 estão interditadas. Temos unidades que estão com 3 presos por vaga. Manhauçu, por exemplo, estava com 4, e nós conseguimos reduzir pra três. Ainda assim, o juiz

interditou, e interditou a 1 preso por vaga. Contudo, para onde irão os remanescentes? Isso gerou um efeito cascata. Toda a região de Ipatinga, a título de exemplo, está interditada. A única que não está é a de Nova Era, mas trata-se de uma unidade muito pequena, que não é capaz de absorver nada. A Penitenciária Dênio Moreira de Carvalho (Ipaba) estava com 1430 presos, e foi interditada em 707. Para onde irão os outros 700 presos? Eu entendo a preocupação do judiciário, entendo que os juizes da comarca procuram de certa forma defender as suas unidades. Um exemplo é esse caso do Vale do Aço. Os demais juizes interditaram as respectivas unidades para que elas não absorvessem os presos da Dênio Moreira de Carvalho. A nossa política é de conversar com o judiciário e demonstrar pra ele o parâmetro total. Nós precisamos, na medida do possível, de equalizar o quadro. A principal função que a gente tem alinhado com o judiciário é que cada região, cada comarca tente controlar seus presos dentro dela. Nós temos 354 comarcas em Minas Gerais, e apenas 199 unidades. Não são todas as comarcas que possuem uma unidade, e várias delas têm que receber presos de várias comarcas. Alguns juizes interdita a unidade para que ela receba apenas presos da comarca dele. Nós compreendemos a boa intenção do poder judiciário, mas dado o contexto do Estado, é necessário que eles analisem o quadro geral. (Entrevistado B)

Em um quadro onde 74 das 199 unidades prisionais do Estado estão interditadas, a administração prisional se vê como na metáfora do cobertor curto, atendendo às demandas de algumas unidades, porém deixando em situação ainda mais caótica as outras, que naturalmente acabam tendo que absorver a demanda “aliviada” das unidades interditadas. O problema da superlotação não se resolve quando um magistrado decide interditar uma unidade, esse problema é apenas transferido de local. Em geral, essas transferências implicam em alguma perda de eficiência, uma vez que é seguro afirmar que a SEAP trabalha com um nível de informação e conhecimento das unidades que os magistrados não possuem, de modo que a Secretaria deveria ter mais autonomia na gestão do problema. O poder judiciário tem a obrigação de fiscalizar o poder executivo para garantir que esse cumpra com suas obrigações constitucionais, contudo, é importante que as instituições estabeleçam diálogo e parceria para a busca de soluções conjuntas e efetivas.

É consenso entre os entrevistados que a superlotação é um problema de Estado, e não da Secretaria de Estado de Administração Prisional. Essa é uma observação importante, uma vez que o que compete à SEAP é lidar com o problema que lhe é imposto. A obrigação constitucional da Secretaria é se responsabilizar pela custódia dos presos e garantir a execução penal. Uma vez que o Estado prende em demasia, ou não tem recursos para construir e administrar as unidades prisionais necessárias, esse é um problema que ultrapassa a seara da SEAP. Nesse sentido, e introduzindo a opção das custódias alternativas como forma de

mitigação do problema da superlotação vivido concomitantemente ao quadro de dificuldades fiscais, o gestor B afirmou:

Eu, como cidadão, gostaria de ver todos os indivíduos que cometem algum crime presos. Eu como gestor vejo que não há condições, pois é a população que vai pagar. Como contribuinte, eu vou financiar a prisão daquele indivíduo, e eu não dou conta, enquanto contribuinte, de pagar. Como gestor de vagas eu consigo enxergar isso hoje. Quando eu era jovem, pensava que quem cometeu um crime tinha que ser preso, mas quem financia isso é a população. (Entrevistado B)

Segundo o entrevistado B, “os métodos de custódia alternativa são as cartas que temos para otimizar as vagas do sistema prisional”. Ele aponta que os principais modelos utilizados pelo Estado de Minas Gerais hoje para a custódia alternativa são as APACs - Associações de Proteção e Assistência aos Condenados, e as tornozeleiras de monitoramento eletrônico. As APACs custodiam hoje pouco menos de quatro mil presos espalhados em unidades em todo o estado. As tornozeleiras eletrônicas, por sua vez, são utilizadas no monitoramento de cerca de 1330 indivíduos na região metropolitana de Belo Horizonte. Trata-se de um quantitativo de presos muito pequeno, se comparado a um universo de mais de 72 mil presos que se encontram em unidades prisionais da SEAP, e por isso os entrevistados B, C e F defendem a expansão da utilização dessas modalidades nos casos em que forem aplicáveis.

A aplicabilidade desses modelos de custódia alternativa é, contudo, um ponto a ser observado. Nas palavras do entrevistado B:

Nem todos os presos reúnem as condições necessárias para receber uma pena alternativa. Os que cumprem essas condições têm recebido essas penas, ao menos na região metropolitana. Contudo, a maioria não reúne essas condições: são criminosos contumazes, cometem crimes violentos e colocam a sociedade em risco. (Entrevistado B)

Ele complementa, ainda, se referindo especificamente ao modelo de presos que é custodiado dentro das APACs, destacando que é necessário que haja um filtro na seleção de indivíduos que vão cumprir pena na metodologia, algo que serve para preservar seu bom funcionamento, por um lado, e de incentivo aos presos do sistema regular para que, independentemente de seu histórico criminal, mantenham um bom comportamento e demonstrem vontade de se recuperar, para que dessa maneira possam vir a ser contemplados com uma oportunidade no sistema APAC, onde eles não teriam que lidar com problemas

como a superlotação e a precariedade da estrutura, tendo ainda acesso a oportunidades de trabalho e estudo.

O presídio recebe todo tipo de preso, presos com abstinência, com problemas mentais, presos que muitas das vezes não têm interesse de serem ressocializados. Esses presos não podem ir para as APACs, senão eles acabam contaminando o projeto. Quando alguém dentro do sistema demonstra interesse, há uma classificação, há uma equipe do judiciário que faz uma análise psicossocial daquele preso, encaminha para o judiciário, o juiz autoriza e encaminha para nossa superintendência, e aqui nós verificamos o histórico de ocorrências de faltas disciplinares dele, o crime que ele praticou em si, a proporção que gerou, a situação, e aí autorizamos aquele preso a ir para a APAC. Ali ele estará em uma situação de um preso por vaga, e acompanhado de outros presos que já foram trabalhados, que já compreenderam a necessidade de se reintegrarem à sociedade. Pra nós, essas 3800 vagas de APAC já ajudam bastante, porque a maioria desses presos não volta, não há reincidência. E eles passam a ser exemplos também, para evitar no futuro que seus filhos e sobrinhos caiam na mesma situação pela qual eles passaram. A gente sabe que o projeto ainda é tímido, pois num universo de 72 mil presos nós não atendemos nem quatro mil nessa metodologia ainda, mas estamos trabalhando para expandir, aumentar esse número de vagas o quanto antes, em parceria com o judiciário e os recursos pecuniários. (Entrevistado B)

Para além da metodologia APAC, temos também as tornozeleiras eletrônicas. A aplicação das tornozeleiras eletrônicas fica a cargo do poder judiciário, e hoje é uma medida possível de ser utilizada na região metropolitana de Belo Horizonte, onde o Estado tem um contrato assinado com uma empresa que é responsável por fornecer e monitorar os equipamentos em uso, comunicando qualquer infração às normas impostas pelo juiz à Unidade Gestora de Monitoração Eletrônica (UGME). À época da entrevista, a SEAP monitorava 1.330 indivíduos privados de liberdade por meio das tornozeleiras eletrônicas, indivíduos que em geral haviam cometido crimes de menor potencial ofensivo, que não colocaram vidas em risco. Caso o indivíduo reincida, ele perde o benefício e acaba sendo preso.

Ambas as metodologias vem sendo priorizadas pelo Estado em sua busca pela expansão da capacidade de custódia no sistema prisional. A crise fiscal, ressalta a entrevistada A, inviabiliza a expansão do Sistema Prisional convencional não somente pela restrição orçamentária que impossibilita os investimentos, mas também pelo fato de que o Estado atualmente encontra-se no limite prudencial estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal para os gastos com pessoal. Deste modo, alternativas de baixo custo de implementação e manutenção representam uma possibilidade muito interessante de desafogar o sistema.

No que se refere às APACs, foi promulgada em 08 de janeiro de 2018 a Lei estadual Nº 22.864, que dispõe sobre a criação de vagas no sistema penitenciário do Estado, e determina em seu art. 1º que o Poder Executivo destinará, no mínimo, 20% dos recursos orçamentários destinados à criação de novas vagas no sistema prisional para a construção e ampliação de unidades prisionais administradas por entidades civis de direito privado sem fins lucrativos que tenham firmado convênio com o Estado para a administração de unidades prisionais destinadas ao cumprimento de pena privativa de liberdade.

Essa lei, contudo, deve ser vista com ressalvas, uma vez que ao longo dos últimos anos o Estado não tem dedicado fatia significativa do orçamento à construção e ampliação de unidades prisionais. O entrevistado B pontuou o fato de que “20% de nada, é nada”, sendo a lei importante para demonstrar a intenção do Governo Estadual, mas ressaltando que é importante que o Governo se coloque em condições e opte por investir na geração de vagas do sistema para que a lei deixe de ser letra morta.

Por outro lado, a administração pública vem, a passos lentos, progredindo na modalidade das tornozeleiras eletrônicas. A administração pública pretende expandir a iniciativa para o interior de Minas Gerais, conforme relato do entrevistado C:

Estamos fazendo um processo grande de tornozeleiras eletrônicas. Hoje nós temos um contrato que só atende à região metropolitana de Belo Horizonte. O atual contrato vence em outubro, e não permite a expansão para o interior. Agora, na renovação, nós vamos buscar ampliar essa modalidade de custódia alternativa para outras regiões onde há demanda, como Uberlândia, Ipatinga, Juiz de Fora e Governador Valadares, que apresentam demanda por tornozeleiras, mas que hoje não possuem essa opção porque o nosso contrato não permite essa expansão para o interior. Uma vez que finalizarmos esse processo, fica a cargo dos juízes a utilização. (Entrevistado C)

Por fim, a conversa com o entrevistado E também trouxe duas reflexões importantes ao tema da gestão de vagas no contexto de superlotação, quais sejam, a importância de termos presos condenados e presos provisórios em unidades distintas, e também as dificuldades logísticas que derivam do fato de que o sistema prisional tem que lidar com um número altíssimo de presos provisórios. A respeito da separação dos indivíduos nas unidades de acordo com sua situação jurídica, o entrevistado acredita que isso seria importante porque, enquanto presos provisórios, os indivíduos, esperançosos e sabendo que seu futuro é incerto, aceitam condições de cárcere mais precárias. O preso condenado, por sua vez, sabendo quanto tempo ele ainda vai passar no sistema, exige o direito ao trabalho, ao estudo, e a condições mais dignas de modo geral para o cumprimento da pena. Na visão do

gestor, as unidades que recebessem apenas presos condenados poderiam gerenciar melhor e privilegiar a oferta desse tipo de atendimento. Ele agrega ainda o fato de que o Poder Judiciário e a Defensoria Pública deveriam atuar com mais veemência no sentido de dar celeridade aos processos para reduzir o número de presos provisórios no Estado, pois este, segundo ele, é o maior gargalo para a gestão de vagas e, conseqüentemente, para a segurança e o atendimento nas unidades prisionais.

