



## MUNICÍPIOS: ESPAÇOS DO ENCARCERAMENTO EM MASSA

### MUNICIPALITIES: SPACES OF MASS INCARCERATION

Ana Maria Lima de Freitas<sup>1</sup>

Claycia Maria Rocha Machado<sup>2</sup>

Claudio Belmino Rabelo Evangelista<sup>3</sup>

Rondinelli Santos de Matos Pereira<sup>4</sup>

Claudio Travassos Delicato<sup>5</sup>

**RESUMO:** A pesquisa analisa questões envolvendo algumas características do sistema prisional, como a superlotação, insalubridade e assistência à saúde, em decorrência do aumento no número de indivíduos encarcerados, nas últimas décadas. Trata-se de uma pesquisa atualizada que faz a revisão bibliográfica de textos publicados nos últimos cinco anos. A busca organizada deu-se por meio de leituras incluindo artigos de periódicos, relatórios de instituições nacionais, reportagens de jornais de grande circulação, dissertações, comunicação em eventos. Foram analisados diversos documentos produzidos e publicados por especialistas brasileiros. A técnica de análise do material coletado foi utilizada mediante a construção de categorias definidas, tendo em vista o objetivo da pesquisa, do conhecimento sobre segurança pública e do perfil da população carcerária. Com base na sistematização desse conhecimento construído em grande parte na realidade brasileira, proporciona-se recursos teórico-práticos para efetivar novos programas de prevenção a criminalidade. Os problemas existentes no interior do sistema penitenciário extrapolam as fronteiras das prisões, atingindo a comunidade em geral que acredita em ferramentas de punições mais severas. O estado do conhecimento atingido a partir dos trabalhos analisados pode ser utilizado em outros estudos, com impacto sobre políticas públicas de segurança.

**Palavras-chave:** Sistema prisional. Encarceramento. População carcerária. Políticas públicas.

**ABSTRACT:** The research analyzes issues involving some characteristics of the prison system, such as overcrowding, insalubrity and health care, due to the increase in the number of individuals incarcerated in the last decades. This is an updated research that makes the bibliographic review of texts published in the last five years. The organized search was made through readings including articles of periodicals, reports of national institutions, reports of newspapers of great circulation, dissertations, communication in events. Several documents produced and published by Brazilian specialists were analyzed. The technique of analysis of the collected material was used by the construction of defined categories, in view of the research objective, knowledge about public safety and the profile of the prison population. Based on the systematization of this knowledge built largely in the Brazilian reality, theoretical-practical resources are provided to implement new crime prevention programs. Problems within the penitentiary system extend beyond the borders of prisons, reaching the wider community that believes in more severe punishment tools. The state of knowledge reached from the analyzed works can be used in other studies, with impact on public security policies

**Keywords:** Prison system, Incarceration, Prison population and public policies.

1 Mestranda do Curso de Mestrado Profissional em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania da Universidade Estadual de Roraima (UERR), anamariarr.freitas@yahoo.com.br.

2 Mestranda do Curso de Mestrado Profissional em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania da Universidade Estadual de Roraima (UERR), claymrm@gmail.com.

3 Mestrando do Curso de Mestrado Profissional em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania da Universidade Estadual de Roraima (UERR), cbelmino@yahoo.com.br.

4 Mestrando do Curso de Mestrado Profissional em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania da Universidade Estadual de Roraima (UERR), rondinellimatots@hotmail.com.

5 Prof. Dr. em Ciências Sociais, da Universidade Estadual de Roraima. (UERR), claudiotravassosdelicato@bol.com.br.



## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 5º, XLVII, a proibição das penas cruéis, garantindo ao apenado a integridade física e moral (artigo 5º, XLIX). Entretanto, o tratamento indigno a que tantas vezes é submetido o preso no Brasil não se distancia de ser uma pena cruel, daquela vivenciada no período que precedeu o iluminismo, onde presos aguardavam em celas insalubres suas penas de suplícios com a consequente morte por esquartejamento ou decapitação.

Diante da realidade do encarceramento em massa é preciso criar alternativas e promover políticas efetivas para lidar com as demandas de segurança pública de maneira responsável e não imediatista. Com efeito, o objetivo deste artigo é analisar questões envolvendo algumas características do sistema prisional, como a superlotação, insalubridade e assistência à saúde, em decorrência do aumento no número de indivíduos encarcerados, nas últimas décadas.

