

Aspectos econômicos do sistema penitenciário brasileiro e sua relação custo-benefício

João Alexandre Netto Bittencourt
Carine Bataioli

RESUMO

A interdição de vários presídios no ano de 2012 reacendeu o debate acerca do sistema carcerário brasileiro, deixando expostas várias de suas falhas. Neste contexto, Órgãos de classe denunciaram o Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, pela violação de tratados, dos quais, inclusive o país é signatário. Constatou-se que direitos previstos constitucionalmente e pela Lei de Execuções Penais, como acesso à saúde e educação não estavam sendo oportunizados aos detentos, além do índice de reincidência dos egressos do sistema penitenciário ser enorme. O Ministério Público, Órgãos de classe, ONGs e ativistas dos direitos humanos declararam o sistema prisional brasileiro falido. Como uma empresa que possui mais débitos do que créditos, o investimento na tentativa de recuperar o sistema é enorme. Mas quanto se gasta para manter e tentar recuperar a estrutura prisional no país? O presente artigo objetiva mostrar a origem do dinheiro utilizado para manter o sistema penitenciário, bem como a relação custo-benefício em busca da ressocialização, no atual sistema carcerário.

Palavras-chave: Sistema Penitenciário. Direito Penal. Prisão. Ressocialização.

Economical aspects of the Brazilian penitentiary system and its cost-benefit relationship

ABSTRACT

The interdiction of various prisons in 2012 rekindled the debate about the Brazilian prison system, leaving exposed a number of shortcomings. In this context, Organ Class denounced Brazil for Inter-American Court of Human Rights, the violation of treaties, of which, including the country is a signatory. It was found that constitutionally provided rights and the Law of Criminal Executions, such as access to health and education were not being offered to detainees. In addition to the recidivism rate of former prisoners in crime is huge. Prosecutors, professional bodies, NGOs and human rights activists declared bankrupt Brazilian prison system. As a company that has more debits than credits, investment in an attempt to recover the system is huge. But how much is spent trying to recover and maintain leave the prison structure in the country? This article aims to show the origin of the money used to keep the prison system, as well as cost-effective in search of rehabilitation, the current prison system

Keywords: Penitentiary System. Criminal Law. Prison. Resocialization.

João Alexandre Netto Bittencourt é mestre em Integração Latino Americana (MILA – UFSM), professor de Direito Penal e Processo Penal da ULBRA, *campus* Cachoeira do Sul.

Carine Bataioli é graduanda em Direito pela Universidade Luterana do Brasil, *campus* Cachoeira do Sul.

Direito e Democracia	Canoas	v.15	n.2	p.50-65	jul./dez. 2014
----------------------	--------	------	-----	---------	----------------

1 INTRODUÇÃO

A crise que assola o sistema penitenciário brasileiro expôs tragicamente a fragilidade do sistema penal brasileiro, mormente pela situação dos presídios e, por consequência, sua incapacidade em reabilitar os apenados sob a tutela do Estado. A violação dos direitos humanos dentro das casas de detenção fez com que as Organizações não governamentais (ONGs) Comissão de Justiça e Paz de Porto Velho (CJP) e o Centro de Justiça Global apresentassem, no ano de 2002, petições para a Corte Interamericana de Direitos Humanos, Órgão da Convenção Americana pertencente à Organização dos Estados Americanos (OEA), sendo a Corte o Órgão judiciário internacional dos países membros da OEA. As petições relatavam a falta das condições mínimas de saúde, segurança e dignidade humana, pleiteando a aplicação imediata de medidas cautelares a fim de assegurar os direitos dos detentos do presídio de Urso Branco em Rondônia.

A Corte, em caráter cautelar, solicitou ao Brasil que investigasse denúncias de execuções sumárias ocorridas nos presídios bem como “adotasse medidas necessárias para proteger a vida e integridade pessoal de todas as pessoas reclusas na Penitenciária Urso Branco”¹, dentre outras resoluções.

Apesar das medidas cautelares que determinavam a investigação e punição de eventuais acusados de terem participado das execuções terem sido acatadas, a situação do presídio de Urso Branco e das demais instituições carcerárias do Brasil não melhorou.

Em 2012, o Brasil foi denunciado na OEA, pelas péssimas condições do Presídio Central de Porto Alegre. A denúncia foi feita por vários órgãos de classe, que relataram a superlotação, o controle interno do presídio exercido por facções criminosas e anexaram laudo feito pelo CREA/RS² que classifica como “crítica” a situação estrutural do estabelecimento penitenciário, entre outros relatos.

Com as denúncias, o Presídio Central de Porto Alegre foi interditado, superlotando outras penitenciárias.

A interdição de estabelecimentos prisionais causa um enorme impacto em todo o sistema carcerário superlotando outros presídios, transformando-os em verdadeiros depósitos humanos sem as mínimas condições de saúde, segurança e o principal, a reabilitação do preso.

Os diversos problemas enfrentados pelo sistema carcerário brasileiro, além dos reflexos causados na sociedade que enxerga os presídios como um problema sem solução, faz com que o investimento na tentativa de melhorar as condições dos estabelecimentos prisionais seja cada vez maior, ainda que insuficiente para uma mudança drástica, de reabilitação do sistema.