Finalmente, o entrevistado E ressalta ainda as dificuldades logísticas derivadas da superlotação, que dificulta uma gestão de vagas eficiente, que mantenha o preso em sua comarca e perto de sua família, o que daria celeridade ao processo e diminuiria os custos logísticos da SEAP. Ele retoma também o tema das interdições, que não resolvem e sim transferem o problema. Destaca o entrevistado:

Hoje o déficit de vagas seria mais tranquilo de se gerenciar se você realmente pegasse o número de presos e dividisse de forma equânime com o número de vagas que temos. Entretanto, isso não é possível pelo fato de que a maioria dos presos é provisória, e isso implicaria um custo de logística muito grande. Toda vez que o preso precisasse ser apresentado, ele teria que viajar longas distâncias para a comarca onde ele cometeu o crime. Hoje inclusive é comum deixarmos de apresentar o preso várias vezes, por questões de logística mesmo. Ademais, quando a unidade tem uma estrutura física melhor, às vezes ela comporta com menos prejuízo 3, 4 vezes a sua capacidade do que uma unidade menor. Nas unidades menores, geralmente a estrutura é muito deficitária. Às vezes uma unidade maior com 3 vezes o número de presos está menos crítica do que uma unidade pequena que custodia o dobro, porque muitas vezes a estrutura dessas unidades pequenas é muito precária. Além do mais, é mais comum também as unidades pequenas trabalharem com déficit de servidores. (Entrevistado E)

5.3 A segurança interna

No âmbito da segurança interna, as questões derivadas do quadro de superlotação estão intrinsecamente interligadas às questões relativas ao tema que será abordado de forma específica no próximo subtítulo deste trabalho: o atendimento realizado aos presos.

A dificuldade em cumprir os ditames da Lei de Execução Penal foi a principal consequência apontada pelos gestores quando os mesmos foram abordados a respeito das consequências da superlotação para a segurança interna das unidades. Essa situação foi apontada pelos gestores A, D, E, F e G. De modo geral, todos apontaram que a superlotação interage fortemente com as dificuldades percebidas pelos gestores nas questões de pessoal, e

que agrava também o problema da supremacia da força necessária para o adequado funcionamento da rotina de uma unidade prisional.

Para os gestores, o próprio crescimento da população carcerária já constitui um problema para a gestão, sobretudo quando este crescimento não é acompanhado de um crescimento da força de trabalho dedicada ao sistema. Quando isso ocorre em um cenário de superlotação e infraestrutura inapropriada e defasada, as dificuldades associadas a essa grande expansão se amplificam.

O crescimento da população carcerária, além de dificultar a segurança pelo aumento no número de presos, dificulta pelo fato de que o número de agentes não cresce na mesma proporção. Abrir uma cela com 10 presos, e abrir uma cela onde cabem 8, mas tem 30, é muito diferente, pois exige uma supremacia de força muito maior, que o Estado não consegue ter. Isso causa impactos diretos nos atendimentos, que estão muito minimizados porque a secretaria não tem servidores o suficiente pra movimentar o quantitativo de presos que precisa ser movimentado. (Entrevistada A)

Conforme abordado anteriormente, o sistema prisional é uma estrutura complexa, e as dificuldades vivenciadas pelos gestores estão intrinsecamente inter-relacionadas. A superlotação tem como consequências problemas que interagem e se retroalimentam em círculos viciosos. Quiçá o exemplo mais claro dessa interação esteja nas dificuldades que a superlotação inflige à capacidade do sistema de prover os atendimentos e os direitos definidos pela Lei Nº 7210/1984 - Lei de Execução Penal. A dificuldade para movimentar os presos e ao mesmo tempo garantir os padrões de segurança necessários nas unidades prisionais resulta em uma minimização dos serviços de atendimento que são providos pelo Estado nas unidades. Os presos, portanto, passam a ter dificuldades para acessar atendimentos médicos, jurídicos, psicossociais, e também direitos como o trabalho e o estudo, que possibilitam a remição da pena. Os entrevistados A e G inclusive mencionaram que é real a possibilidade de, em uma visita não programada, nos depararmos com técnicos de atendimento ociosos em determinadas unidades, posto que a segurança não consegue realizar a movimentação dos detentos para que sejam atendidos. É uma situação de profunda ineficiência da gestão prisional, posto que a lei está sendo descumprida, recursos estão sendo desperdiçados, e a ressocialização do preso, objetivo maior do sistema prisional, acaba ficando extremamente prejudicada.

Para o Entrevistado E, o bom funcionamento de uma unidade depende fundamentalmente de uma boa segurança interna, mas para o gestor também é crucial que os

atendimentos estejam sendo realizados. Quando há alguma anormalidade na realização desses atendimentos, surge uma indignação muito grande na massa carcerária, e isso se reflete em problemas de segurança em algum momento. O gestor comenta que o sistema prisional em Minas Gerais convive com um elevado número de motins e incidentes disciplinares, mas que os incidentes de maior proporção - as rebeliões - são raros. Segundo ele, no ano de 2001 o Sistema Prisional enfrentou 64 rebeliões. Para o entrevistado, o problema é que à época a gestão era voltada totalmente para a ressocialização, e negligenciava questões de segurança. Contudo, de 2003 em diante, o número de rebeliões foi reduzido significativamente. Nas palavras do gestor:

Para o Sistema Prisional funcionar bem a receita é simples: segurança e atendimento. Um reforça o outro. É um ciclo, uma engrenagem que quando ela está com um dente faltando, ela vai girar, mas uma hora ela vai dar um problema. Se você tem atendimento, mas não tem segurança, com certeza você terá problemas. E se você tem só segurança, e não tem o atendimento, isso também gera reflexos na unidade. (Entrevistado E)

Fica evidente a complementariedade das ações de segurança e atendimento para que a unidade possa “rodar”, ou funcionar adequadamente, conforme a gíria dos Agentes de Segurança Penitenciária. Contudo, essa visão parece não estar completamente difundida entre os responsáveis pela segurança dos presídios. Nesse sentido, a entrevistada D, vinculada à Subsecretaria de Humanização do Atendimento, fez a seguinte declaração:

Preso que não tem atendimento, dá mais problemas de disciplina. Só que pra colocar isso na cabeça dos agentes, dos diretores, dos servidores que estão lá na ponta, é muito difícil. Há certo conflito. Para o pessoal da segurança, é mais confortável manter o preso trancado o tempo todo, até porque é muito difícil movimentar um preso que está numa cela projetada para 6 pessoas e que atualmente comporta 30. Ele precisa de uma supremacia de força que ele não tem.

Faltam servidores para realizarem a movimentação dos atendimentos. Mas preterir o atendimento é um "tiro no pé" que a segurança dá. Por exemplo, no caso da escavação de um túnel em uma cela, se houvesse movimentação para atendimento naquela cela, os agentes teriam percebido. Isso acaba sendo uma prova de que a movimentação dos presos está muito minimizada. Quando o preso sai, é possível fazer uma verificação nas celas, e é possível observar o comportamento deles do lado de fora. Mas, se ele estiver trancado o tempo inteiro, nós não conseguimos observar nada. (Entrevistada D)

Essas dificuldades de movimentação e de provisão dos atendimentos acabam elevando o grau de tensão no ambiente carcerário, e os problemas disciplinares dos presos crescem. Contudo, não somente os presos sofrem com o estresse do cárcere. Segundo o

entrevistado E, os agentes e demais servidores da ponta do sistema também sofrem com as más condições de trabalho por eles enfrentadas. Nos últimos tempos, ressalta o gestor E, com o agravamento do quadro de superlotação do sistema, temos visto um absenteísmo maior, e tivemos até mesmo o retorno dos casos de suicídio de agentes, coisa que ficamos muitos anos sem registrar. Isso fica claro na fala do entrevistado C:

Toda hora que o agente penitenciário tem que ir numa cela dessas para fazer a retirada de um preso, é um momento de estresse. E os próprios presos também estão muito mais estressados do que deveriam. Já é natural a insatisfação do ser humano em estar preso, e numa cela superlotada, como é comum hoje, a convivência é terrível. Há mau cheiro, a higiene fica muito prejudicada, e as doenças se espalham. Com relação à segurança, toda vez que um agente precisa abrir uma cela superlotada para fazer a retirada de um preso, ou colocar um preso dentro dela, esse processo é muito mais estressante do que seria se a cela estivesse trabalhando num quadro normal. Com isso, temos observado um aumento muito grande do número de atestados, principalmente por motivos psicológicos, e até mesmo casos de suicídio, coisas que ficamos muitos anos sem registrar, hoje tem sido algo recorrente. Mesmo os familiares do agente sofrem muito com isso. Os problemas extrapolam o profissional e atingem o âmbito pessoal e familiar. (Entrevistado C)

Ademais, é importante comentar também que a ociosidade é uma arma para os presos. Segundo a entrevistada D, o preso que fica trancado o tempo todo consegue, em articulação com outros presos, saber quantos agentes estão trabalhando em cada plantão na unidade. Isso é muito perigoso, e se estende também para os problemas de infraestrutura com os quais a unidade precisa conviver:

Eles fazem ações planejadas para provocar os grupamentos em momentos pontuais, para identificar os plantões. No final do mês, eles conseguem estimar quantos agentes a unidade tem. Isso é terrível para a segurança. Eles têm tempo, e usam esse tempo para identificar as vulnerabilidades do sistema. Nós muitas vezes subestimamos a inteligência dos presos. Eles conseguem observar coisas que nós gestores não conseguimos enxergar. (Entrevistada D)

Ela complementa apontando o fato de que, sendo tempo o recurso mais amplamente disponível para as pessoas privadas de liberdade, elas têm a possibilidade de refletir e identificar as falhas nas unidades e no sistema, indo até mesmo aos aspectos mais minuciosos das falhas de infraestrutura, como por exemplo, identificar quando uma câmera específica não está funcionando, a despeito de a câmera ter uma estrutura que em tese dificulta essa percepção. Disse a entrevistada:

Nós não temos a mesma malícia que eles para identificar os nossos próprios furos. Um posto de trabalho que não está ocupado por falta de servidor, o preso consegue ver se ele é necessário ou não. A ociosidade municia o preso da melhor maneira, pois ele tem tempo pra refletir sobre as melhores estratégias para alcançar os seus objetivos. Eles percebem que câmera funciona, e que câmera não. Eles ouvem muitas coisas também, às vezes em unidades pequenas a sala de algum diretor fica logo ao lado de uma cela. Despretensiosamente alguém pode comentar que um diretor está de férias, ou que a viatura que a unidade tinha disponível quebrou. Então eles já passam a saber que, numa eventual fuga, não vão precisar correr de uma viatura. E essas informações giram a unidade toda. Ociosidade é uma munição para o preso. (Entrevistada D)

Nesse sentido, e dialogando o tempo todo com a questão dos atendimentos, fica claro que é fundamental para a segurança interna das unidades, que ela opere, ainda que com todas as suas limitações, o mais próximo possível da normalidade prevista na Lei de Execução Penal, tendo em vista que é do interesse de todos esse bom funcionamento das unidades prisionais. Quando o sistema falha na operação de uma função específica, como por exemplo a movimentação dos presos para os atendimentos, essa falha implica em consequências não apenas para o atendimento e para a ressocialização dos presos. Consequências são sentidas também na gestão de vagas, uma vez que a remição da pena fica prejudicada e, principalmente, na própria segurança interna, que passa a lidar com uma população carcerária cada vez mais tensa, disposta e preparada para explorar as falhas perceptíveis do sistema.