Assim, o presente artigo apresenta uma abordagem acerca do sistema prisional brasileiro, acompanhado do desrespeito aos direitos humanos. A escolha do tema justifica-se pelo fato da importância de se entender o porquê do encarceramento em massa, no Brasil.

## SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

### Características

Nas últimas décadas, o Brasil vem caminhando, em ritmo acelerado, na contra mão dos direitos fundamentais da pessoa privada de liberdade. A privação de liberdade porque passa o indivíduo é uma resposta ao ato de infração penal

cometido. Contudo, isso não autoriza o Estado a impor restrições além daquelas que estão dispostas na legislação vigente. Embora a Constituição Cidadã garanta a integridade física e moral dos presos, na prática, a prisão se resume a um depósito de seres humanos esquivados de seus direitos e dignidade.

Certamente, o reflexo da falência prisional no Brasil traz uma realidade crescente dessa população que, até junho de 2016 chegou a 726.712, colocando o país atualmente na terceira posição com a maior população prisional do mundo. Dos mais de 700 mil presos no país, 40% são presos provisórios, aguardando julgamento e devem ser condenados a regime aberto ou absolvido, e mais da metade dessa população é de jovens de 18 a 29 anos e 64% são negros, segundo dados do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (Infopen, 2016).

Sobre os presos provisórios, a ex-diretora do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) afirmou:

[...] fizemos uma pesquisa em parceria com o IPEA e identificamos que desse percentual de presos, 40% deles quando chegar ao fim do processo vai ser inocentado ou vai ser condenado a uma pena restritiva de direitos. Ou seja, é um contingente bem significativo de pessoas que não precisaria estar na prisão. (DAUFEMBACK, 2017)

Diante dessa realidade, faltam vagas no sistema prisional, falta acesso à justiça, à saúde, à educação e ao trabalho, fazendo com que a violência do cárcere contribua com a violência nas ruas.

Nesse sentido, Rogério Greco leciona:

O sistema prisional agoniza, enquanto a sociedade, de forma geral, não se importa com isso, pois crê que aqueles que ali se encontram recolhidos merecem esse sofrimento. Esquece-se, contudo, que aquelas pessoas, que estão sendo tratadas como seres



irracionais, sairão um dia da prisão e voltarão ao convívio em sociedade. Assim, cabe a nós decidir se voltarão melhores ou piores (2017, nota do autor).

Em suma, a prisão tornou-se espaço para amontoar pessoas, umas com penas mais graves, outras com penas mais leves. Porém, se a pena infligida pela lei tem como objetivo principal a reparação do crime, não se pode permitir que o indivíduo condenado a penas leves permaneça preso no mesmo local que o criminoso condenado a penas mais graves. Motifs du Code d' instruction criminelle, relatório de G.A. Real, p. 244 (apud Foucault, 2014, p.219).

### **Crescimento Populacional Carcerário**

O crescimento excessivo do encarceramento em massa ocorrido nos últimos anos, nas prisões brasileiras, vem mostrando o descrédito das instituições responsáveis pela segurança pública. Com isso, a prevenção e a reabilitação do preso tornaram-se cada vez mais distante da reversão desse cenário de violação sistemáticas de direitos.

Hoje, o sistema carcerário vive o paradoxo do avanço da violência, o clamor pelo endurecimento da pena e, do outro lado, a superlotação. Além do que a precariedade do sistema prisional, a falta de investimento e o descaso do poder público contribuem com o agravamento da crise, dificultando a possibilidade de ressocialização de qualquer indivíduo. No entanto, há de se perguntar o porquê do Brasil ter chegado a essa decadência no sistema prisional. Para isso, pode se apontar alguns fatores que podem ser considerados e/ou ter influenciados esse processo, como a Lei de Crimes Hediondos editada em 1990, que limitou a progressão de regime, aumentando o

tempo de pena em regime fechado, bem como a inclusão do tráfico de drogas no rol de crimes hediondos.

Também a Lei nº 11.343/2006 – (Lei de Drogas), tem contribuído em grande escala com a superlotação nos presídios brasileiros. A partir de sua aplicação o crescimento da população carcerária cresceu 348%. Segundo dados do Ministério da Justiça, em 2016, 62% das mulheres e 26% dos homens presos no Brasil respondem a crimes relacionados às drogas. Os crimes relacionados ao tráfico de drogas registram 28% da população carcerária total; roubos e furtos chegam a 37%; e apenas 11% dos crimes que causaram a prisão são homicídios (VERDÉLIO, 2017).