¹ Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 29 de agosto de 2002. Medidas Provisórias a respeito da República Federativa do Brasil. Caso da Penitenciária Urso Branco. Disponível em <http://www.corteidh.or.cr>.

² Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – RS.

Neste contexto de total descalabro, surge como alternativa para a recuperação do preso as parcerias público-privadas para construção de penitenciárias, que vem sendo discutida e aplicada, por apresentar a melhor perspectiva de reabilitação do detento.

Apesar das características positivas, há quem sustente a sua inconstitucionalidade³, alegando ser privatização com nomenclatura diversa.

Ressalte-se que o custo para manter um presídio público é bem maior do que é gasto com a parceria público-privada, com a vantagem de que o detento trabalharia produzindo bens materiais que após vendidos, teriam seu lucro revertido para a família do detento.

Apesar das denúncias perante a OEA, ainda há quem seja contra qualquer tipo de melhoria e investimentos nos presídios brasileiros alegando ser mais urgente a construção de escolas e hospitais, tendo o presidiário que pagar pelo delito cometido mesmo sob condições subumanas.

O presente artigo tem como objetivo detalhar a aplicação da verba destinada à manutenção dos presídios brasileiros, contrapondo à caótica situação hodierna, analisando o custo-benefício no atual sistema encarcerador, fazendo-se mister uma análise, ainda que superficial, pelos aspectos ligados a necessidade dos estabelecimentos penais para manutenção da vida em sociedade.

2 O CÁRCERE COMO FORMA DE PUNIÇÃO

Na antiguidade havia o encarceramento provisório dos delinquentes sem o caráter de pena, onde aguardavam até seu julgamento com a condenação à morte e às punições físicas.

As primeiras penas de prisão foram aplicadas ainda na Idade Média dentro dos mosteiros, para castigar clérigos e monges que cometessem irregularidades. A sanção servia para que os condenados dirigissem seu pensamento à meditação, de forma que se arrependessem da infração praticada e entrassem em harmonia com Deus.

Mais tarde, surge a primeira prisão destinada ao recolhimento de infratores, denominada House of Correction, em Londres.

Até a primeira metade do século XIX, as prisões possuíam apenas a finalidade de conter os criminosos sem nenhuma proposta de ressocialização, pois se acreditava que o preso poderia refletir sobre suas atitudes criminosas e dessa forma ser reinserido na sociedade.

Com o tempo a ineficiência desse método foi sendo vista através da alta reincidência de crimes cometidos por ex-presos, conforme pontifica Michael Foucault:

Pensava-se que somente a detenção proporcionaria transformação aos indivíduos enclausurados. A ideia era que estes refizessem suas existências dentro da prisão

³ SANTOS, Juarez Cirino dos. *Direito Penal-Parte Geral*. 5.ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012, p.470.

para depois serem levados de volta à sociedade. Entretanto, percebeu-se o fracasso desse objetivo. Os índices de criminalidade e reincidência dos crimes não diminuíram e os presos em sua maioria não se transformaram. A prisão e a prisionização mostram-se em sua realidade e em seus efeitos visíveis denunciados como um 'grande fracasso da justiça penal'.⁴

Assim, a pena passou a ser quantificada em tempo de privação de liberdade, onde o infrator ficava recluso da sociedade pelo período que a justiça da época acreditasse ser necessário para reparar o mal feito.

Com o passar do tempo surgiram vários modelos para cumprimento de pena, sempre tentando aperfeiçoar o sistema prisional.

O sistema pensilvânico, v.g., criado na colônia prisional da Pensilvânia em 1861 caracterizava-se pela segregação do prisioneiro em celas por ter uma rotina diária de orações, o detento não poderia comunicar-se com os demais, devendo ficar em silêncio e rezar. A religião era a ferramenta utilizada para ressocializar o preso e dessa forma reinseri-lo na sociedade. Pelo total enclausuramento do detento, o sistema não o reabilitava, o tornando mais agressivo e indócil.

Após o fracasso do sistema pensilvânico, foi adotado o sistema auburniano para tentar suprir as falhas do modelo antigo. Esse sistema surgido na penitenciária de Auburn tinha como objetivo aproveitar a força produtiva do detento para produzir riquezas, pois se acreditava que o trabalho dignificava o homem. Esse método de ressocialização não durou muito tempo, pois entre outros pontos negativos utilizava violência física para repreender os detentos e a mão de obra dos prisioneiros confrontava com a mão de obra livre que era remunerada, ao contrário da primeira.

Com o fracasso dos dois sistemas, surge como uma nova alternativa de reabilitação do infrator, o sistema progressivo, em que o detento inicia em um determinado regime carcerário e conforme seu comportamento vai progredindo a outro mais brando. Ao contrário dos sistemas anteriores, no sistema progressivo não são praticadas punições físicas e o preso pode se comunicar com os demais. Com algumas modificações este é o atual sistema utilizado no Brasil.