Contudo, o tema é extremamente complexo, e dentro da gestão do sistema, fica claro que os gestores responsáveis pela área de segurança têm um peso maior nas decisões que são tomadas pela alta gestão quando se estabelecem as diretrizes para o funcionamento das unidades. Essa percepção fica clara na fala do Entrevistado F, integrante da alta gestão da SEAP quando questionado a respeito dos conflitos entre os responsáveis pela segurança e pelos atendimentos nas unidades:

A segurança diz que não temos um cenário favorável para a realização da atividade X. Você vai discutir com o responsável pela segurança? Não tem jeito. O pessoal do atendimento alega que existem, sim, as condições. Mais uma vez te pergunto: você vai discutir com a segurança? (Entrevistado F)

A percepção que prevalece é a de que o mais importante é assegurar o controle da unidade, garantindo assim a vida dos servidores e dos custodiados. Contudo, não se trata de um perde-ganha simples, como pudemos comprovar na visão dos próprios gestores. Assim, a SEAP trabalha sempre buscando o equilíbrio de suas funções para que isso resulte em um

bom funcionamento do sistema, mesmo dentro das severas condições estruturais que estão postas nos dias de hoje.

Como vimos, as questões de segurança interagem muito fortemente com as demais funções do sistema no quadro de superlotação, visto que esse amplifica as dificuldades dos responsáveis por essa função dentro das unidades. Não é diferente na questão das facções. Se por um lado, abordamos na questão da gestão de vagas que a segurança e a defesa da vida dos custodiados prevalecem sobre o perfil dos presos (aptos a trabalho, estudo, etc.) à hora de separá-los, em função dos conflitos entre gangues que, da sociedade se reproduzem também dentro do sistema, isso também é algo observado quando tratamos da alocação dos presos nas unidades do sistema. A superlotação e as interdições impostas pelo poder judiciário muitas vezes compelem os gestores a transferir presos entre unidades e comarcas. Contudo, segundo o entrevistado B, a SEAP procura manter os presos nas comarcas onde eles foram condenados ou respondem processo, com o objetivo de dar mais celeridade e eficiência aos trâmites jurídicos e também com base em um pensamento estratégico de segurança, visto que dessa forma o Estado consegue conter a expansão de facções e práticas criminais de uma região para outras que ocorre dentro do sistema prisional. Quando as facções estão presentes em unidades, é muito difícil evitar que ocorram novos “batismos”, o que aumenta o poder de influência das mesmas.

Por fim, o entrevistado E ressaltou que, para a segurança interna, quando uma unidade funciona de maneira completa e é capaz de prover oportunidades de trabalho, estudo e atendimentos amplos aos presos; ademais, o fato de os presos estarem com as cabeças ocupadas, e do clima na unidade ficar mais saudável, essas oportunidades são utilizadas pela gestão de segurança como uma moeda de troca que incentiva os custodiados a manterem um bom comportamento para continuar tendo direito aos benefícios, e servem também de incentivo aos presos que ainda não conseguiram esses benefícios, para que mantenham um bom comportamento e sejam considerados aptos em oportunidades futuras.

5.4 O atendimento aos presos

O atendimento está previsto no âmbito da Lei de Execução Penal (Lei Nº 7.210, de 11 de julho de 1984), estando assegurado em seu art. 10º, que diz: “Art.10º A assistência

ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.”, e classificado pelo art.11º, que diz que a assistência será material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa.

Ao longo da exploração das consequências percebidas pelos gestores das diferentes áreas que conformam o sistema prisional em Minas Gerais, foi possível constatar que os atendimentos constituem uma função essencial e um pilar de sustentação do sistema prisional, mas que frequentemente esses processos são sacrificados em prol da segurança nas unidades. Contudo, também ficou claro nas entrevistas com os gestores que se não houver um grau mínimo de atendimentos realizados com alguma constância, as unidades não se sustentam, de modo que cabe aos gestores buscar o equilíbrio para poder lidar com os problemas derivados da superlotação, e dos déficits estruturais observados hoje no sistema prisional de Minas Gerais.

Na linha do déficit estrutural, tema já abordado anteriormente no desenvolvimento do presente trabalho, os entrevistados A, B, C e D ressaltaram a dificuldade encontrada em várias unidades, especialmente nas cadeias públicas - unidades assumidas da Polícia Civil - para ofertar os atendimentos previstos em lei. Em alguns casos, é importante frisar, não há sequer um pátio onde os presos possam ter acesso ao banho de sol. Ademais, a assunção de novas unidades não acompanhada da expansão do quadro de pessoal implicou em um quadro de déficit de pessoal que foi apontado em algum momento por todos os entrevistados na elaboração deste trabalho. Deste modo, as dificuldades para a realização de todos os processos necessários para que haja a garantia dos atendimentos aos presos é imensa, e os problemas já começam na admissão dos presos, quando a acolhida não é feita da forma que deveria ser realizada em função do alto fluxo de entrantes, e da falta de pessoal e de estrutura para recebê-los corretamente. Tudo isso vira uma bola de neve que reflete forte e negativamente na realidade vivenciada nas unidades prisionais mineiras nos dias de hoje.

Assim, segundo o entrevistado F, os presos entram no sistema sem que a SEAP conheça seu perfil, o que afeta o trabalho da segurança, que não sabe o grau de periculosidade dos mesmos, e afeta também outros aspectos fundamentais no sistema prisional, como por exemplo, a saúde dos custodiados.

O ambiente prisional já é insalubre por si só. O cárcere, mesmo que dentro das melhores condições possíveis, já produz impacto na saúde mental do indivíduo, que nasceu livre, e muitas vezes tinha uma residência, uma família, uma identidade, e que dentro do

sistema vê tudo isso se perder em meio à multidão. Em uma unidade prisional, o indivíduo deixa de ser José da Silva, e passa a ser um número de Infopen. Até mesmo a roupa que ele veste é idêntica à dos demais, e não há sequer diferenciação segundo o gênero da pessoa. Nesse marco, a superlotação é um problema que intensifica toda a negatividade vivenciada por alguém que é privado de liberdade. Nesse sentido, afirma a entrevistada D:

Um ambiente superlotado é mais insalubre do que o normal, e a prisão já é insalubre por si só. O cárcere, mesmo nas melhores condições possíveis, já tem um impacto na saúde mental do indivíduo. Se ele está exposto à condição de compartilhar uma cela com outras 29 pessoas, em um espaço projetado para receber 6, ele passa a ter problemas não somente na via psíquica, mas também na saúde física. Ficam prejudicadas as vias aéreas, os pulmões, e são comuns doenças infectocontagiosas, como a tuberculose, que chegam a ser consideradas "doenças de prisão". Então, da perspectiva da SUHUA, o pior problema da superlotação são os efeitos dela na saúde do indivíduo privado de liberdade. Não só na saúde mental, mas também no aspecto físico. (Entrevistada D)

Assim como o perfil, a condição de saúde do preso quando este dá entrada no sistema também não é bem identificada no momento da acolhida. Em função disso, muitas doenças são transmitidas dentro do sistema, principalmente as dermatológicas, e as transmitidas pelas vias aéreas. Ademais, presos com doenças crônicas e que necessitam de tratamento muitas vezes só são identificados quando passam mal e necessitam de atendimento. Isso tudo se deve à superlotação, que ademais impede que o sistema trabalhe com políticas de prevenção, uma vez que essas demandariam atendimentos constantes, de rotina.

Nós só identificamos o problema quando ele se manifesta. Seria ideal que o Estado conseguisse trabalhar com prevenção. Além de ser mais barato para o Estado, estaríamos resguardando a saúde das pessoas protegendo o organismo delas. A pessoa não passaria por todo aquele processo de inflamação e infecção se nós fôssemos capazes de proteger o organismo dela, mas infelizmente a superlotação não nos permite isso. Além de provocar várias doenças, a superlotação nos impede identificar aqueles que já chegam doentes. (Entrevistada D)

Hoje o sistema trabalha procurando suprir a demanda mais emergencial, e segundo a entrevistada D, felizmente ao menos em questões de saúde os municípios ajudam muito na atenção aos problemas do sistema prisional. Vale recordar que os presos são considerados munícipes, e por isso os municípios recebem recursos para tratá-los no âmbito do SUS.

No aspecto jurídico, no entanto, esse auxílio praticamente inexistente. É importante ressaltar que, assim como em todas as outras áreas, o atendimento sofre com quadros deficitários de pessoal. Na saúde o sistema recebe a ajuda dos municípios, contudo, no âmbito jurídico, a defensoria pública frequentemente também não consegue lidar com a demanda. Nesse contexto, afirma a entrevistada D:

Então a gente trata em mutirões, e realiza acompanhamentos à conta-gotas. Não dá para fazer um acompanhamento contínuo, nós acabamos trabalhando de acordo com a demanda. Quando percebemos que a unidade X não está bem, nós procuramos fazer um mutirão de atendimento lá, verificar se algum preso está com benefício vencido e coisas do tipo. Coisas que inclusive deveriam ser de ofício do judiciário, mas que muitas vezes o próprio judiciário também não dá conta de gerir. (Entrevistada D)

A relatada dificuldade na oferta de atendimento jurídico é uma informação que não é nem um pouco trivial. Segundo os entrevistados A, D, E e F, os atendimentos, de modo geral, e o atendimento jurídico, em específico, são os responsáveis por apaziguar as unidades. Segundo eles, é fundamental que os presos sintam que seus processos estão correndo, que ele está cumprindo sua pena e que em algum momento aquele pesadelo vai chegar ao fim. Nas palavras da entrevistada D:

O atendimento jurídico é o que apazigua qualquer unidade. Quando começamos a notar sinais de inflamação e estresse da população carcerária, a gente procura realizar um mutirão de atendimento jurídico. É fundamental que eles vejam que o processo deles está transitando, porque assim eles percebem que uma hora essa caminhada vai acabar. Nesse sentido também o trabalho e o ensino são fundamentais. Com as remições, os presos veem uma luz no fim do túnel e se sentem mais esperançosos. O atendimento jurídico é, portanto, essencial. Contudo, convivemos com um quadro deficitário de servidores de atendimento jurídico, e a defensoria pública também não consegue lidar com a demanda. (Entrevistada D)

A entrevistada A afirma que, de acordo com a experiência dela, nenhuma crise de segurança começa sem motivo. Os presos não se insurgem apenas porque a prisão está superlotada. O fato de ela estar superlotada, associado a outros problemas, principalmente à ausência de atendimentos regulares, vai criando um clima de tensão, até que uma energia de ativação, um estopim, faz com que a unidade “vire”. Pode ser um *spray* de pimenta que pega em um visitante, ou um agente que é mal-educado com um detento ou com uma visita. Um pequeno deslize dos servidores, em um ambiente já tensionado, pode causar um incidente de grandes proporções. Os atendimentos são essenciais para prevenir esse tipo de problema.

A superlotação, e todas as dificuldades que dela derivam, minam severamente o potencial de ressocialização do sistema prisional. Trata-se de um quadro muito preocupante,

na medida em que a função precípua do sistema prisional é justamente custodiar aquele indivíduo marginalizado, que tantas vezes fora abandonado pelo Estado antes de vir a cometer o crime, e demonstrar para esse indivíduo que existem outros caminhos. É fundamental que o sistema prisional consiga despertar no preso o desejo de mudança, de busca pelo caminho da ressocialização. Contudo, a visão unânime dos gestores é de que é muito difícil, no quadro atual, dar uma atenção realmente qualificada aos presos. Ainda assim, é importante ressaltar que Minas Gerais é um Estado modelo quando falamos de trabalho no sistema prisional. Segundo dados²⁰ divulgados pela imprensa oficial do Estado de Minas Gerais, com base em levantamento realizado pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), no início do ano de 2018 o sistema prisional mineiro era o que mais empregava a mão de obra de seus custodiados, alcançando um percentual de 30% de seus presos trabalhando. Na sequência, vinham os estados de Mato Grosso do Sul (25%) e do Rio Grande do Sul (24%).