Diante dessa ascensão vertiginosa do encarceramento em massa, o desafio é de fazer valer a Constituição Federal de 1988, Lei de Execução Penal e

### **A Saúde no Sistema Prisional: o que fazer?**

A problemática do encarceramento em massa no Brasil tem levantado algumas questões que merecem ser analisadas sob o ponto de vista dos direitos humanos, que ao longo do tempo vem sendo violados nas prisões brasileiras. A superlotação das celas, insalubridade, precariedade tornam as prisões em espaço propício à propagação de contágio e transmissão de doenças. Tudo isso associado à má alimentação, sedentarismo, uso de drogas, falta de higiene e ambiente sombrio da prisão fazem com que o indivíduo que adentra no sistema numa condição sadia, de lá não saia sem ser investido de uma doença ou com sua resistência física abalada e saúde fragilizada.



Além disso, os presos passam a ter problemas de saúde por contraírem doenças do aparelho respiratório, como tuberculose e pneumonia. Apresentam também um alto índice de hepatite e doenças sexualmente transmissíveis, em geral, a AIDS. Sem falar dos portadores de distúrbios mentais, de câncer, hanseníase e deficiência física. Quanto a saúde bucal, o tratamento odontológico na prisão resume-se apenas à extração de dentes.

Com isso, o preso tem uma dupla penalização: a pena de prisão e o estado de saúde precário adquirido ao longo do cumprimento da pena. Destaca-se diante desse cenário, o descumprimento da Lei de Execução Penal, a qual prevê no inciso VII do artigo 41 o direito à saúde por parte do preso, como uma obrigação do Estado. Porém, não existe tratamento médico – hospitalar na maioria dos presídios, dificultando o tratamento dos presos que por vezes não conseguem chegar aos hospitais públicos, pois precisam de escolta dos Policiais Militares (PM) que nem sempre estão disponíveis para tal, e quando levados ao atendimento corre-se o risco de não haver vaga disponível.

Embora as garantias legais previstas durante a execução da pena, prescritas nos diversos estatutos não sejam respeitadas pelo Estado, cabe à sociedade, por meio do controle social, responder a indagação: o que fazer para que o preso não perca sua dignidade e possa voltar em condições favoráveis ao convívio com a sociedade?

Mediante o exposto evidencia-se a necessidade do poder público, por meios de seus gestores, de propor e impulsionar

políticas públicas, principalmente as relacionadas a Saúde, voltadas as pessoas privadas de liberdade.

## **RESPONSABILIDADES COMPARTILHADAS**

Os estados e municípios têm um papel fundamental no processo de tomada de decisões quando envolve conteúdos, instrumentos e aspectos institucionais na formulação de uma política pública. O envolvimento de órgãos públicos ou mesmo as entidades não governamentais e as empresas privadas na elaboração e/ou planejamento, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas constitui alternativas para “delimitar os desafios que os governos e as sociedades enfrentam” Rodrigues (2011, p.46) (apud MEDEIROS, 2018).

De acordo com Medeiros (2013), políticas públicas governamentais são entendidas como “Estado em ação.” É o Estado implantando um projeto de governo, por meio de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. Todavia, não há na literatura um consenso sobre o conceito de políticas públicas, talvez por este ser um campo recente da ciência política. Entretanto, Matus (apud Queiroz, 2012, p.96) apresenta uma definição mais elaborada e abrangente para a política pública “é uma decisão ou um grupo de decisões - explícitas ou implícitas - que pode estabelecer as diretrizes para a ação presente, para orientar decisões futuras ou para iniciar ou retardar uma ação.”

Queiroz (2012, p.96), acrescenta que:

Outra forma de conceituarmos política pública é defini-la como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos da sociedade geridos pelo governo. Sendo os instrumentos de ação dos governos,



as políticas públicas devem estar orientadas pelos princípios constitucionais a elas relacionados como, por exemplo, o da eficiência, da eficácia.

O autor conclui que as políticas públicas têm sua razão de existir, pois o Estado social está marcado pela “obrigação de garantia de direitos fundamentais ao cidadão.” Desse modo, faz uma síntese conceitual do que seja políticas públicas.

“[...] são, no estado democrático de direito, os meios que a administração pública dispõe para a defesa e concretização dos direitos de liberdade e dos direitos sociais dos cidadãos, estabelecidos numa Constituição Nacional” (QUEIROZ, 2012, p.97).

Com base nessas primícias, um dos maiores entraves para a efetivação de políticas públicas voltadas à saúde das pessoas privadas de liberdade é a superação das dificuldades impostas pela própria condição de confinamento, que dificulta o acesso às ações e serviços de saúde de forma integral e efetiva.