Atualmente cada país tem seu próprio sistema carcerário, alguns mais, outros menos rígidos. No Japão, por exemplo, as penitenciárias são comandadas pelo Exército que impõe uma rotina rígida para os detentos que trabalham e saem do cárcere com emprego garantido. Os presídios são equipados com bibliotecas, consultórios médicos e dentistas. São proibidos de formarem grupos, não há visita íntima e o preso assiste a palestras e programas educativos.

Esse sistema garante um baixo índice de reincidência, pois dão ao preso uma nova oportunidade de reinserção social.

⁴ FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir. História da violência nas prisões*. 33.ed. Tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 2007. p.32.

Já na Suíça os presídios possuem um setor chamado de “acolhimento” onde o preso passa por uma análise física, médica, psíquica, de escolaridade e aptidão intelectual para que se avalie o melhor posto de trabalho nas fábricas pertencentes à prisão. O preso é avaliado periodicamente e após o cumprimento de dois terços da pena e com o bom comportamento ele recebe a progressão de regime para que cumpra sua pena em regime aberto.

Não há um modelo de cárcere que garanta a inexistência total de reincidência, e sim os que oferecem melhores condições de ressocialização do preso e mais oportunidades para que ele não volte a delinquir.

Cada país adota seu sistema punitivo, alguns com a prisão perpétua do delinquente, outros com prisões especiais para cada tipo de crime, como é o exemplo de Guantánamo, prisão administrada pelos EUA que recebe apenas presos ligados a crimes de guerra e terrorismo.

Há uma variedade de objetivos na aplicação da pena de prisão como a ressocialização do preso, a punição pelo delito cometido ou a defesa social com a reclusão de um delinquente em potencial.

3 FÁBRICA DE ENCARCERAMENTO

A história do trabalho em penitenciárias, em seus mais variados modelos, mostra o fracasso da prisão como célula produtiva no modelo fábrica, afirmando Santos⁵ que a prisão segundo a ideologia oficial pode propor o surgimento de sujeitos ideais, mas não é um aparelho de produção de mercadorias. Ainda, não há como competir o trabalho realizado precariamente, isoladamente no interior de uma penitenciária com a produção da indústria privada.

Para Santos⁶, atualmente, o trabalho sob a administração prisional, caracteriza-se pela reduzida produtividade, porém, preserva a força de trabalho do preso, afirmando, ao cabo, que os presos continuam seres humanos. Por outro lado tratamento dispensado ao trabalho carcerário pelo empresário privado aumenta a produtividade, mas corrompe a essência humana dos encarcerados, já que são vistos como força de trabalho cativa, já que nenhuma empresa privada é constituída com fins humanitários, mas, ao contrário, com objetivos de lucro. Identifica-se uma contradição, na opinião do mesmo pontificador, entre prisão pública e empresa privada, chegando a afirmar que o trabalho privado produz pressão sobre o Poder Judiciário para aplicação de penas longas e introduz critérios econômicos para decisões judiciais sobre livramento condicional, progressão de regimes, comutação ou redução de penas e outros direitos do preso

Em que pese certa carga ideológica no entendimento acima exposto, é inegável que a exploração privada do trabalho carcerário persiste, não se obtendo grandes benefícios hodiernamente, principalmente no que tange à ressocialização.

⁵ SANTOS, Juarez Cirino dos. *Direito Penal – Parte Geral*. 5.ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012, p.466.

⁶ SANTOS, Juarez Cirino dos, 2012, p.466.

Sobre a política americana de encarceramento, chamada por Santos⁷ de criminalização da pobreza, afirmando que há um desmonte do estado social pelo estado penal, quintuplicou a população carcerária daquele país no período de 20 anos. Em 1980 havia 500 mil presos e no ano 2000 já eram 2,5 milhões. No estado norte-americano foi retomado, em 1983, o programa das prisões empresas, aumentando drasticamente as prisões efetivadas, chegando a 276.000 em 1996, contra 85.000 em 1987. Neste sistema, as próprias empresas constroem as prisões e possuem gestão total do estabelecimento penitenciário, o que se chama de sistema full-scale management. A empresa Correction Corporation of America possuía 68 prisões e 50.000 presos, já a empresa Wackenhut possuía 32 empresas construídas e 22 mil presos. A própria Inglaterra já possui políticas semelhantes, com quatro prisões privadas em funcionamento.

4 A LEI DE EXECUÇÕES PENAIS E O SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO

O sistema carcerário brasileiro é regulado pela Lei nº 7.210/84 (Lei de Execuções Penais – LEP), já no artigo 1^o determina como deve ser executada e cumprida a pena privativa de liberdade e restritiva de direitos.

Além de efetivar a sentença, regulamenta os direitos do condenado e a forma como deve cumpri-la.

A Lei 7.210/84 dispõe sobre a criação e funcionamento do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária composto por diversos órgãos do poder público, integrando a sociedade no que diz respeito à política criminal. Os principais objetivos do CNPCP são estimular a pesquisa criminológica e promover a avaliação periódica do sistema criminal para sua adequação às necessidades do país.

Outra disposição administrativa prevista pela LEP é a previsão da função do Ministério Público, Defensoria Pública e do Juízo da Execução dentro do sistema carcerário.