Essas atividades são muito importantes e trazem vários benefícios para os indivíduos e para o sistema prisional como um todo. Entre os benefícios estão a geração de renda para os presos, a diminuição de custos do sistema prisional, visto que em algumas unidades os presos fabricam uniformes e chinelos que eles mesmos utilizam, e acima de tudo, a ressocialização do preso, visto que essas oficinas demonstram a eles que existem outros caminhos alternativos ao da criminalidade, e os qualificam para o mercado de trabalho, o que facilita a sua reinserção quando retornarem ao convívio em sociedade. Entretanto, a despeito de todos esses benefícios, relata a entrevistada D que muitas vezes a oferta de trabalho e estudo é questionada pela sociedade, que tem uma visão punitivista e vingativa do sistema prisional. Ela vai além, e aponta o fato de que essa cultura lamentavelmente se reproduz também entre Agentes de Segurança Penitenciária:

Esse trabalho é muito complicado dentro do Sistema Prisional, pois nós vivemos em uma sociedade muito preconceituosa. A nossa sociedade quer ver os bandidos mortos, e além do preconceito da sociedade, nós temos que lidar com o preconceito dos nossos próprios servidores da Secretaria. Muitos servidores não concordam com as políticas públicas voltadas à ressocialização, e aí a superlotação acaba se transformando numa justificativa para o não cumprimento da Lei de Execução Penal. A segurança alega que não tem jeito de movimentar os presos para os atendimentos por causa da superlotação. Muitas vezes até mesmo as estruturas, como as salas de aula, são transformadas em celas usando como justificativa o excesso de presos nas unidades. (Entrevistada D)

²⁰ Fonte: <http://www.iof.mg.gov.br/index.php?acao-social/acao-social/Sistema-Prisional-de-Minas-Gerais-lidera-ranking-brasileiro-com-o-maior-percentual-de-presos-trabalhando.html>. Acesso em 10 de Out. 2018

Essa resistência, junto à cultura de polícia que permeia a identidade dos agentes, e a própria condição da superlotação, constituem grandes barreiras ao processo de ressocialização proposto pela Lei de Execução Penal. Para a entrevistada D, o simples fato de o Agente de Segurança Penitenciária ser chamado dessa forma reforça essa identidade policial, quando o correto seria que os agentes se identificassem mais como educadores, dada a função precípua do sistema prisional composto por eles: ressocializar.

O objetivo do sistema prisional é a ressocialização, mas a identidade da carreira de Agente de Segurança Penitenciária não condiz com a função primária dele, que é ressocializar. Punir é responsabilidade do judiciário. O preso já foi punido, e aqui nós estamos em outra etapa, que é a do cumprimento da pena. Então ele já passou pela punição, e essa etapa aqui é de ressocialização. É isso que a lei fala. São pequenas coisas no sistema como um todo. O fardamento dos agentes, a cor dos uniformes... Os agentes querem ser polícia. No ambiente externo, até poderia ter(fardamento). Mas no ambiente interno, eles precisam compreender que a função deles é de ressocializar. Quem prende não é quem ressocializa. Por mais que tenhamos procedimentos policiais humanizados, quem prende não ressocializa e educa. São duas carreiras que não têm como serem semelhantes. Aquele agente penitenciário lá de dentro da unidade é mais um educador do que um policial, mas ele não se vê dessa maneira. Culturalmente, no nosso país, quem é mais valorizado, um policial ou um professor? (Entrevistada D)

Essas resistências (da sociedade e dos próprios servidores) dificultam muito a realização do processo de ressocialização do preso, e como mencionado anteriormente, a superlotação também tem um papel muito negativo nesse sentido. A entrevistada D explica em sua entrevista que, durante o período de trabalho do preso, todo um trabalho de ressocialização é realizado com ele, de modo que ele possa recuperar a própria autoestima e enxergar alternativas ao crime quando chegar o momento de deixar o sistema prisional. Contudo, ao retornar pra realidade das celas, o preso que tem a oportunidade de trabalhar durante o dia sofre um choque muito grande, não só por muitas vezes estar cercado de pessoas que realmente optaram pelo crime e não desejam ser ressocializadas, mas também pela absoluta precariedade da estrutura das unidades. Nesse aspecto, a superlotação cumpre um papel fundamental de potencializar todos os efeitos negativos sofridos por alguém que vive uma experiência de encarceramento. Essa situação impinge um custo altíssimo ao processo de ressocialização, conforme podemos ver nas palavras da entrevistada:

A gente emprega o preso no galpão de trabalho, e ele fica 8 horas diárias lá. Naquele momento ele aprende um novo ofício, pensa em outras coisas, vê os resultados do trabalho e se sente valorizado. Ele compreende que ele é útil, e vê que o crime não é o único caminho. Durante essas 8 horas ele passa por um processo de recuperação da autoestima e de valorização como ser

humano, para que ele possa compreender que não é uma pessoa ruim, que ele tem qualidades que ele pode canalizar em processos lícitos, que existe um caminho alternativo ao da criminalidade. A gente faz todo esse trabalho durante o dia, mas quando ele volta pra cela, ele volta a um espaço superlotado, e para a convivência de pessoas que não querem ser ressocializadas, que optaram pela vida do crime. Ele fica naquela insalubridade toda novamente, num clima muito ruim, de falta de estrutura básica. Nesse momento, tudo o que foi feito durante o dia, à noite se perde. No outro dia o processo se inicia novamente, e o indivíduo chega desmoralizado, de cabeça baixa, e nós temos que realizar todo aquele trabalho de motivação novamente. A gente tem que fazer ele acreditar no que ele está fazendo, acreditar que do lado de fora ele tem uma família que o espera, e que precisa dele. (Entrevistada D)

Ainda segundo a entrevistada D, essa situação também tem efeitos no moral dos servidores. Especialmente nos finais de semana, quando o hiato de atendimentos do fim de semana se traduz em uma distância considerável entre o ponto em que o indivíduo privado de liberdade se encontrava ao final do expediente de sexta, e a forma como ele chega na segunda-feira.

Para atuar nos casos em que a unidade vem enfrentando uma situação que limita muito ou mesmo impede a segurança de deslocar os presos diariamente para a escola, a Secretaria adotou, em parceria com o judiciário, um programa de remição por leitura. Segundo a entrevistada D, este programa se baseia na leitura, por parte do preso, de uma obra literária que atenda aos padrões determinados pela Secretaria. A partir dessa leitura, o preso deverá construir uma resenha, e ele o fará acompanhado de um servidor, que estará ali para garantir que a resenha de fato é de autoria do preso em questão. Um parceiro do sistema ajuda os presos a saberem o que é uma resenha, e como construí-la, e esse mesmo parceiro depois é responsável por avaliar, junto a uma comissão, a resenha produzida por aquele preso. Se essa resenha atingir o objetivo esperado e a avaliação for positiva, os técnicos de atendimento a encaminham para o juiz, e o magistrado concede a remição de 3 dias ao autor, estando esse direito limitado a um livro, e consequentemente três dias de remição por mês.

A busca por alternativas como o programa de remição por leitura é fundamental para o sistema. Ademais de ampliar a formação cultural dos detentos, e ocupar sua cabeça com uma atividade construtiva, esse programa ajuda a minimizar o círculo vicioso que deriva da supressão dos atendimentos nas unidades prisionais por questões de segurança, algo que por sua vez impacta na concessão dos benefícios de superlotação e, consequentemente, em última instância, colabora para a manutenção do grave quadro registrado hoje no sistema.

Por fim, retomando as questões do déficit de pessoal, e da importância de conhecermos o perfil dos presos, o entrevistado E destaca a ausência das comissões técnicas de classificação e das comissões disciplinares. Segundo ele, a falta de uma comissão disciplinar gera uma sensação de impunidade que faz com que incidentes de indisciplina aconteçam com maior frequência nas unidades, posto que a capacidade de punição dos incidentes pelo Diretor é limitada por determinação legal. Deste modo, levando em consideração que as comissões nunca são montadas, a única punição sofrida pelos presidiários de mau comportamento é a provisória, que tem duração máxima de 10 dias. Isso tira o crédito da gestão perante os presos. Com relação à classificação e à (falta de) conhecimento acerca dos presos, afirma o entrevistado F:

Se nós tivéssemos uma estrutura de atendimento mais adequada, nós não conheceríamos esse preso melhor? Hoje, como eu não o conheço bem, eu preciso de supremacia de força. Mas se eu o conhecesse bem, eu não conseguiria equilibrar isso? Como eu não consigo fazer o trabalho de análise e classificação deste indivíduo, para enquadrá-lo dentro do perfil e condições de encarceramento mais adequadas, eu fico sujeito a isso. Eu não sei se estou dando a um cara perigoso a oportunidade de estar próximo a um indivíduo que não representa perigo. Se essa análise fosse feita, se conhecêssemos o perfil dos nossos presos, em muitos casos a segurança teria o trabalho facilitado pela gestão de informação feita pelo atendimento. O que está por trás dessa dificuldade não é nada mais do que uma declaração do sistema prisional dizendo que não conhecemos o perfil dos nossos presos. Se houvesse esse conhecimento, a interação entre atendimento e segurança seria muito mais segura para os dois. (Entrevistado F)

Em suma, as dificuldades interpostas à gestão do atendimento nas unidades prisionais de Minas Gerais pelo contexto de superlotação são múltiplas, e dialogam entre elas. A pior delas é a dificuldade para cumprir com os mandamentos da Lei de Execução Penal com vistas à ressocialização dos presos, e esta dificuldade é amplificada na medida em que a falta de atendimentos degenera o clima da unidade, amplificando os incidentes de indisciplina e prejudicando o processo de quem está inserido nas atividades de reinserção. Os gestores, no entanto, têm trabalhado no sentido de contornar esses problemas e seguir sendo um Estado referência principalmente na questão das oportunidades de trabalho dos presos. Conforme ressaltou a entrevistada D, da perspectiva dos gestores do atendimento, a superlotação é uma situação dada. Não há nada que esses gestores possam fazer para atacar o problema de maneira direta. Isso compete à gestão de vagas e de infraestrutura. No entanto, é fundamental que a política de atendimentos seja bem planejada e executada pela SEAP em Minas Gerais, de modo a garantir a segurança das unidades e a maximizar a eficiência de sua atuação.

6. REFLEXÃO CRÍTICA

O problema da superlotação é hoje o mais grave a afligir o sistema prisional do Estado de Minas Gerais. Conforme constatamos no desenvolvimento desta pesquisa, a situação é a mesma nas demais unidades federativas do país, e até mesmo em países estrangeiros que também convivem com altos níveis de criminalidade aliado à escassez de recursos para a prestação de serviços públicos.

Ao compararmos os principais efeitos reportados na literatura acadêmica aos efeitos apontados pelos gestores do sistema prisional mineiro, conclui-se pela homogeneidade. O que se observa em Minas Gerais não difere do que ocorre em outros sistemas penitenciários que precisam conviver com a superlotação e com a escassez de recursos.