A visão de que as políticas públicas voltadas ao sistema prisional são realizadas por ações dos estados, a prevalência da garantia dos direitos básicos das pessoas aprisionadas demanda o entrelaçamento dos interesses dos municípios com o dos estados e da nação. A partir da percepção das responsabilidades compartilhadas de municípios, estados e governo federal em relação às pessoas encarceradas, em 2014, foi criada a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (Pnaisp), com o objetivo de ampliar as ações de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) para a população privada de liberdade, fazendo com que

cada unidade básica de saúde prisional passasse a ser visualizada como ponto de atenção da Rede de Atenção à Saúde<sup>1</sup>.

As mudanças apontadas pela Pnaisp apresentam grandes ganhos na garantia e defesa dos Direitos Humanos no Brasil, em total consonância com a previsão constitucional de saúde para todos. Dessa forma, todo cidadão brasileiro, sem distinção, tem direito ao acesso e aos serviços de saúde.

## METODOLOGIA

O caminho metodológico que foi utilizado para construção desta pesquisa, deu-se por meio de levantamento bibliográfico com análise de fontes secundárias que abordam de diferentes maneiras o tema proposto. Este artigo caracterizou-se como pesquisa bibliográfica pois as fontes são de “material já elaborado, constituído principalmente de livros, artigos científicos permitindo ao investigador a cobertura de uma gama de fenômeno muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente” (Gil, 2010, p.50).

Neste artigo foi utilizada a pesquisa aplicada, pois esta concentra-se em torno dos problemas presentes nas atividades das instituições, organizações, grupos ou atores sociais. A pesquisa aplicada está empenhada na elaboração de diagnósticos, identificação de problema e busca de soluções (Fleury; Werlang, 2009, p.2).

Afirma, ainda, os autores,

a geração de impacto da pesquisa aplicada vai além da dimensão acadêmica de divulgação do conhecimento científico e por

1 BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria Interministerial nº 1, de 2 de janeiro de 2014, que institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade (PNAISP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).



isso deve ser veiculada de forma estratégica e no formato mais adequado para entender os objetivos de qualificar o debate público e/ou influenciar os atores responsáveis pelo processo de tomada de decisão (2009, p.5).

Assim, este trabalho buscou adquirir conhecimentos e propor solução para o problema identificado, ou seja, aprimorar a participação dos municípios na formulação e execução de políticas públicas voltadas à atuação básica de saúde para atender uma parcela da população, hoje privada de liberdade.

## DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Diante dos resultados obtidos, o encarceramento em massa apresenta situações diversas para discussão, visto que há uma infinidade de estudos disponíveis na literatura investigando suas supostas causas. Embora possuam resultados de estudos incluindo números expressivos de presos encarcerados, ainda encontram-se em fase de conclusão por parte Conselho Nacional de Justiça (CNJ), um sistema de monitoramento para dar ao Poder Judiciário controle de informações sobre todos os presos brasileiros, o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP). Até junho de 2018, o CNJ já tinha cadastradas no BNMP as informações de 22 unidades da federação, com um total de 464.295 presos. É importante frisar que o Cadastro Nacional de Presos oferece informações das pessoas privadas de liberdade, bem como dados sobre os mandados de prisão pendentes de cumprimento.

De acordo com os resultados obtidos, encontrou-se indícios que o encarceramento em massa apresenta causas que levam o sistema prisional a agonizar por falta de vagas, acesso à justiça, à saúde, e à educação e ao

trabalho. Uma indicação forte dessa pesquisa é de que o compartilhamento de responsabilidades entre estados e municípios possa assegurar às pessoas privadas de liberdade o direito à saúde no sistema prisional.

Apesar dos resultados obtidos, certos pontos sobre a superlotação no sistema prisional ainda não foram esclarecidos de forma satisfatória, requerendo maior investigação. Cita-se como exemplo, a necessidade de estudos sobre homicídios que representam apenas 11% de toda população encarcerada. Outro importante fator a ser investigado é qual seria o papel da mulher no cotidiano do crime, tendo em vista que do total de 726.712 pessoas privadas de liberdade, 5% são mulheres e deste percentual 62% respondem a crimes relacionados às drogas, conforme dados do Infopen, 2016.

