





QUAIS SÃO OS NÚMEROS DA JUSTIÇA CRIMINAL NO BRASIL?

uito se tem falado sobre a alarmante quantidade de pessoas presas no Brasil: 607.731, segundo o último Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen¹, publicado pelo Ministério da Justiça em junho de 2015. No entanto, que tipo de informação esse dado revela a respeito do sistema de justiça criminal brasileiro?

A Rede Justiça Criminal lança o presente boletim para chamar a atenção para uma leitura mais responsável dos dados do sistema de justiça criminal no Brasil. Por um lado, os dados evidenciam gargalos e ineficiências do sistema. Por outro, o estudo desses mesmos dados revela lacunas e fragilidades na sua produção e análise, prejudicando a construção de séries históricas e de avaliações. Em que pese o sistema de justiça criminal constituir um dos principais focos de atuação do Estado, na prática, verifica-se que a política criminal em vigor atende mais a percepções e clamores populares, orientados pela exploração midiática de casos pontuais, do que a uma análise criteriosa das evidências empíricas. É por isso que a Rede Justiça Criminal conclama todos, autoridades responsáveis e sociedade civil, a contribuir para o fortalecimento do conjunto de informações e estatísticas sobre o sistema, focado em transparência, regularidade e confiabilidade. A Rede Justiça Criminal acredita que, assim como qualquer outra política pública, a política de justiça criminal deve embasar-se em informações qualificadas para a construção de um diagnóstico mais preciso que permita implantar soluções adaptadas aos objetivos, identificar gargalos e propor ações corretivas.

O desenho e a subsequente análise de qualquer política pública requerem não somente dados confiáveis e sistematizados, mas também que estes possam ser cotejados ao longo do tempo e à luz de diferentes fatores. Importa saber, por exemplo, que além de exorbitante em números absolutos, a população carcerária segue uma tendência de crescimento contínuo e acelerado. **Em uma década, o Brasil viu dobrar**

¹ http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/relatorio-depen-versao-web.pdf

o número de pessoas encarceradas, alcançando assim o quarto lugar no vergonhoso ranking dos países com os maiores contingentes de pessoas privadas de liberdade.

Importa saber também que o encarceramento em massa que vem ocorrendo no Brasil não gerou qualquer impacto positivo sobre os indicadores de violência. Muito pelo contrário. Não à toa, Estados Unidos, China e Rússia, que apresentam respectivamente as três maiores populações carcerárias no mundo, vêm reduzindo sua taxa de aprisionamento (relação de pessoas presas a cada 100.000 habitantes)². Na contramão da tendência mundial, o Brasil testemunhou um impressionante aumento de 33% de sua taxa de aprisionamento em cinco anos, chegando hoje à média de quase 300 pessoas presas para cada cem mil habitantes.

Desse agigantado contingente de pessoas encarceradas, 41% sequer foram condenadas pelo sistema de justiça brasileiro. Não bastasse o uso da prisão provisória ter se tornado abusivo, mais da metade dos presos provisórios estão custodiados há mais de 90 dias³. E apenas 37% das unidades prisionais foram capazes de enviar essa informação, as demais unidades não têm controle sobre o tempo de privação de liberdade desses presos.

Diante dessa perspectiva, a despesa anual com custeio de pessoal e execução dos estados da federação alcança a casa dos 12 bilhões de reais, valor empenhado apenas pelo Departamento Penitenciário Nacional. Além disso, a cada presídio construído, em dois, três ou no máximo quatro anos gasta-se o mesmo valor em manutenção e pessoal⁴.

Por fim, importa saber também, que o estado de São Paulo, que custodia um terço do total das pessoas encarceradas, não forneceu os dados ao Ministério da Justiça, responsável por consolidar as informações em âmbito federal⁵.

² Comparados os anos de 2008 e 2013, os Estados Unidos reduziram em 8% a taxa de aprisionamento, a China em 9% e a Rússia em 24%, segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen.

³ 90 dias é o "prazo previsto para encerramento da instrução preliminar do procedimento do Júri e pouco superior à soma dos prazos do procedimento ordinário para encerramento da instrução e prolação da sentença". O Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen considera que, de uma forma geral, e desconsiderando as peculiaridades do caso concreto, é lícito concluir que esse é um prazo razoável para encerramento da instrução (vide p. 21).