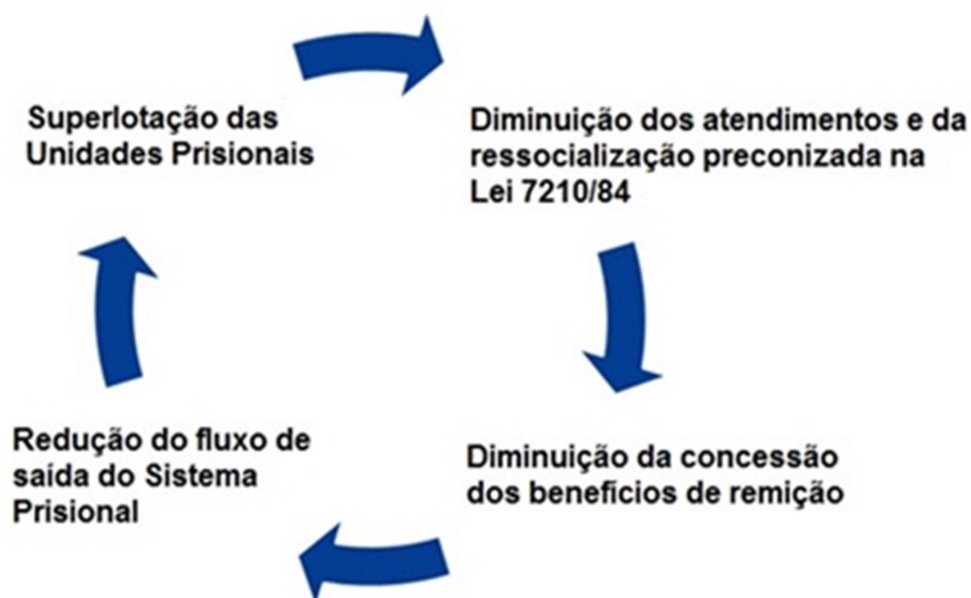
A mais grave e evidente consequência desse quadro de precariedade é a dificuldade encontrada na promoção da ressocialização dos indivíduos privados de liberdade, que, negligenciados pelo Estado ao longo de toda a sua vida, se veem tolhidos nos sistemas prisionais não apenas de liberdade, mas também frequentemente de condições básicas de dignidade humana. Nesse quadro, como esperar que um preso deixe o sistema ao final do cumprimento de sua pena ressocializado e pronto para retornar ao convívio em sociedade? O impacto da falha evidente dos sistemas prisionais em lograr sucesso em seu objetivo precípua é sentido na reincidência penitenciária. Um estudo publicado em 1989 pela pesquisadora Julita Lemgruber acompanhou uma mostra de 5% do sistema prisional carioca e encontrou uma taxa de reincidência penitenciária²¹ de 30,7%, ou seja, quase um terço das pessoas que cumpriam pena no sistema prisional do Rio de Janeiro à época, reincidia e retornava ao sistema prisional após cumprirem uma primeira pena e, em tese, passarem pelo processo de ressocialização. Estudo anterior (1986) de Sérgio Adorno e Eliana Bordini realizado em São Paulo – pesquisa essa que durou mais de uma década - apontou uma reincidência de 46,03% naquele Estado. Dado que o quadro de superlotação piorou desde então, não há indícios de que nos dias atuais o sistema prisional seja mais eficiente no cumprimento de seu objetivo

²¹ Reincidência penitenciária ocorre quando um egresso retorna ao sistema penitenciário após uma pena ou por medida de segurança. Importante diferenciar do conceito genérico de reincidência, pois este não mede a influência da atuação ressocializadora do Sistema Prisional.

fundamental, e as entrevistas realizadas no escopo desta pesquisa apontam que a superlotação dificulta muito a realização dos trabalhos voltados à ressocialização dos presos.

Para além da ressocialização, é importante ressaltar que a superlotação cria um círculo vicioso dentro do sistema prisional, uma vez que suas implicações afetam diretamente a função ressocializadora do sistema, que por sua vez repercute em uma menor concessão de benefícios de progressão de pena. Deste modo, os indivíduos não só acabam tendo acesso a um processo precário de ressocialização, mas também permanecem mais tempo no sistema, uma vez que a concessão de benefícios de remição de pena é minimizada. O círculo vicioso pode ser observado na Figura 2:

Figura 2 – O Círculo Vicioso da Superlotação



Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas e nas informações coletadas

A SEAP trabalha com a missão de promover a gestão eficiente do Sistema Prisional, criando condições ideais de segurança nas unidades prisionais e atuando na ressocialização dos indivíduos privados de liberdade. Para isso, e apesar das dificuldades evidentes para a consecução destes objetivos, especialmente dado o cenário de crise fiscal do Estado, a Secretaria trabalha no sentido de solucionar ou ao menos mitigar os principais problemas que se manifestam no dia a dia da operação do sistema. Por meio das entrevistas e da participação direta em projetos e reuniões, viabilizada graças à realização de estágio curricular na Assessoria de Planejamento da SEAP, foi possível identificar os principais problemas enfrentados pela gestão do sistema, e também as formas pelas quais a SEAP vem

trabalhando para solucionar ou ao menos mitigar estes problemas. Estas informações estão resumidas no quadro apresentado a seguir:

Quadro resumo dos principais problemas enfrentados pela gestão do sistema prisional em Minas Gerais

| Quadro resumo - Superlotação no Sistema Prisional mineiro | |
|--|--|
| Problemas | Soluções ou formas de mitigação propostas |
| Déficit de vagas | Geração de novas vagas por meio de investimentos em construção e expansão de unidades; Criação de novas APACs; Reformulação e ampliação do contrato de monitoramento das tornozeleiras eletrônicas; Articulação com o Poder Judiciário - Audiências de Custódia |
| Déficit de pessoal | Estudo de redimensionamento de Pessoal; Plano decenal de Otimização do Gasto com Pessoal; Publicação de edital de Processo Seletivo Simplificado (4000 vagas - Formação de Cadastro de Reserva); Regime Adicional de Trabalho |
| Gestão da informação | Criação do Observatório do Sistema Prisional - Unificação das bases de dados no SIGER |
| Custos | Reformulação de contratos de alimentação - redução da despesa baseada em ganhos de escala |
| Infraestrutura | Nos projetos das novas unidades os sistemas de água e esgoto estão sobredimensionados, antecipando a provável superlotação da unidade |
| Presos Forasteiros | Protocolo Integrador de transferência de presos para seu Estado de origem processual |

Fonte: Elaboração própria.

Para além dos problemas condensados neste quadro, é crucial que se trabalhe também no sentido de articular com o poder Judiciário uma maior limitação às interdições de

unidades por este impostas à gestão, visto que esse mecanismo está desvirtuado no atual cenário vivido pelo sistema prisional em Minas Gerais. Atualmente 74 das 199 unidades prisionais geridas pela SEAP estão interditadas total ou parcialmente pelo poder judiciário. Isso dificulta muito a gestão de vagas na medida em que o juiz, ao interditar determinada unidade, procura resolver o problema local, mas esse problema não deixa de existir no sistema como um todo. Interditar uma unidade com o sentido de sinalizar ao poder executivo a necessidade de intervir naquela situação é uma boa medida, mas o quadro de superlotação em Minas Gerais hoje é generalizado, e a interdição de unidades tem como resultado a piora do quadro de superlotação de outras. O quadro tão amplo de interdições é produto disso. Ocorre um efeito dominó, e muitos juízes interditam as unidades que atendem às suas respectivas comarcas até mesmo para “protegê-las” de interdições em unidades próximas, o que naturalmente resultaria em uma ampliação no número de custodiados dessas unidades que acabam interditadas “preventivamente”. É preciso estabelecer canais de diálogo franco e direto com o judiciário, para que, com mais autonomia, a SEAP possa gerir melhor o quadro de escassez de vagas, visto que isso é o que melhor atende ao interesse de todas as partes envolvidas, inclusive dos próprios presos.

Outro aspecto fundamental e que precisa ser trabalhado de maneira mais clara e incisiva pela Secretaria é a identidade dos agentes de segurança penitenciária. Esse tema já foi objeto de estudo de Cruz et al. (2013), e também de Oliveira, Ribeiro e Bastos (2015), e a conclusão é de que os agentes de segurança penitenciária são atores fundamentais para o exercício das funções de custódia e ressocialização, mas que hoje eles se identificam muito mais com as funções voltadas apenas à segurança. De acordo com Moraes (2013, apud Cruz et al. 2013, p. 20) “Isto pode ser verificado no comportamento dos agentes penitenciários, com uma vontade velada de serem reconhecidos e atuarem como polícia penitenciária”.

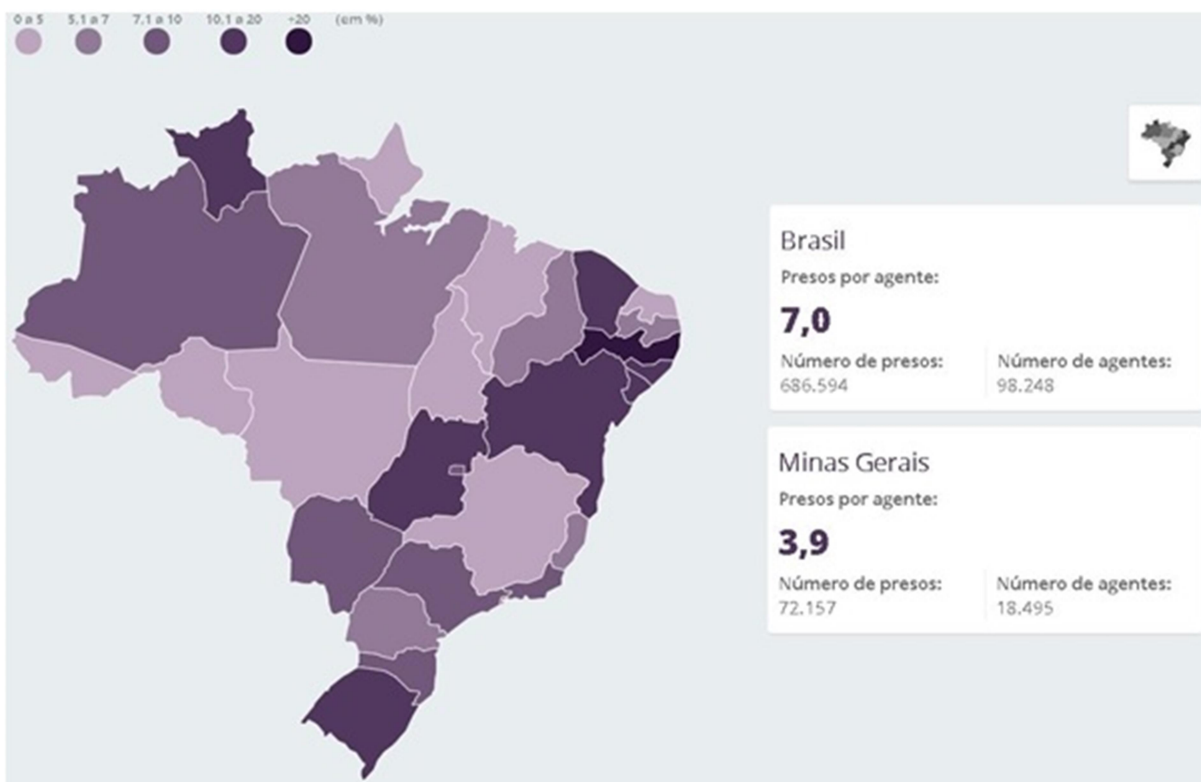
As entidades de classe que representam os agentes defendem hoje a aprovação da PEC 372/2018 e a consequente institucionalização da carreira como Polícia Penal²². Por mais que nos dias atuais nossas polícias trabalhem com procedimentos humanizados, deve haver uma separação clara entre as instituições, principalmente devido ao fato de que cada uma possui competências constitucionais muito distintas. À Polícia Militar compete o policiamento ostensivo e a repressão direta às ações ilícitas. Ao sistema prisional, e consequentemente aos

²² O posicionamento pode ser confirmado aqui: <http://www.sindaspmg.org.br/sindasp/noticia/SINDASP-MG/sindasp-mg-e-agentes-de-minas-gerais-participam-do-seminario-em-%E2%80%9Cem-prol-da-policia-penal%E2%80%9D>. Acesso em: 15 de out. 2018

Agentes de Segurança Penitenciária, compete a custódia e a execução da pena, que passa primordialmente pela ressocialização dos presos. Sobretudo no quadro de escassez de recursos, especialmente de pessoal, é fundamental que os agentes compreendam que o papel deles no sistema deve se assemelhar mais ao de um educador do que ao de um policial. Essa é uma conclusão registrada não só na academia, mas também dentro da própria gestão da SEAP hoje, sendo este um posicionamento de uma das entrevistadas ao longo da elaboração desta monografia. A SEAP tem hoje a Academia do Sistema Prisional (ACASP), e é fundamental que se utilize essa estrutura para a formação continuada de seu quadro de agentes, de modo que estes estejam cada vez mais aptos a exercer suas funções.