Na LEP está previsto que os condenados deverão ser classificados de acordo com seus antecedentes e personalidade, com a finalidade de evitar que detentos condenados por crimes mais graves, sejam colocados na mesma cela que um detento com penas mais leves. Está determinado também que a Comissão Técnica de Classificação deverá elaborar um programa individualizador de pena, adequado para cada preso.

Para que o programa seja elaborado de maneira correta para cada preso, a LEP determina que o indivíduo seja submetido a um exame criminológico classificatório, através de entrevistas, informações fornecidas por repartições públicas e diligências.

⁷ Ibidem, p.467.

⁸ Art. 1^o. A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 29 maio 2014.

A LEP prevê ainda, que é dever do Estado prestar assistência ao preso para evitar a reincidência e devolvê-lo a sociedade. Essa assistência diz respeito à saúde, educação, material (vestuário, alimentação e ambiente higiênico), jurídica, social e religiosa, conforme o art. 11 da citada Lei.

No que se refere à assistência educacional, o preso deverá concluir o ensino fundamental, se não o tiver completado, além disso, cada instituição prisional deverá dispor de uma biblioteca para os detentos.

A LEP em seu Art. 28 dispõe que “*o trabalho do condenado, como dever social e condição de dignidade humana, terá finalidade educativa e produtiva*”, não podendo ultrapassar de suas capacidades e aptidões, ou seja, um pedreiro não pode trabalhar como electricista. Além dessa condição a legislação de execuções penais dispõe uma série de condições para que o preso trabalhe, internamente ou externamente.

O preso não possui apenas direitos garantidos por lei, mas também deveres que estão estabelecidos no Art. 39 da LEP⁹. Os deveres são os mais básicos para facilitar a convivência e a ordem dentro do estabelecimento prisional.

A indisciplina praticada pelos presos é classificada em leve, média e grave. Entre as infrações puníveis incitar ou participar de movimento para subverter a ordem e a disciplina, fugir, possuir objeto que possa ofender a integridade física de outrem, ter em sua posse aparelho telefônico ou de rádio, descumprir restrição imposta e outras elencadas na LEP.

As sanções aplicadas aos presos que infringem as regras de cumprimento de pena estão previstas nos Artigos 52 e 53, sendo a principal delas o recolhimento a cela individual, a chamada solitária.

A LEP também dispõe sobre o uso da monitoração eletrônica, que pode ser determinado pelo juiz quando o preso sair temporariamente em regime semiaberto ou determinar prisão domiciliar. Na lei estão dispostas também outras orientações acerca da monitoração.

Além de dispor sobre as penas privativas de liberdade, a LEP regula a execução da pena restritiva de direitos, de multa, medida de segurança e da mudança de regime.

⁹ Art. 39. Constituem deveres do condenado:

- I - comportamento disciplinado e cumprimento fiel da sentença;
- II - obediência ao servidor e respeito a qualquer pessoa com quem deva relacionar-se;
- III - urbanidade e respeito no trato com os demais condenados;
- IV - conduta oposta aos movimentos individuais ou coletivos de fuga ou de subversão à ordem ou à disciplina;
- V - execução do trabalho, das tarefas e das ordens recebidas;
- VI - submissão à sanção disciplinar imposta;
- VII - indenização à vítima ou aos seus sucessores;
- VIII - indenização ao Estado, quando possível, das despesas realizadas com a sua manutenção, mediante desconto proporcional da remuneração do trabalho;
- IX - higiene pessoal e asseio da cela ou alojamento;
- X - conservação dos objetos de uso pessoal.

Parágrafo único. Aplica-se ao preso provisório, no que couber, o disposto neste artigo.

5 A REALIDADE DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO

O Ministro César Peluso asseverou durante a assinatura de convênio entre a FIESP e o CNJ que no sistema carcerário brasileiro, a cada 10 presos, 7 voltam a cometer crimes. Os presídios não possuem o mínimo de infraestrutura para comportar mais presos que sua capacidade, sobressaindo a precariedade da higiene, a falta de assistência médica, dentária e o completo descaso do Poder Público.

A falta de respeito aos direitos básicos garantidos constitucionalmente a todo o cidadão brasileiro leva também ao não cumprimento dos direitos humanos assegurados aos presos, infringindo tratados que o Brasil é signatário.

A saúde dentro dos presídios é vergonhosa. A falta de prevenção e tratamento faz com que a ocorrência de certas doenças seja muito maior dentro do estabelecimento carcerário do que fora. Um exemplo é a incidência da tuberculose entre os presos, que é 20 vezes maior do que entre a população em geral, segundo o Comitê Internacional da Cruz Vermelha.

Patologias como hepatite, HIV, doenças venéreas, câncer, hanseníase, anemia, pneumonia e doenças contagiosas são recorrentes no ambiente insalubre dos presídios e não há nada que contenha a sua proliferação.

Outro problema de saúde dentro dos presídios é a utilização de entorpecentes por parte dos presos. A segurança dos presídios é frágil e a entrada de drogas dentro dos estabelecimentos prisionais ocorre com frequência. Os presos não passam por nenhum processo de reabilitação da dependência química.

Dentro dos presídios, detentos que cometeram crimes considerados mais leves convivem com chefes de facções criminosas e delinquentes perigosos, devido à falta de espaço para separá-los e são recrutados para cometerem crimes maiores dos que já praticaram.