Como sugestões para estudos futuros, sugere-se a discussão da Lei nº 11.343/2006, que instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas. Para sua correta aplicação a um caso concreto, é importante discutir, entender e explicar a lei, pois nem sempre ela está escrita de forma clara, podendo implicar em consequência para os indivíduos. Outra possibilidade de estudos futuros é a participação dos municípios na execução das políticas públicas envolvendo a atenção básica de saúde, para melhor atender os presos.

Enfim, sugere-se a utilização de um banco de dados central com informações fidedignas para não haver prejuízo na vida das pessoas privadas de liberdade, e também minimizar dados repetidos e incompletos, como garantia da implementação de políticas públicas com



eficiência e eficácia.

## CONCLUSÃO

Do que foi apresentado no presente artigo, é possível constatar a ineficácia da política no sistema prisional brasileiro. A falta de investimentos e o descaso do poder público têm contribuído sobremaneira com o agravamento de crise nos presídios.

Os dados mais recentes apresentados pelo Infopen são de 2016 e mostram que o encarceramento em massa, atrelada à política de guerra às drogas, prende uma parcela específica de população, mesmo não havendo vaga para essas pessoas. “As mais de 700 mil pessoas presas no Brasil se amontoam em pouco mais de 370 mil vagas.”

Portanto, conclui-se que os governos federal e estaduais têm a responsabilidade e o compromisso de fazer valer a Lei de Execução Penal, como forma de assegurar às pessoas privadas de liberdade a não violação de direitos constitucionais.

Acredita-se ainda que o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federativos, na implementação das políticas públicas, principalmente, à saúde dos presos, garantiria às pessoas privadas de liberdade o acesso aos serviços de saúde básica sob os cuidados do Sistema Único de Saúde (SUS).

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Raquel Damasceno da. **A realidade atual do sistema penitenciário.**

Revista CEJ, Brasília Ano XI, nº.39. p.74-78, out/dez2007. Disponível em:

<<https://www.jf.jus.br/ojs2qindex.pls/revcej/artide>>

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição Federal de 1988- (Publicação Original), 05 de outubro 1988.**

\_\_\_\_\_. Presidência da República, **Lei nº8072, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art.5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e deriva outras providências.**

Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8072.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm)>

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crime e dá outras providências.**

Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03\\_a to2004-2006](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03_a to2004-2006)>

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº7.120/1984 Lei de Execução Penal. Efetiva as disposições de sentença ou decisão criminal e proporciona condições para harmônica integração social dos condenados e do internado.**

Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/le is/l7210](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/le is/l7210)>

FLEURY, M<sup>a</sup> Tereza. Lima; Werlang, Sérgio. **Pesquisa aplicada-reflexões sobre conceitos e abordagens metodológicos.** Disponível em:



<<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/>>

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão, tradução de Raquel Ramallete. 42 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GRECO, Rogério. **Sistema Prisional: colapso atual e soluções alternativas**. 4<sup>o</sup> ed. rev., ampl e atual. Niterói, RJ: Impetus, 2017.

MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. **Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011**.

Rev.Adm. Pública- Rio de Janeiro 49(1): 3-21, Jan./fev.2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n1/0034-7612-rap-49-01-00003.pdf>>

MEDEIROS, Alexsandro M. **Políticas Públicas Latles**.

cnpq.br/694635614081010. Disponível em: <<https://www.sabedoriapolitica.com.br/ci%c3%aancia-politica/politicas-publicas/>>

MINISTÉRIO da Justiça e Segurança Pública (BRASIL). **Relatório- Atualização-junho de 2016**.

**Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen)**.

Organização:SANTOS, Thandara; colaboração ROSA, Marlene Inês [et. al]. Brasília, 2017. Disponível em: <[https://www.justica.gov.br/.../relatorio\\_2016](https://www.justica.gov.br/.../relatorio_2016)>

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**.

1.ed.Intersaberes. Curitiba:2012

ROCHA, Gustavo do Vale. Advogado Conselheiro do Conselho Nacional do Ministério Público. Tema da Redação: **Sistema Carcerário Brasileiro-Problemas e Soluções**. Disponível em: <<https://www.imagineie.com.br/.../tema-deredacao>>

SERRANO, Pedro Estevan. **Encarceramento em massa: ineficaz ,injusto e antidemocrático**. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/encarceramento>>

VASCONCELOS , Emerson Diego. **A precariedade no sistema penitenciário brasileiro-violação dos direitos humanos**. Disponível em: <<https://www.ambitojuridico.com.br/site/artigo>>

VERDÉLIO, Andreia. **Com 726 presos, Brasil tem terceira maior população carcerária do mundo**. Disponível em: <<https://www.agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017>>