Ainda no tema do quadro de pessoal, é importante pontuar também que a questão do déficit de pessoal é contraditória. Apesar de realmente ser um problema evidenciado em todas as entrevistas realizadas, os dados apontam que Minas Gerais possui a segunda melhor relação de presos por agente no Brasil, perdendo apenas para o Estado de Tocantins. A Figura 3 nos traz este panorama, e é possível observar que Minas Gerais está no grupo que compreende os estados que possuem até 5 presos por agente de segurança penitenciária.

Figura 3 – Presos por Agente - Brasil – 2018



Fonte: Monitor da Violência – Raio X do Sistema Prisional em 2018 / Portal G1

Os dados em questão são do Raio X do Sistema Prisional, elaborado pelo Portal G1 com informações cedidas pelas respectivas Secretarias Estaduais responsáveis pela administração dos sistemas prisionais nas unidades federativas. A publicação ocorreu ao final do mês de fevereiro de 2018, e mostra que, com diferença, a situação mais complicada é a do Estado de Pernambuco, que trabalha com 20,1 presos por agente. Para além do caso de Pernambuco, registram ainda média superior a 10 presos por agente os estados de Goiás, Bahia, Ceará, Alagoas, Sergipe, Rio Grande do Sul e Roraima.

Minas Gerais trabalha com uma taxa de 3,9 presos por agente de segurança penitenciária. O número está consideravelmente abaixo da média nacional de 7 presos por agente e, mais importante do que isso, está abaixo do valor definido pela resolução Nº 1, de 09 de março de 2009, na qual o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP define, com base na observação de sistemas em países de primeiro mundo, o número mínimo de 5 presos por agente nos projetos apresentados para a construção de novos estabelecimentos penais.

Deste modo, fica evidente que, apesar do problema existir e não se tratar apenas de um interesse corporativo, algo que se reforça pelo fato de que o problema também foi citado por gestores que não são da carreira de agente de segurança penitenciária, a solução não deve passar pela ampliação do quadro de servidores da carreira, ainda que seja necessária a ampliação do quadro de pessoal em caráter provisório para a resolução dos problemas de curto prazo.

Os dados do Monitor da Violência são consistentes quando comparados aos publicados pelo Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN, que teve sua última versão publicada em junho de 2016. As informações do INFOPEN podem ser analisadas na Tabela 1:

Tabela 1 – Presos por agente – INFOPEN – Junho/2016

| UF | Servidores em atividade de custódia | Proporção de presos por servidor em atividade de custódia |
|---------------|-------------------------------------|---|
| AC | 977 | 5,5 |
| AL | 434 | 15,1 |
| AM | 844 | 12,2 |
| AP | 932 | 2,9 |
| BA | 1.774 | 7,1 |
| CE | 1.815 | 12,5 |
| DF | 1.313 | 11,5 |
| ES | 2.452 | 7,9 |
| GO | 1.667 | 9,8 |
| MA | 1.480 | 5,2 |
| MG | 17.082 | 3,7 |
| MS | 972 | 18,6 |
| MT | 1.881 | 5,5 |
| PA | 1.933 | 7,1 |
| PB | 1.290 | 8,8 |
| PE | 982 | 35,2 |
| PI | 560 | 7,2 |
| PR | 3.299 | 12,7 |
| RJ | NI | NI |
| RN | 657 | 13,2 |
| RO | 2.209 | 4,9 |
| RR | 219 | 10,6 |
| RS | 3.177 | 10,6 |
| SC | 3.041 | 7,1 |
| SE | 413 | 12,2 |
| SP | 25.832 | 9,2 |
| TO | 873 | 4,0 |
| Brasil | 78.108 | 8,2 |

Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen, Junho/2016.

A existência do déficit de pessoal foi confirmada pelo estudo de redimensionamento de pessoal realizado pela Assessoria de Planejamento – Asplan da SEAP. O estudo definiu métricas para todas as atividades realizadas no âmbito de uma unidade prisional, e calculou a necessidade de pessoal considerando escalas (turnos), absenteísmo e férias, e concluiu pela existência do déficit. Contudo, outro estudo desenvolvido pela mesma Asplan, em parceria com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag, aponta a necessidade de uma reestruturação do sistema prisional em Minas Gerais. Com o processo de assunção das unidades da Polícia Civil, o sistema prisional passou a ser constituído majoritariamente por unidades de pequeno porte, que são pouco eficientes em pessoal em função da grande necessidade de agentes em postos fixos. O estudo aponta, ainda, que o quadro atual de agentes seria mais do que o necessário para a administração do número de

presos custodiados pela SEAP hoje, se todas as unidades prisionais fossem de médio e grande porte, ou seja, se tivessem capacidade para no mínimo 200 presos, no caso das de médio porte, e para no mínimo 800 presos para as unidades de grande porte, conforme definição do Decreto Estadual Nº 47.087, de 23 de novembro de 2016, que dispõe sobre a organização da SEAP e classifica as unidades prisionais.

O problema de pessoal observado no sistema hoje não é trivial, mas deve ser solucionado de maneira eficiente, caso contrário o Estado estará amplificando o problema observado hoje nos gastos com pessoal ativo e inativo²³. Por mais que a solução mais viável em curto prazo seja a contratação de novos agentes, é preciso planejar de forma estratégica a construção de novas unidades e o fechamento de unidades de pequeno porte, que ademais de serem muito ineficientes em necessidade de pessoal, muitas vezes possuem estrutura extremamente precária, o que também dificulta a atenção às determinações de Lei de Execução Penal quanto aos atendimentos e à ressocialização do preso. A SEAP gasta hoje com sua folha de pessoal, composta por quase 20 mil servidores, um total de 1,6 bilhão de reais ao ano²⁴. É a maior despesa da Secretaria, e não pode crescer de maneira indefinida em função da baixa eficiência estrutural do Sistema, de modo que é fundamental atacar o problema na raiz.

Para além dos aspectos já mencionados, é crucial que reflitamos acerca do processo de superencarceramento registrado no Brasil nos últimos anos. Segundo dados do levantamento nacional de informações penitenciárias (INFOPEN) de junho de 2016, a população carcerária brasileira dobrou no período de 11 anos (entre 2005 e 2016), atingindo a marca de 726,7 mil presos. É certo que, conforme abordado no referencial teórico deste trabalho, a humanidade ainda não descobriu instituição melhor do que as prisões para lidar com a questão da justiça criminal, contudo, todos os dados nos mostram sua acachapante ineficiência tanto como mecanismo de prevenção e inibição da criminalidade, quanto também enquanto última instância de socialização do nosso Estado. É preciso caminhar, portanto, para uma racionalização do uso do aprisionamento enquanto recurso penal, até mesmo pelo fato de que as péssimas condições do sistema prisional no Brasil são reconhecidas até mesmo pelo Supremo Tribunal Federal. O Ministro Marco Aurélio, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 347 declarou o “estado de coisas

²³ Balanço do Tesouro Nacional publicado em 13/11/2018 aponta que Minas Gerais gasta hoje 80% do que arrecada em pessoal (ativos + inativos).

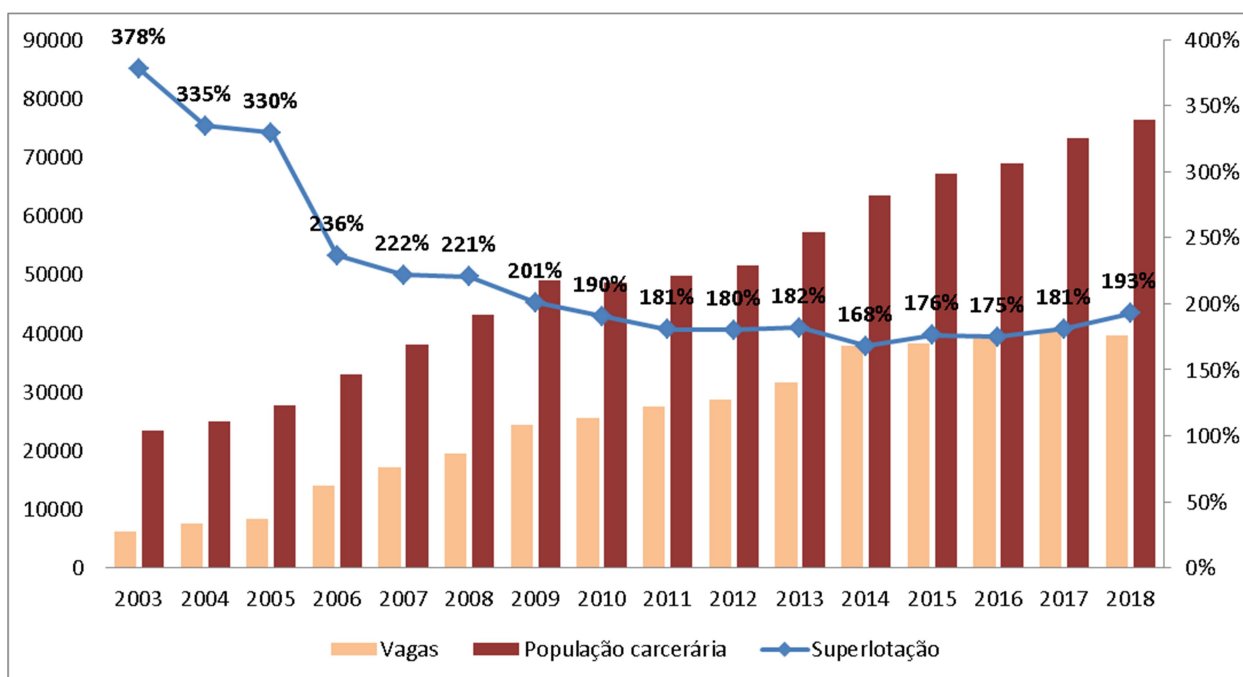
²⁴ Fonte: Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado/despesa/despesa-orgaos/2017/01-01-2017/31-12-2017/3584/1834>. Acesso em: 20 de out. de 2018.

inconstitucional” do sistema prisional brasileiro, ainda que disso não tenham derivado consequências substantivas, fica claro que se trata de uma questão de primeira ordem em nossa sociedade.