Essa prática de misturar os mais variados presos acaba por aumentar o efetivo das quadrilhas que mesmo dentro dos presídios comandam assaltos, homicídios, latrocínios e execuções de policiais e membros de facções rivais.

O acúmulo de pessoas e a periculosidade dos presos fazem com que as galerias fiquem trancadas e as celas abertas, em alguns presídios, e os presos circulem livremente pelos corredores.

O tempo ocioso dentro da prisão não reabilita o detento, pois o estabelecimento prisional não oferece nenhum meio de se concretizar o objetivo principal do cárcere que é a reinserção social.

Conforme Foucault:

(...) a ordem que deve reinar nas cadeias pode contribuir fortemente para regenerar os condenados, os vícios da educação, o contágio dos maus exemplos, a ociosidade... originaram crimes.

Pois bem, tentemos fechar todas essas fontes de corrupção: que sejam praticadas regras de sã moral nas casas de detenção, que, obrigados a um trabalho de que terminarão gostando, quando dele recolherem o fruto, os condenados contraíam o hábito, o gosto e a necessidade da ocupação, que se deem respectivamente o exemplo de uma vida laboriosa; ela logo se tornara uma vida pura, logo começarão a lamentar o passado, primeiro sinal avançado de amor pelo dever.¹⁰

Poucos presídios dispõem de trabalho, educação, ou cursos profissionalizantes para o delinqüente, ficando sem acesso às oportunidades que poderiam modificar sua condição de vida.

A previsão constitucional do direito à educação deveria ser utilizada a favor do preso que muitas vezes não cursou nem o ensino fundamental. De acordo com dados do InfoPen¹¹ mais de 231 mil presos não possuem o ensino fundamental completo, enquanto apenas 62.175 mil possuem o ensino fundamental completo.

A LEP, em seu artigo 18, prevê que se o presidiário não possuir a educação básica (ensino fundamental completo), a instituição carcerária deverá oportunizá-la.

Ainda de acordo com o InfoPen, apenas 47.353 mil presos estudam ou fazem algum tipo de curso técnico.

Além do abandono do Poder Público, o preso convive diariamente com a violência e são muitas vezes réu ou juízes em tribunais da morte dentro dos presídios, onde os próprios detentos fazem suas leis.

Alguns presos já cumpriram um terço de suas penas e podem ser beneficiários da progressão de regime, mas continuam em regime fechado por não haver vaga em albergues para o semiaberto, situação, que, felizmente, vem mudando, pelo entendimento dos tribunais. Há presos à espera de julgamento por um longo período. Esses são fatores que contribuem significativamente para o inchaço do sistema carcerário.

Mostrando esta precariedade, em 2012 o Conselho Nacional de Justiça publicou o livro “Mutirão Carcerário: raio-x do sistema penitenciário brasileiro”, que traz um pequeno relato da situação do sistema carcerário de cada estado do país além de fotos da situação enfrentada pelos detentos.

¹⁰ FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir. História da violência nas prisões*. 33.ed. Tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 2007, p.204.

¹¹ “O InfoPen é um programa de computador (software) de coleta de Dados do Sistema Penitenciário no Brasil, para a integração dos órgãos de administração penitenciária de todo Brasil, possibilitando a criação dos bancos de dados federal e estaduais sobre os estabelecimentos penais e populações penitenciárias.” <http://portal.mj.gov.br/>

Há não só por parte do Poder Público, mas também por parte da sociedade um descaso muito grande em relação ao sistema prisional, não havendo relevância de que, apesar do fato de estarem presos porque cometeram algum delito, são seres humanos.

A sociedade conceitua a situação dos presídios como uma vingança ao crime cometido pelo detento, com isso fecha os olhos frente à quantidade de problemas de cunho social existentes em nosso sistema.

Através desta inércia social a prisão não cumpre a sua função de ressocializar o preso, e por ter seus direitos fundamentais violados, ao ser solto, volta a delinquir, pois a falta de amparo existente dentro da cadeia é a mesma fora dela.

Neste sentido, apontamos doutrina qualificada,

O preso primário de hoje será o reincidente de amanhã, fechando-se o círculo irreversível da prisão, que tem como consequência o custo do delinquente em si e da delinquência que produz.

A prisão é um mal em si mesma. Estabelecimento fechado, de regime totalitário, prisionaliza a mentalidade de todos os seus ocupantes: presos, guardas, carcereiros, funcionários, psicólogos, psiquiatras, assistentes sociais e diretores – mantendo-os sob constante tensão e desconfiança.¹²

O looping do sistema carcerário deixa claro a total ineficácia do sistema adotado atualmente.

6 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NOS PRESÍDIOS DO BRASIL

As parcerias público-privadas, instituídas pela Lei nº 11.079/2004 possibilitam à União, Estados, Distrito Federal e Municípios que concedam à iniciativa privada a construção e gestão de presídios.

A administração privada dos estabelecimentos prisionais possibilita ao preso condições de estudo e trabalho. A LEP, ao tratar do trabalho, o define como dever social e condição de dignidade humana, consoante artigo 28, e seus §§, realizado sob gerência de fundação ou empresa pública e com o objetivo de formação profissional do condenado, como estatui o artigo 34 da aludida lei.