⁴ Dados extraídos do relatório da CPI sobre o sistema carcerário, lançado em agosto de 2015 (vide p.67). Disponível em: http://bit.ly/1lIUDot

⁵ O número de pessoas presas no estado de São Paulo está computado no total de 607.731 pessoas em todo o Brasil, divulgado pelo Infopen. (vide p.9).

*

QUE IMPACTO ISSO TEM?

Rede Justiça Criminal compilou análises que abordam diversos aspectos do conjunto de informações sobre justiça criminal. O primeiro texto apresenta um diagnóstico da justiça criminal no Brasil em uma perspectiva comparada. O segundo chama a atenção para a introdução de um dado inédito nas estatísticas criminais brasileiras: o dramático número de mortos no sistema prisional. O terceiro texto expõe a falta de informações sobre o universo prisional feminino. Na sequência, o quarto texto discute a responsabilidade do Poder Judiciário no cenário de superlotação do sistema penitenciário. Os últimos textos são assinados por especialistas que, a convite da Rede Justiça Criminal, escreveram sobre a necessidade de transformar a consolidação de informações em prioridade política. Assim, os artigos finais deste boletim expõem o processo de elaboração do último Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen) e a iniciativa do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) de liderar a estruturação de uma base de dados sobre o funcionamento de todo o sistema de justiça no país.

Boa leitura!



Um chamado à razão

Bruno Langeani

Coordenador de Sistemas de Justiça e Segurança Pública do Instituto Sou da Paz **Carolina Ricardo**

Assessora Sênior do Instituto Sou da Paz

último relatório do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (Depen) estimou que a população prisional brasileira ultrapassou 600 mil presos. A curva de crescimento, acentuada pela nova lei de drogas promulgada em 2006, é assustadora¹. De 2002 a 2013, segundo o IBGE, a população brasileira cresceu 15% enquanto a população carcerária mais do que dobrou (um aumento de 140%) no mesmo período.

Temos quase 2 presos por vaga. Diante deste dado alguém poderia argumentar que a situação prisional é precária porque houve negligência na construção de presídios e abertura de novas vagas. No entanto, a realidade dos dados se impõe. O relatório do Depen informa que de 2000 a 2014 o número de vagas triplicou, e mesmo assim o déficit do período mais do que dobrou²!

De 2000 a 2014 o número de vagas triplicou, e mesmo assim, o déficit do período mais do que dobrou.

É importante frisar que o crescimento do número de presos não cumpriu sua promessa de contenção da violência. Ao contrário, a superlotação, a violação de direitos e a falta de ambientes e atividades propícias à ressocialização levam a um acirramento da violência e crescimento de facções criminosas em presídios. O que este diagnóstico evidencia, portanto, é uma necessidade urgente de mudança – aliás, já inaugurada em outros países, diante de desafios semelhantes.

Vide o exemplo americano. Barack Obama, em 2015, entrou para a história por ter sido o primeiro

presidente estadunidense a pisar em uma penitenciária federal. O gesto faz parte de uma iniciativa para buscar reformas do Sistema de Justiça Criminal americano.

Não se trata apenas de gestos. O procurador geral Eric Holder e o Departamento de Justiça estão liderando mudanças para tentar diminuir o número de criminosos não violentos, em especial condenados por tráfico de drogas, nas prisões americanas. Descrito por Obama como "custoso e ineficiente" o sistema penitenciário é também violador de direitos e racista. Holder também afirmou que buscará revisão de sentenças para tentar minimizar disparidades que levam a que presos negros tenham penas 20% mais longas que presos brancos.

Se o país modelo da política de lei e ordem já deu meia volta, talvez seja o momento de acelerarmos a já urgente reforma no nosso Sistema de Justiça Criminal.

O movimento tem sido seguido por muitos Estados pressionados pela irracionalidade de custos. Em 2009 a população prisional americana teve a primeira redução em 70 anos³. Com estes passos iniciais na esfera federal, o número de presos conseguiu encolher em 4.800 detentos apenas um ano após a implementação de medidas. A previsão é que para 2015 e 2016 o sistema federal perca mais 12 mil presos⁴.