O quadro registrado em Minas Gerais é um exemplo claro de que a solução não passa pela mera expansão desenfreada da capacidade do sistema prisional. A superlotação é um problema antigo no sistema estadual, e a partir do ano de 2003 esse problema começa a ser enfrentado através da expansão do número de vagas do sistema. Graças a isso, e a despeito do crescimento também contínuo da população carcerária, a taxa de superlotação do Estado decresce constantemente até o ano de 2014, momento em que os investimentos na geração de novas vagas decrescem fortemente, e a partir de 2015 o resultado é que o crescimento da população carcerária resulta em nova elevação do grau de superlotação no sistema prisional mineiro.

Os dados da trajetória da superlotação em Minas Gerais podem ser observados no Gráfico 11, e demonstram que a mera expansão da infraestrutura prisional não foi suficiente para eliminarmos a questão da superlotação. Ao que parece a resposta do sistema de justiça criminal à expansão do sistema prisional foi prender mais e mais criminosos, e nossos índices de segurança pública não parecem responder de maneira positiva a esta política de encarceramento em massa. O Gráfico 11, que pode ser observado na próxima página deste trabalho, condensa a trajetória do sistema prisional mineiro, trazendo a evolução do seu número de vagas e de custodiados, além da taxa de superlotação registrada no sistema para o período compreendido entre os anos de 2003 e 2018.

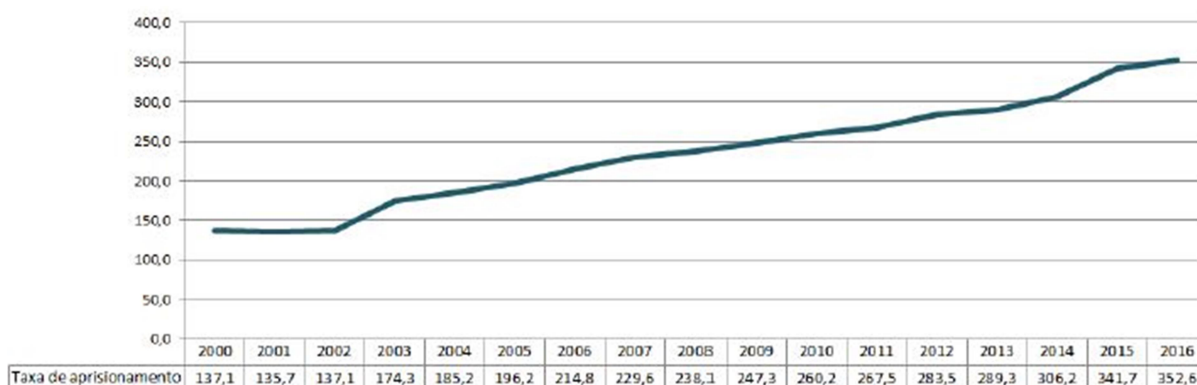
Gráfico 11 – A evolução do sistema prisional e da taxa de superlotação em Minas Gerais entre os anos de 2003 e 2018



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Mapa Carcerário/SEAP-MG.

Como é possível observar no Gráfico 11, a evolução da infraestrutura do sistema prisional em Minas Gerais ao longo dos últimos 15 anos foi considerável. Contudo, mais expressiva ainda foi a evolução da população carcerária. Isso fica evidente quando observamos o crescimento da taxa de aprisionamento a cada 100 mil habitantes no Brasil, que demonstra que o crescimento do encarceramento foi muito superior ao crescimento vegetativo da população brasileira, conforme podemos observar no Gráfico 12:

Gráfico 12 – Evolução da taxa de aprisionamento no Brasil entre os anos de 2000 e 2016 (por 100 mil habitantes)



Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen, dezembro de cada ano; DATASUS.

Na visão de diversos pesquisadores, um dos grandes problemas causadores da superlotação nos sistemas prisionais é a política de drogas do Estado:

Aqui e em diversos outros países, o problema do superencarceramento encontra-se diretamente ligado à política de drogas. Pesquisas de diversos tipos têm colocado em relevo o modo como a sistemática das abordagens policiais e dos flagrantes, a baixa exigência probatória das condenações e os aumentos de pena têm contribuído para o aumento vertiginoso da população prisional. (MACHADO et al. 2018, p.604)

No Brasil cerca de 28% das pessoas encarceradas estão presas por tráfico de drogas. Entre as mulheres esse delito é responsável por 62% das prisões²⁵. Torres (2018) aponta ainda que além do tráfico de drogas, os crimes contra o patrimônio como o furto e o roubo são punidos de maneira severa pelo nosso Código Penal, e contribuem para o quadro de superlotação observado hoje nas unidades. A autora critica ainda o uso excessivo das prisões preventivas, alegando que esse instituto só deveria ser utilizado quando não couber a sua substituição por outra medida cautelar, como por exemplo o uso de tornozeleiras eletrônicas, que como vimos no desenvolvimento deste trabalho, está sendo subutilizado pelo Tribunal e Justiça de Minas Gerais na atualidade.

Contudo, nem tudo são críticas nesta reflexão. É importante reconhecermos especialmente dois aspectos do sistema de justiça criminal de Minas Gerais: em primeiro lugar as audiências de custódia, que segundo o entrevistado B no ano de 2017 resultaram no encaminhamento de 41% dos presos da Região Metropolitana de Belo Horizonte para a Diretoria de Atendimento ao Flagranteado, onde os mesmos recebem atendimento psicossocial, uma vez que, em consonância com os apontamentos de Machado e Torres, a maioria desses indivíduos são usuários de droga que furtaram alguma coisa para sustentar o consumo dessas substâncias ilícitas. Graças às audiências de custódia, esses indivíduos são encaminhados a clínicas de recuperação para que possam ter um atendimento mais adequado do Estado ao seu problema, que não passa e não deve passar pelo encarceramento. Em segundo lugar, é importante ressaltar que Minas Gerais tem hoje a segunda maior população carcerária com acesso a atividades de trabalho, se considerarmos em termos absolutos, e a maior população em proporção ao total de custodiados nos respectivos sistemas prisionais dos Estados. Trata-se de um trabalho notável da SEAP, especialmente das Subsecretarias de Humanização do Atendimento e de Segurança Prisional – SUSEP e SUHUA, respectivamente, que trabalham conjuntamente, mesmo com as dificuldades relatadas ao

²⁵ Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen, Junho/2016.

longo das entrevistas concedidas para a construção do presente trabalho, para assegurar aos indivíduos privados de liberdade a chance de aprenderem novos ofícios, gerarem renda para si (para quando saírem do sistema prisional) e para suas famílias, e aumentarem suas possibilidades de reinserção na sociedade por meio das habilidades desenvolvidas nas oficinas de trabalho. Os dados do último INFOPEN publicado mostram que Minas Gerais opera com o dobro da média de porcentagem de pessoas trabalhando nos sistemas prisionais do Brasil. A informação de todas as unidades federativas pode ser encontrada na Tabela 2, retirada do próprio INFOPEN e reproduzida a seguir:

Tabela 2 – Pessoas privadas de liberdade em atividade laboral – Por UF - 2016

| UF | Pessoas trabalhando | % de pessoas trabalhando |
|---------------|---------------------|--------------------------|
| AC | 462 | 9% |
| AL | 669 | 10% |
| AM | 1.291 | 13% |
| AP | 591 | 22% |
| BA | 1.409 | 11% |
| CE | 1.045 | 5% |
| DF | 2.388 | 16% |
| ES | 1.760 | 9% |
| GO | 1.821 | 11% |
| MA | 1.008 | 13% |
| MG | 18.889 | 30% |
| MS | 4.607 | 25% |
| MT | 1.994 | 19% |
| PA | 1.637 | 12% |
| PB | 716 | 6% |
| PE | 2.677 | 8% |
| PI | 564 | 14% |
| PR | 5.777 | 14% |
| RJ | NI | NI |
| RN | 89 | 1% |
| RO | 1.864 | 17% |
| RR | 196 | 8% |
| RS | 7.947 | 24% |
| SC | 3.577 | 17% |
| SE | 474 | 9% |
| SP | 31.756 | 13% |
| TO | 711 | 21% |
| Brasil | 95.919 | 15% |

Em contato com a Subsecretaria de Humanização do Atendimento – SUHUA foi possível obter os dados atualizados relativos à oferta de ensino e trabalho providos pelo sistema prisional de Minas Gerais. Em setembro de 2018, 17.848 presos trabalhavam, sendo 337 o total de empresas parceiras nas distintas unidades espalhadas por Minas Gerais. Ademais, 8.538 presos estavam estudando, e outros 728 ainda participavam de um projeto de remição pela leitura. São números razoáveis, e espera-se que a SEAP continue trabalhando para melhor lidar com as contingências e dificuldades do sistema, para que seja possível ampliar cada vez mais o acesso dos presos a este tipo de atividade, que são o caminho para a desejada ressocialização dos indivíduos.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta monografia teve como temática central a superlotação do sistema prisional em Minas Gerais e a visão de seus gestores acerca das consequências desse quadro para a gestão do sistema. Aliado às experiências do autor no âmbito da gestão da SEAP, foi possível identificar os efeitos deletérios da superlotação para a política carcerária em Minas Gerais, especialmente no que se refere à finalidade precípua do sistema prisional, qual seja, a de ressocializar os indivíduos que por ele são custodiados.

Quando comparada à realidade já registrada no meio acadêmico e científico, a situação de Minas Gerais não difere daquela observada em outros países que apresentam sistemas prisionais com características similares às observadas aqui, como a superlotação e a escassez de recursos para toda ordem de investimentos. Estes sistemas encontram dificuldades imensas para extrapolar qualquer função que não seja a de simplesmente conter e privar de liberdade às pessoas em conflito com a lei. É assim em Minas Gerais, e é assim que funciona o sistema prisional no Brasil como um todo.

Os dados do último INFOPEN publicado apontaram uma taxa de ocupação de 197,8% das vagas prisionais no Brasil em junho de 2016. 55% desses presos são considerados jovens pelo Estatuto da Juventude (Lei Nº 12.852/2013), tendo entre 18 e 29 anos de idade. Trata-se de uma população claramente sobre-representada no sistema, uma vez que na população geral eles correspondem a apenas 18% da população total. Em Minas Gerais, este quadro é ligeiramente mais grave, e os jovens representam 57% da população carcerária.

Do mesmo modo, negros e pessoas de baixa escolaridade também estão sobre-representados no sistema prisional. Os negros são 64% da população carcerária no Brasil, enquanto que na sociedade eles constituem 53% de nossa população. Ademais, 61% dos presos no Brasil não chegaram a concluir nem sequer o ensino fundamental.

São dados muito preocupantes, e que demonstram o claro viés de criminalização da pobreza vivenciado no Estado brasileiro hoje. Muitos destes jovens só se encontram de fato com o Estado em sua última instância, o sistema de justiça criminal. Não se trata mais de socialização, mas sim de ressocialização – o Estado já falhou múltiplas vezes com esses indivíduos, e agora eles são recolhidos ao sistema prisional, onde, como vimos ao longo deste trabalho, as chances de que ele venha a sair dali pior infelizmente são consideráveis. Todas essas informações confirmam o pensamento de Wacquant et al. (2001, apud CRUZ et al.

2013, p. 19 e 20.) que apontaram que “o alcance desmesurado dos castigos adquire um estatuto de normalidade em sua relação com as estruturas de poder que o sistema de justiça criminal reproduz”.