Com a alteração do artigo 34, pela Lei 10.92/03, que acrescentou o parágrafo segundo, passou-se a admitir convênio do poder público com a iniciativa privada para

¹² OLIVEIRA, Maria Odete de. *Prisão: um paradoxo social*, p.233.

implantação de oficinas de trabalho em instituições penais, permitindo a privatização de presídios no Brasil¹³.

Neste contexto, por exemplo, foram terceirizados processos produtivos e de disciplina ao inaugurar a Penitenciária de Guarapuava, no Paraná, em 1999, com capacidade para 240 presos, em regime fechado, sendo entregue a exploração da força de trabalho dos encarcerados a uma empresa privada, bem como a área de segurança, ficando a direção e a fiscalização da segurança por conta de funcionários públicos estaduais.

Segundo levantamento de Cirino¹⁴, em 2012 havia 12 penitenciárias privatizadas no Brasil, sendo 6 no Paraná, 3 no Ceará, 2 no Amazonas e 1 na Bahia.

Deve-se considerar que a privatização de módulos nas penitenciárias não exclui o Poder Executivo, conforme artigo 47 da LEP, da responsabilidade quanto à disciplina que é monopólio estatal. Assim, certas faltas são apuradas pela Autoridade administrativa da prisão e outras, mais graves, pelo juiz da execução, de acordo com o artigo 48 da LEP, tornando, portanto, ilegal, submeter a força de trabalho encarcerada ao poder disciplinar privado.

Juarez Cirino dos Santos¹⁵ levanta a possibilidade da própria terceirização do trabalho carcerário, via convênio com empresas privadas, ser inconstitucional, por infringir o princípio da dignidade da pessoa humana, artigo 1º da CF/88, embasando seu raciocínio na ideia de que os presos trabalhadores não têm o direito de rescindir contrato de trabalho, faltando, portanto liberdade real de trabalhador na relação de emprego, institucionalizando-se o trabalho escravo, ou seja, dominação do homem pelo homem, já que os empregadores são empresários.

Porém, temos que ressaltar e admitir que dentro dos presídios privatizados, o detento aprende um ofício, possui uma rotina diária longe da ociosidade comum em estabelecimentos convencionais, além de ter acesso à educação.

Além disso, o trabalho desenvolvido pelos presidiários é remunerado, sendo metade do salário enviado para a família e a outra parte para uma poupança aberta em nome do detento a que ele só terá acesso após ser solto.

O simples fato de o detento ter acesso aos direitos sociais básicos já o reinsere na sociedade e possibilita a sua reabilitação.

7 A ECONOMIA DO SISTEMA PENITENCIÁRIO

O sistema penitenciário brasileiro é gerido pelo Ministério da Justiça através do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, órgão a ele subordinado.

¹³ SANTOS, Juarez Cirino dos, 2012, p.469.

¹⁴ Ibidem, p.470.

¹⁵ SANTOS, Juarez Cirino dos, 2012, p.470.

O CNPCP foi instituído em 1980, e seu funcionamento é regulado pela Lei de Execuções Penais. É presidido pelo Ministro da Justiça e integrado por 13 membros dentre professores, profissionais do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências relacionadas, além de representantes da comunidade e dos Ministérios Sociais, designados pelo Ministério da Justiça. Os objetivos do CNPCP estão previstos no artigo 64¹⁶, LEP.

Outro órgão integrante do Ministério da Justiça é o Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN- cujo objetivo é dar apoio administrativo e Financeiro para o CNPCP.

O DEPEN, assim como o CNPCP, também é regido pela LEP. As atribuições do DEPEN, previstas no artigo 72¹⁷.

Além do Departamento em âmbito nacional, a LEP prevê que também pode ser criado um departamento ou órgão similar em cada Unidade da Federação.

O DEPEN é o gestor legal dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional, FUNPEN.

O Fundo Penitenciário Nacional foi instituído pela Lei Complementar nº 79 de 7 de janeiro de 1994, “com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividade de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário

¹⁶ Art. 64. Ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, no exercício de suas atividades, em âmbito federal ou estadual, incumbe:

I - propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança;

II - contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária;

III - promover a avaliação periódica do sistema criminal para a sua adequação às necessidades do País;

IV - estimular e promover a pesquisa criminológica;

V - elaborar programa nacional penitenciário de formação e aperfeiçoamento do servidor;

VI - estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais e casas de albergados;

VII - estabelecer os critérios para a elaboração da estatística criminal;

VIII - inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais, bem assim informar-se, mediante relatórios do Conselho Penitenciário, requisições, visitas ou outros meios, acerca do desenvolvimento da execução penal nos Estados, Territórios e Distrito Federal, propondo às autoridades dela incumbida as medidas necessárias ao seu aprimoramento;

IX - representar ao Juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo, em caso de violação das normas referentes à execução penal;

X - representar à autoridade competente para a interdição, no todo ou em parte, de estabelecimento penal.