O exemplo do Norte nos é relevante não só pela liderança que os EUA representam, mas também por ser este o país que foi o principal líder e defensor da guerra às drogas e do encarceramento como mecanismo de controle da violência.

¹ Segundo o próprio Depen em 2006 tínhamos 47 mil presos por crimes de drogas (14% do total). Em 2013 passaram a 138 mil (1 em cada 4 presos).

² "Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen - Junho de 2014" p.23. Disponível em: http://bit.ly/1RhTu31

³ Disponível em: http://econ.st/10rKAiw

⁴ Disponível em: http://1.usa.gov/1MS0d08

O momento por que passa o Brasil, de grande insegurança e crise econômica, pode ser uma boa oportunidade de mudança. Para tanto, seria importante trabalhar nas duas pontas do sistema. De um lado, reduzir e racionalizar a porta de entrada de presos no sistema, alimentada fortemente por políticas de segurança baseadas nas prisões em flagrante das polícias militares. Prisões, que por não serem precedidas de investigação, acabam atingindo o varejo criminal⁵, tendo pouco impacto em acessar as dinâmicas mais organizadas e violentas da cadeia criminal e, com isso, com quase nenhum resultado positivo para a segurança pública, mas sendo bastante eficientes em abarrotar as já superlotadas prisões. Na outra ponta, é importante incentivar e investir recursos e energia na estruturação das alternativas à prisão. Mais baratas e efetivas para a ressocialização, estas medidas têm potencial para reduzir mais rapidamente a superlotação carcerária, além de demandarem uma maior participação social. As alternativas penais devem ser a prioridade da política de justiça criminal brasileira

Se o país modelo da política de lei e ordem já deu meia volta, talvez seja o momento de acelerarmos a já urgente reforma no nosso Sistema de Justiça Criminal.

5 Para mais informações que embasam este diagnóstico das prisões em flagrante: http://bit.ly/105n5ND



Penas e Mortes no Sistema Prisional Brasileiro

Rafael Custódio

Coordenador do Programa Justiça da Conectas Direitos Humanos **Vivian Calderoni**

Advogada do Programa de Justiça da Conectas Direitos Humanos

ntes de a prisão assumir o papel central na execução penal, a principal punição criminal era a pena de suplício: aquela em que o condenado tinha seu corpo flagelado até a morte em praça pública. O movimento pela humanização das penas cresce, vence e substitui os atos públicos de tortura seguida de morte pelas penas de prisão. Repise-se: a pena de prisão surge como medida pretensamente humanizadora, como uma reforma ao sistema punitivo cruel que impunha tamanha aflição aos corpos condenados.

Até hoje as peniteciárias são verdadeiras caixas -pretas. Menos de 40% das unidades prisionais contam com módulo de saúde e, mesmo assim, em qualidade insuficiente. São apenas 449 clínicos gerais para os mais de 600 mil presos, ou seja, cada médico precisa atender mais de 1.300 pessoas espalhadas pelo Brasil.

Ao mesmo tempo, então, em que a aplicação da punição deixa de ocorrer de modo público, o que ganha a cena é a condenação em si, o processo, a confissão, a sentença, os debates.

Desde então, o escândalo e a luz serão partilhados de outra forma; é a própria condenação que marcará o delinquente com sinal negativo, e unívoco: publicidade, portanto, dos debates e da sentença; quanto à execução, ela é como uma vergonha suplementar que a justiça tem vergonha de impor ao condenado; ela guarda distância, tendendo sempre a confia-la a outros e sob a marca do sigilo⁶.

Foucault, ao analisar a história da punição, é muito contundente e preciso em suas análises. Até hoje as penitenciárias – locais da punição penal por ex-

⁶ FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir: história da violência nas prisões. Rio de Janeiro: Vozes, 33ª edição. p.13.

celência – são verdadeiras caixas-pretas. A falta de dados e a dificuldade de acesso às unidades prisionais são exemplos da névoa de sigilo que encobre a execução da pena contemporânea. Por trás desse sigilo se escondem gravíssimas violações de direitos. A pena de prisão, apesar de ter sido concebida para restringir apenas um direito da pessoa – o de ir e vir – acaba por violar diversos outros.