Ao longo do desenvolvimento deste trabalho foi possível observar que o quadro de superlotação tem como principal efeito justamente o grave prejuízo à capacidade ressocializadora do sistema prisional. Em resumo, o Estado brasileiro, que por tantas vezes falhou com a maior parte dos indivíduos que constituem hoje o sistema prisional na condição de presos, também falha com eles nessa última instância. Estamos, portanto, numa encruzilhada.

Contudo, é importante destacar que a análise feita de maneira insulada nos leva a criticar severamente uma área de trabalho que lida de maneira intensa com as consequências de outras falhas do Estado. O sistema prisional é a ponta do iceberg denominado sistema de segurança pública e justiça criminal, e é nele que confluem todas as falhas anteriores do Estado brasileiro para com a sua cidadania, inclusive as que excedem as questões diretamente relacionadas à segurança pública. É preciso modificar este paradigma. Adorno (2009, apud CRUZ et al., 2013, p.7) ressalta que no caso brasileiro a ampliação da oferta de vagas levou ao encarceramento em massa, em especial das lideranças do narcotráfico e de outras modalidades de crime, levando para dentro das prisões o crime organizado.

É justamente isso que ocorreu em Minas Gerais nos últimos 15 anos, e se todos os demais parâmetros permanecerem constantes, é isso que vai continuar acontecendo pelo Brasil nos próximos anos, a não ser que modifiquemos esses parâmetros. É necessário atuar na raiz dos problemas, na geração de oportunidades, na atenção primária aos indivíduos dependentes de drogas e, indo mais além, na própria política de drogas como um todo. É preciso observar como os países desenvolvidos que registram e registraram quedas de criminalidade e conseqüentemente de suas taxas de encarceramento fizeram para chegar a estes resultados. Holanda e Portugal são bons exemplos. Seria possível replicar as políticas e diretrizes públicas adotadas nesses países aqui no Brasil? Trata-se de um questionamento importante e que deveria ser objeto de novos estudos e investigações no futuro.

Somente assim poderemos escapar do trágico círculo vicioso que hoje se desenha em nosso sistema de justiça criminal, onde pessoas marginalizadas são condenadas e amontoadas em verdadeiras “universidades do crime”, conforme denominam nossos presídios as autoridades e os pesquisadores das áreas da segurança pública e da política criminal.

8. REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio; BORDINI, Eliana. Homens persistentes, instituições obstinadas: a reincidência na Penitenciária de São Paulo. **Temas IMESC. Soc. Dir. Saúde. São Paulo**, 1986.
- ADORNO, Sérgio. Políticas públicas de segurança e justiça penal. **Cadernos Adenauer**, v. 9, p. 9-27, 2008.
- BARBOSA, Antonio Rafael. "Grade de ferro? Corrente de ouro!": circulação e relações no meio prisional. **Tempo Social**, v. 25, n. 1, p. 107-129, 2013.
- BATISTA, Analía Soria. **Estado e controle nas prisões**. Cad. CRH, Salvador, v. 22, n. 56, p.399-410, Ago. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792009000200013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 jun 2018.
- BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Trad. De Flório de angelis. Bauru, Edipro, 1997.
- BENELLI, SJ. **Goffman e as instituições totais em análise**. In: A lógica da internação: instituições totais e disciplinares (des)educativas. São Paulo: Editora UNESP, 2014, pp. 23-62.
- BIRCKBECK, University of London. **World Prison Brief data**. Disponível em: <<http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data>>. Acesso em: 18 set. 2018.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da Pena de Prisão: causas e alternativas**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BOGDEN, C. Robert; BIKLEN, Sari Knopp. **Qualitative Research for Education: An Introduction to Theory and Methods**, Boston: Ally and Bacon. 1982.
- BRASIL, **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 03 jul. 2018.
- BRASIL. Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**, 13 de julho de 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm>. Acesso em: 17 jun. 2018.
- CASTRO, Juliana; MELLO, Igor. Cadeia de Omissões. **O Globo**, Rio de Janeiro, 24 de março de 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/2018/06/24/3046-cadeia-de-omissoes>>. Acesso em: 20 jun. 2018.
- CORDEIRO, Grecianny Carvalho. **Privatização do Sistema Prisional Brasileiro**. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos Editora S.A., 2006.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Dados das Inspeções nos Estabelecimentos Penais**. Outubro, 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php>. Acesso em: 08 out. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Levantamento dos Presos Provisórios do País e Plano de Ação dos Tribunais**. Fevereiro, 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84371-levantamento-dos-presos-provisorios-do-pais-e-plano-de-acao-dos-tribunais>>. Acesso em: 22 ago. 2018.

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Portal da Transparência**. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.transparencia.mg.gov.br>> Acesso em: 18 jun. 2018.

CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da. Da cadeira à penitenciária: uma análise da política prisional de Minas Gerais. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 4, 2010b, Vitória. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2010/2010_ENAPG425.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2018.

CRUZ, M. V. G.; BATITUCCI, E. C.; SILVA, S. L.; SOUZA, L. G. Agente penitenciário: em busca da identidade – notas de pesquisa no Sistema Prisional de Minas Gerais. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37, Águas de Lindóia, 2013

CRUZ, M. V. G.; SOUZA, L.; BATITUCCI, E. Percurso recente da política penitenciária no Brasil: o caso de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.47, p.1307-1325, 2013.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: Nascimento da Prisão. Tradução de Raquel Ramallete. 39ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

GIL, A. C. **Método e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2008.

GODOY, Arlida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, Prisões e Conventos**, 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1987.

GONÇALVES, Marco Fratzezi. **A teoria dialética unificadora da pena criminal: Breve análise contextual**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 83, dez 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8779>. Acesso em: 12 jun 2018.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, I. La cárcel en España: Mediciones y condiciones del encarcelamiento en el siglo XXI. *Revista de derecho penal y criminología*, [Madrid], 3ª Época, n. 18, p. 351-402, 2012.

JIMÉNEZ, Norberto Hernández. LA RESOCIALIZACIÓN COMO FIN DE LA PENA—una frustración en el sistema penitenciario y carcelario colombiano. **Caderno CRH**, v. 30, n. 81, p. 539-559, 2018.

Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN – Junho de 2016. Departamento Penitenciário Nacional, Brasil, 2016. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf> Acesso em: 21 ago. 2018.

MACHADO, Maira Rocha et al. PENAS ALTERNATIVAS PARA PEQUENOS TRAFICANTES: OS ARGUMENTOS DO TJSP NA ENGENHARIA DO SUPERENCARCERAMENTO. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, 2018.

MANZINI, Eduardo José. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. **Seminário internacional sobre pesquisa e estudos qualitativos**, v. 2, 1991.

MELLO, Igor; CASTRO, Juliana. **Mais de quatro detentos morrem por dia em prisões do país**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/mais-de-quatro-detentos-morrem-por-dia-em-prisoas-do-pais-22815782#ixzz5JTvx5Vbn>> Acesso em: 20 jun. 2018.

MENEZES, Estera Muszkat; SILVA, Edna Lúcia da. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 4ª Edição. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2005. Disponível em: <https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_de_teses_e_dissertacoes_4ed.pdf> Acesso em: 15 jun. 2018.

MINAS GERAIS. DECRETO Nº 47087 DE 23 NOV. DE 2016. **Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Administração Prisional. Belo Horizonte**, MG, nov 2016. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47087&comp=&ano=2016&texto=original>>. Acesso em: 27 set. 2018

MINAS GERAIS. Lei 12.985 de 30 de julho de 1998. Transfere a administração das cadeias e dos presídios para a Secretaria de Estado da Justiça e dá outras providências. **Diário Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa.html?tipo=Lei&num=12985&comp=&ano=1998>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

MINAS GERAIS. Lei 22.257 de 27 de julho de 2016. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22257&ano=2016>>. Acesso em: 20 de jun. 2018.

MÓNICO, Lisete S. et al. Observação Participante enquanto metodologia de investigação qualitativa. 2017.

NERY, Déa Carla Pereira. **Teorias da Pena e sua finalidade no Direito Penal Brasileiro**. Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá, v. 13, 2011.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Individualização da pena**. 7ª ed. São Paulo: Forense, 2015.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007.

OLIVEIRA, Victor Neiva; RIBEIRO, Ludmila Mendonça; BASTOS, Luiza Meira. Os agentes penitenciários em Minas Gerais: Quem são e como percebem a sua atividade. **Sistema Penal & Violência**, v. 7, n. 2, p. 176-192, 2015.

PORTAL G1. **Monitor da Violência**. Globo Comunicação e Participações S.A. Disponível em: <<https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/>>. Acesso em: 14 de ago. 2018

PORTAL G1. **Raio X do Sistema Prisional em 2018**. Globo Comunicação e Participações S.A. Disponível em: <<https://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/raio-x-do-sistema-prisional/>>. Acesso em: 14 de ago. 2018.

RANGEL, Flavio Medeiros; BICALHO, Pedro Paulo Gastalho de. **Superlotação das prisões brasileiras: Operador político da racionalidade contemporânea**. *Estud. psicol.* (Natal), Natal, v.21, n.4, p.415-423, Dez. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-294X2016000400415&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 de jun. 2018.

SAMPEDRO, J. Apuntes sobre la resocialización en el sistema penitenciario colombiano. *Eguzkilore*, n. 12, p. 107-111, 1998. Numero extraordinário.

SAPORI, Luis Flávio; SANTOS, Roberta Fernandes; DER MAAS, Lucas Wan. Fatores sociais determinantes da reincidência criminal no Brasil: o caso de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 94, 2017.

SARKIN, Jeremy. Prisões na África: uma avaliação da perspectiva dos direitos humanos. **Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos**, p. 22-49, 2008.

SINHORETTO, Jacqueline; SILVESTRE, Giane; MELO, Felipe Athayde Lins de. **O encarceramento em massa em São Paulo**. *Tempo soc.*, São Paulo, v.25, n.1, p.83-106, jun 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702013000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 jun 2018.

TORRES, Eli Narciso Da Silva. **Prisões, Violência e Sociedade: Debates Contemporâneos**. Paco Editorial, 2018.

VINTEN, Gerald. Participant observation: a model for organizational investigation?. **Journal of managerial psychology**, v. 9, n. 2, p. 30-38, 1994.

WACQUANT, Loïc JD. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Freitas Bastos Editora, 2001.

WALMSLEY, R. Prison Health Care and the Extent of Prison Overcrowding. *International Journal of Prisoner Health*, Londres: Taylor & Francis, v. 1, n. 1, mar. de 2005, p. 9-12.

9. APÊNDICE

Entrevista Semiestruturada - Roteiro base para entrevista aos gestores

Início: Explicar a proposta de identificar as consequências da superlotação do sistema prisional na visão dos gestores. Como esse quadro afeta o funcionamento do sistema? Como a Seap tem reagido a essa situação?

Entrevista

1) Introdução

- a) Trajetória acadêmica e profissional.
- b) Experiência no sistema prisional.

2) Unidade administrativa

- a) Você gere a __. Quais as funções dessa unidade administrativa na gestão do sistema prisional?
- b) No que se refere a essas funções em específico, como o quadro de superlotação vivenciado pelo sistema prisional tem afetado o desempenho delas por parte da __?

3) Sistema Prisional

- a) É para o sistema como um todo? Como a superlotação afeta a rotina operacional e a logística de gestão do sistema prisional?
- b) Com relação aos problemas derivados ou relacionados à questão da superlotação, como a Seap tem atuado para solucionar o que pode ser solucionado, e atenuar o que, no momento, pode ser apenas atenuado?

4) Abertura às considerações finais e a comentários sobre questões específicas que por ventura não foram abordadas ao longo da entrevista.