¹⁷ Art. 72. São atribuições do Departamento Penitenciário Nacional:

I - acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o Território Nacional;

II - inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais;

III - assistir tecnicamente as Unidades Federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos nesta Lei;

IV - colaborar com as Unidades Federativas mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais;

V - colaborar com as Unidades Federativas para a realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado.

VI - estabelecer, mediante convênios com as unidades federativas, o cadastro nacional das vagas existentes em estabelecimentos locais destinadas ao cumprimento de penas privativas de liberdade aplicadas pela justiça de outra unidade federativa, em especial para presos sujeitos a regime disciplinar.

Parágrafo único. Incumbem também ao Departamento a coordenação e supervisão dos estabelecimentos penais e de internamento federais.

Brasileiro.”¹⁸ Foi regulamentado pelo Decreto nº 1.093 de 3 de março de 1994 e é constituído de recursos advindos de 50% das custas judiciais, 3% da renda proveniente das loterias federais, recursos confiscados e bens alienados em favor da União, multas decorrentes de sentenças penais condenatórias transitadas em julgado, fianças e rendimentos decorrentes da aplicação de seu patrimônio.

Os recursos do FUNPEN são aplicados em construção, reforma, ampliação de estabelecimentos prisionais, formação, especialização e aperfeiçoamento dos servidores penitenciários; aquisição de equipamentos e veículos; formação educacional e cultural do preso e dos internos, programas de assistência jurídica ao preso e ao interno bem como o próprio sustento do Fundo e outras ações que venham a ser criadas para o aprimoramento do sistema penitenciário bem como, para suprir a necessidade de reformas e compra de equipamentos para presídios estaduais, financiando uma parte das despesas.

Desta forma, o FUNPEN transfere seus recursos para entidades públicas e privadas conveniadas ao fundo para financiar programas ligados a reinserção social de presos e execução penal.

Os convênios celebrados pela União com outras entidades são regulamentados pela Instrução Normativa nº 1 de 15 de janeiro de 1997 e prevê a liberação dos recursos de acordo com a execução física do projeto objeto do convênio.

Em 2011 o FUNPEN investiu R\$ 54.518.273,50 no sistema carcerário brasileiro.¹⁹

Há ainda o Programa Nacional de apoio prisional atualmente em execução, que deverá repassar R\$ 1,1 bilhão aos presídios públicos com a finalidade de criar 42,5 mil vagas zerando dessa forma o déficit de vagas femininas em presídios e reduzindo a quantidade de presos provisórios em delegacias de polícia.

De acordo com o DEPEN cada preso do sistema penitenciário estadual custa em média R\$ 1.200,00 enquanto um detento de penitenciárias federais de segurança máxima custa R\$ 4.800,00.

Além dos valores repassados para manter os presídios, investimentos em ampliação de vagas, construção de novos presídios e manutenção há de programas que contam com a parceria do governo federal e estadual.

Infelizmente, como é de conhecimento público, todo o investimento feito não foi suficiente para evitar o colapso do sistema penitenciário.

7.1 A relação custo-benefício

A relação custo-benefício é um indicador que relaciona os benefícios de um projeto ou proposta e o seu custo.

¹⁸ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. FUNPEN em números; Brasília, 2012, p.7. Disponível em [HTTP://portal.mj.gov.br](http://portal.mj.gov.br).

¹⁹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. FUNPEN em números, 6.ed., 2012, p.139.

No sistema prisional o benefício esperado é a ressocialização do preso, de forma que ele não volte a delinquir e possa conviver normalmente em sociedade, sendo um ser de direitos e deveres como os demais cidadãos e o custo é o investimento feito pelo Poder Público visando garantir ao preso aqueles direitos previstos na LEP que venham a possibilitar sua reinserção na social.

Conforme exposto acima, a verba destinada aos presídios brasileiros é muito alta, mas não é o suficiente para a reabilitação do apenado.

A LEP prevê que os presos devem ter no mínimo o ensino fundamental completo e devem continuar sua formação escolar dentro dos estabelecimentos penais, mas pesquisa realizada pelo Instituto Avante Brasil de Luiz Flávio Gomes revelou que apenas 8% dos presos estudam; 46% possuem o ensino fundamental incompleto e 7% possuem ensino médio completo.

Em contrapartida, não devemos olvidar que educação é um direito constitucional garantido a todos os cidadãos, ou pelo menos deveria, mas, muitos presídios não ofertam educação para seus detentos, pelos mais variados motivos, como falta de estrutura, segurança para os professores e interesse dos próprios presidiários.

O que se sabe é que sem um ensino de qualidade o país não evolui em aspectos sociais e econômicos e o que deveria ter consciência é que da mesma forma a educação é capaz de mudar a realidade do sistema carcerário através do desafogamento (a cada 12 horas de estudo faz com que um dia da pena seja diminuído), da capacitação do indivíduo que sai do presídio pronto para o mercado de trabalho e conseqüentemente não volta a delinquir. De todo o valor investido, as pesquisas revelam que a realidade do sistema educacional voltado para detentos é precária, bem como o ambiente em que vivem.

Outro direito constitucional que o Poder Público deveria garantir é de acesso à saúde. Os presídios são verdadeiros focos das mais diversas doenças. A dependência de drogas também prejudica a ressocialização do detento, que após sair da cadeia volta a delinquir para adquirir o entorpecente.