Como exemplo, podemos citar a falta de acesso à saúde. Apesar de o Sistema Único de Saúde – SUS – ter sido criado para ser um sistema universal, ele exclui as pessoas privadas de liberdade. Além disso, menos de 40% das unidades prisionais contam com módulo de saúde⁷ – e, mesmo assim, em qualidade insuficiente. A quantidade de médicos existentes para atender toda a população do sistema prisional é irrisória: são apenas 449 clínicos gerais para os mais de 600 mil presos, ou seja, cada médico precisa atender mais de 1.300 pessoas espalhadas pelo Brasil⁸.

É nesse contexto de violações de direitos que consideramos fundamental o aprimoramento dos dados e informações a respeito do sistema prisional brasileiro, absolutamente aquém da sensibilidade e importância do tema.

O Ministério da Justiça, por meio do Infopen, condensa dados sobre a realidade carcerária nacional. Diversas críticas são feitas à metodologia de coleta de dados, a frequência com que são publicizados, a falta de regularidade nas publicações, a impossibilidade de cruzar informações etc. Mas, fato é que esses são os dados públicos oficiais que temos para analisar a situação prisional brasileira e, a partir daí, construir políticas públicas para o setor. Sem um mapeamento sério do que se passa do lado de lá das grades é impossível problematizar e debater questões centrais.

E os dados mais recentes, relativos a junho de 2014, foram coletados em um esforço em se lançar dados mais confiáveis. A principal alteração foi justamente na tentativa de padronização do entendimento sobre os dados a serem fornecidos pelos estados. Até então não havia sequer a preocupação com a

compreensão das perguntas enviadas pelo Ministério da Justiça para as secretarias estaduais. Com relação à mudança dos quesitos observados, uma das inovações positivas é a inclusão de dados sobre mortalidade no sistema prisional, que incrivelmente não eram coletados até então.

Mesmo sem a apresentação dos dados de São Paulo⁹ e Rio de Janeiro, o número de mortes nas unidades prisionais brasileiras assusta: apenas no primeiro semestre de 2014 foram registradas 565 mortes, sendo que aproximadamente metade delas foi classificada pelos agentes públicos como violentas intencionais.

Uma das inovações positivas é a inclusão de dados sobre mortalidade no sistema prisional, que incrivelmente não eram coletados até então.

Os estados do Norte e Nordeste concentram os maiores índices de mortalidade prisional, destacando-se o estado do Maranhão, com 75 casos para cada dez mil pessoas privadas de liberdade. A realidade prisional maranhense merece uma análise mais aprofundada à parte. Devido à gravidade da situação, organizações da sociedade civil recorreram à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que em 2013 emitiu três medidas cautelares em desfavor do Brasil. Em 2014, diante do descumprimento dessas medidas por parte do Estado brasileiro, o caso seguiu para a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que expediu medida provisória obrigando o Brasil a adotar imediatamente todas as ações necessárias "para proteger eficazmente a vida e a integridade pessoal de todas as pessoas privadas de liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas". Contudo, as entidades peticionárias do caso não têm observado esforços por parte do Estado para investigar as mortes ocorridas naquelas unidades, deixando transparecer absoluta falta de interesse em responsabilizar agentes públicos por seus crimes e em indenizar as famílias das vítimas.

O Infopen traz à tona com esses números uma ver-

⁷ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: Infopen – Junho de 2014. Disponível em: http://bit. ly/1RhTu31 . Último acesso em 25 de setembro de 2015. p.103. 8 Idem. p.109.

⁹ São Paulo foi o único estado da federação que não apresentou dados para o Ministério da Justiça não obstante concentrar sozinho aproximadamente um terço da população carcerária do país. Além de descumprir a Lei de Acesso à Informação, a postura do governo paulista prejudica sobremaneira a análise do sistema penitenciário em nível nacional.

dade incômoda e, por isso, escondida: a incapacidade do Estado de zelar pela vida – bem mais básico e valioso – das pessoas que estão sob sua custódia é parte integrante do sistema carcerário nacional, o que evidencia a brutalidade e ineficiência de nossas instituições.

Segundo o relatório do próprio Ministério da Justiça, "a taxa de mortes intencionais no sistema prisional é de 8,4 mortes para cada dez mil pessoas presas em um semestre, o que corresponderia a 167,5 mortes intencionais para cada cem mil pessoas privadas de liberdade em um ano. Esse valor é mais do que seis vezes maior do que a taxa de crimes letais intencionais verificada no Brasil em 2013."

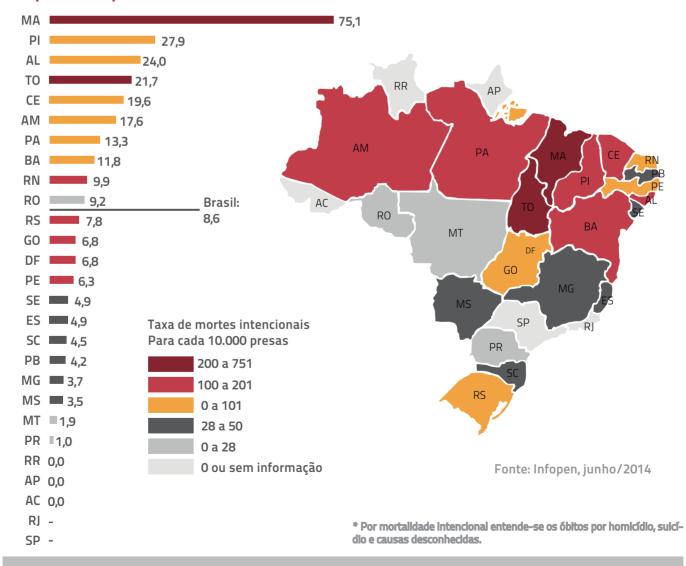
Sem a garantia da vida, não há que se falar na garantia dos demais direitos fundamentais. Esses dados vêm revelar que o Estado brasileiro tem falhado, e falhado de modo sensível, ao aplicar uma

pena que deveria restringir apenas o direito à liberdade, mas que em tantos casos acaba por ceifar o direito à vida.

Vale dizer que se a pessoa é presa no Brasil ela terá 6 vezes mais chances de morrer do que se não tivesse sido privada da sua liberdade.

Por fim, cabe destacar que a omissão dos atores do sistema de justiça nesse tema salta aos olhos, e a naturalidade com que se debate a morte nas unidades prisionais demonstra o quão distante estamos de criarmos uma política que traga consigo um mínimo de preocupação com a efetivação da dignidade das pessoas presas. Cada morto a mais nas tabelas do Infopen significa um degrau abaixo na escada da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Democrático de Direito.

Taxa de mortalidade intencional no primeiro semestre de 2014 para cada dez mil pessoas privadas de liberdade*





O silêncio eloquente sobre as mulheres no Levantamento Nacional de Informações Penintenciárias

Raquel da Cruz Lima

Coordenadora do Programa Justiça sem Muros do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania **Anderson Lobo da Fonseca**

Assessor do Programa Justiça sem Muros do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania **Felipe Eduardo Lázaro Braga**

Pesquisador do Programa Justiça sem Muros do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania

Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias referente a junho de 2014, lançado em junho de 2015, pretendeu promover um grande salto qualitativo na produção de informações penitenciárias no Brasil. No entanto, a despeito do trabalho analítico aprofundado, dos gráficos e estatísticas, ele padece de um vício grave, porém comum quando se discute política criminal: a ausência generalizada de informações sobre as mulheres presas. Não se trata, neste caso, do erro mais frequente, que é a inexistência de um filtro de gênero na produção dos dados; o instrumento de coleta utilizado consegue apurar características de gênero em 100% das variáveis pesquisadas e as informações constam na base de dados disponibilizada algumas semanas depois. A despeito disso, o texto final desse primeiro relatório trouxe apenas 7 referências às características femininas - 7 em 130 possíveis (88 gráficos e 42 tabelas). Cinco meses depois, o Depen lançou um segundo relatório, específico sobre as mulheres.