O que se vê é um investimento de R\$1,1 bilhão de reais que não dá ao investidor (sociedade), retorno. Ou seja, um investimento bilionário para um sistema falido e sem perspectiva de retorno.

O maior reflexo de que esse investimento está deficitário é o aumento da criminalidade, que assumiu uma escalada impressionante, tomando conta do país. Quanto maior a criminalidade, maior o número de prisões, exigindo maior investimento financeiro.

No entanto, não há investimentos suficientes na prevenção ao crime, refletido pela falta investimentos em saúde, saneamento básico, assistência social, cultura, lazer, profissionalização e principalmente educação.

Destarte, não se pode negar que a mesma sociedade que sofre com o aumento da criminalidade é a que fecha os olhos para o que ocorre.

Recentemente a crise do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, em São Luís, no Maranhão, trouxe à tona novamente o problema do sistema penitenciário brasileiro.

De acordo com o CNJ²⁰, ao menos 60 presos foram mortos dentro do complexo prisional em 2013, além da ocorrência de estupros de mulheres parentes de detentos durante os horários de visitas. O mesmo documento relata a prática de tortura entre os próprios presos que disputam o controle do presídio.

Todo esse quadro caótico vivido pelo sistema carcerário possui reflexo direto na sociedade que recebe o ex apenado em pior situação do que quanto entrou no sistema, com o consequente aumento da criminalidade.

8 CONCLUSÃO

Conforme apresentado, o investimento no sistema prisional é bilionário, e o resultado pouco significativo de forma que justifique tal gasto.

A sociedade em si, questiona a efetividade da privação de liberdade como medida ressocializadora, tendo em vista que para muitos detentos, sua rotina não é alterada, pois comandam de dentro do sistema prisional seus crimes, além de selarem alianças criminosas com os demais.

Tal situação, que não deveria ocorrer, é fruto do completo abandono do presidiário, que não tem acesso aos mínimos direitos assegurados constitucionalmente a todos os cidadãos. Essa negligência não ocorre apenas por parte do Poder Público, mas, principalmente pela sociedade, que não vê a calamidade dos presídios, crendo que desta forma, o detento pagará pelo delito.

É importante ressaltar, que onde o Estado não atua, o crime age. Se o presidiário, não possui acesso à saúde, segurança, assistência social, educação e demais direitos sociais dentro do estabelecimento prisional, ele sabe que a situação não será muito diferente após ser posto em liberdade, pois enfrentará resistências até mesmo para obter um trabalho digno. Desta forma, o reinserção é catapultado a obter alguma maneira de manter sua subsistência e de sua família, ficando a reinserção social em segundo plano. E, como o Poder Público não fornece isso, ele adota o método mais fácil que é a criminalidade.

Na tentativa de reverter toda essa situação, o Ministério Público e o Poder Judiciário constantemente interdita estabelecimentos prisionais que se encontravam em pior situação, o que não resolve o problema, apenas agrava, pois superlota outros presídios, tornando a situação pior.

Infelizmente, a única alternativa para melhorar a situação penitenciária é uma grande reforma no sistema como um todo, desde a aplicação do direito material, passando pela execução penal, até meses após a liberdade do preso, com o devido acompanhamento.

²⁰ <http://www.cnj.jus.br>

Espera-se que com a adoção das parcerias público-privadas no sistema prisional, pelo menos uma parte do problema se resolva. Mas uma parte pequena, tendo em vista que conforme exposto anteriormente, uma série de fatores contribuem para o agravamento da situação.

Enquanto uma mudança severa não for feita, o investimento com certeza vai ser maior, ano após ano, sem resultados satisfatórios, ou seja, com custo-benefício negativo.

REFERÊNCIAS

- AMBOS, Kai. *Direito Penal*. Tradução de Pablo Rodrigo Alflen da Silva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 2006.
- AVENA, Norberto. *Processo Penal Esquematizado*. 4.ed. São Paulo: Método, 2012.
- BARATTA, Alessandro. *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal*. Rio de Janeiro: Renavan, 2011.
- BECCARIA, Cesare. *Dos Delitos e das Penas*. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. *Manual de Direito Penal: Parte Geral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.
- CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO RIO GRANDE DO SUL – www.crea-rs.org.br.
- Corte Interamericana de Direitos Humanos* – www.corteidh.or.cr.
- ESTEFAM Victor; GONÇALVES, Victor Eduardo Rios G. *Direito Penal Esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir. História da violência nas prisões*. 33.ed. Tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 1987.
- GONÇALVES, Victor Eduardo R. *Direito Penal: Parte Geral*. 17.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MASSON, Cleber. *Direito Penal Esquematizado*. 6.ed. São Paulo: Método, 2012.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. FUNPEN em números; Brasília, 2012.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Info-Pen Estatística.
- NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Direito Penal: Parte Geral e Especial*. 7.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- OLIVEIRA, Maria Odete de. *Prisão: um paradoxo social*. Editora da Universidade Federal de Santa Catarina, 1984.
- SANTOS, Juarez Cirino dos. *Direito Penal-Parte Geral*. 5.ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.