O relatório divulgado em junho de 2015 padece de um vício grave: ausência generalizada de informações sobre as mulheres presas.

O Levantamento geral seguiu a tendência das tradicionais publicações sobre encarceramento: disponibilizam-se dados gerais sem distinção de gênero, e apenas se aponta essa distinção pontualmente (como estabelecimentos originalmente femininos) ou quando a diferença entre o dado masculino e o feminino é abismal (como na divisão entre tipos penais). Alguns temas silenciados no relatório chamam muito a atenção, como o tempo de espera por julgamento, a quantidade de filhos por pessoa presa, o crescimento da população carcerária e, surpreendentemente, a própria quantidade de mulheres presas. Ainda que a base de dados do Infopen permita a identificação do total de mulhe-

res encarceradas em junho de 2014 - 37.380-, há grupos de mulheres que foram deixadas de lado desse retrato sobre a situação prisional: foram desconsideradas pelo Infopen as mulheres presas nas carceragens das delegacias de polícia e as mulheres transexuais – aquelas que se identificam com o gênero feminino.

O lançamento do Infopen Mulheres¹⁰, no início de novembro, apesar de louvável, não foi capaz de reverter a desatenção sistêmica às mulheres, ou de contemplar plenamente os dados negligenciados no relatório de junho. Em relação ao número de mulheres encarceradas, por exemplo, o novo relatório esclareceu que não foram fornecidas informações sobre as mulheres custodiadas nas unidades geridas pelas Secretarias de Segurança, explicitando que continua incompleto o retrato sobre quantas mulheres estavam encarceradas no Brasil em junho de 2014. Por outro lado, alguns indicadores presentes no relatório geral de junho, e que se referiam exclusivamente aos homens, não foram incluídos no Infopen Mulheres. Entre eles, talvez a ausência mais significativa seja sobre o número de filhos das pessoas privadas de liberdade. Esse dado aparece no relatório de junho apenas em relação aos homens e também não foi incluído no Infopen Mulheres.

Além das omissões, o Infopen Mulheres permite aprofundar o diagnóstico crítico sobre as lacunas e inconsistências que caracterizam nossa produção de dados sobre o sistema prisional. Analisando-se especificamente as informações sobre o perfil sociodemográfico das mulheres encarceradas, destaca-se o fato de não haver um único indicador em que a lacuna de informações não tenha sido de pelo menos 42%. Ainda que a falta de fornecimento de dados sociodemográficos tenha sido um problema

também para os homens, no caso das mulheres a ausência é estatisticamente mais acentuada. A título de comparação, o Infopen possui dados sobre raça para 53% das mulheres e sobre estado civil, para 51%. Em relação aos homens, esses números são, respectivamente, de 68% e 61%. Em relação ao tempo total de pena das pessoas condenadas, a distância é abismal: foram fornecidas informações sobre 65% dos homens e somente 27% das mulheres.

Sem qualquer explicação ou errata, o Infopen Mulheres trouxe alguns dados que divergem do previamente publicado em junho.

Mas são as inconsistências do Infopen Mulheres o problema mais alarmante. Sem qualquer explicação ou errata, o Infopen Mulheres trouxe alguns dados que divergem do previamente publicado em junho. Em alguns casos, são diferenças sutis: o número de estabelecimento mistos e sem informação (p. 15), o total de unidades masculinas em Santa Catarina (p. 16) e o tipo de estabelecimento masculino conforme a destinação originária (p. 17). Contudo, o dado mais alardeado deste Levantamento, presente tanto no relatório de junho quanto no Infopen mulheres de novembro, é o mais marcado por inconsistências: a distribuição de crimes tentados/consumados por gênero da pessoa privada de liberdade. Além de pequenas divergências em diversos crimes, tanto em relação a homens quanto mulheres, o que mais chama atenção é a variação de 5% entre os dois relatórios sobre o envolvimento de mulheres no tráfico: enquanto no relatório de junho correspondia a 63% dos casos, no de novembro corresponde a 68%.

É inegável a relação entre a criminalização do uso e comércio de drogas e o crescimento do encarceramento feminino. Nesse sentido, os relatórios acertaram ao dar destaque para o fato de, proporcionalmente, mais mulheres serem presas por tráfico de drogas do que homens. Em toda a América Latina, mulheres negras, pardas e indígenas, de baixa escolaridade, chefes de família e sem acesso ao mercado formal de trabalho, têm se valido do comércio de pequenas quantidades de drogas como estratégia de complementação de renda e sustento de filhos e familiares dependentes. Via de regra, a inserção nesse mercado se dá de modo bastante

subalterno e sem vinculação aos altos níveis hierárquicos de tomada de decisão ou controle financeiro das organizações criminosas. No entanto, a opção política por lidar com o tema das drogas por meio de ações repressivas e criminalizantes tem como principais vítimas os indivíduos que desempenham funções de pouca relevância, baixa remuneração e fácil substituição no mercado transnacional das drogas: exatamente a posição ocupada pela imensa maioria das mulheres, que cada vez mais são trancafiadas nas já superlotadas unidades prisionais brasileiras.

O Levantamento também acertou ao inaugurar uma série de campos importantes para compreender as condições carcerárias experimentadas pelas mulheres, como a quantidade de estabelecimentos com berçários, creches e dormitórios adequados para gestantes, assim como se originalmente projetados para mulheres ou não, e se o uso atual está em acordo com a destinação original por regime. No entanto, diferentemente do divulgado pelo Ministério da Justiça, esses novos campos ainda foram insuficientes para dar conta das metas estabelecidas pela Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional – a PNAMPE, instituída pela Portaria Interministerial № 210, de 16 de Janeiro de 2014. Um exemplo foi a não identificação da quantidade de mulheres gestantes, lactantes e parturientes, exigida pelo artigo 4º, I, d da PNAMPE.

É inegável a relação entre a criminalização do uso e comércio de drogas e o crescimento do encarceramento feminino.

A condução de uma pesquisa bem estruturada, envolve a coleta da informação, mas igualmente a interpretação dos dados, o tratamento adequado das respostas, e sua posterior divulgação, de modo que o trabalho consiga estimular um ciclo virtuoso de conquista de direitos. Nesse sentido, os benefícios óbvios do novo instrumento de coleta do Infopen e a elaboração de um inédito relatório detalhado acabam empalidecendo diante da velha prática de negligenciar as especificidades das mulheres encarceradas: para elas, o trabalho ficou pelo meio do caminho.



A parte que lhe cabe desse latifúndio

Isadora Fingermann

Diretora-executiva do Instituto de Defesa do Direito de Defesa

m 2005, uma pesquisa realizada pelo Instituto de Defesa do Direito de Defesa – IDDD concluía que "a maioria dos indivíduos acusados por roubo obtém uma condenação no regime mais gravoso que o previsto em lei, ainda que primários e tendo obtido aplicação da reprimenda base no mínimo legal; e que, a fundamentar as decisões, encontram-se, em grande medida, motivações de caráter extrajurídico e de cunho ideológico, comuns às teses encontradas no senso comum sobre a criminalidade"¹¹.

Dez anos depois, em junho de 2015, o Departamento Penitenciário Nacional (Depen) do Ministério da Justiça publica um levantamento com informações penitenciárias em que revela o que já se sabe há tempos: o rigor punitivista do Poder Judiciário há muito contribui para o aprofundamento da crise no sistema de justiça criminal, baseada na consolidação de odiosa política de encarceramento em massa e na consequente ilegal — e desumana — superlotação do sistema penitenciário.

Um dado, em especial, nos chama a atenção entre os recentemente divulgados pelo Ministério da Justiça e nos faz rememorar o antigo estudo do IDDD: 53% das pessoas cumprindo pena nas unidades prisionais brasileiras foram sentenciadas a penas de até 8 anos de reclusão, patamar que autoriza, por lei¹², a concessão de regime semiaberto ou aberto de cumprimento de pena. Entretanto, apenas 18% desses sentenciados foram efetivamente condenados em regimes mais brandos.

Isso significa dizer que os juízes brasileiros vêm impondo o regime fechado, mais gravoso do que a hipótese permitiria, sem amparo legal. Ora, há no sistema penitenciário brasileiro 164.823 vagas para condenados em regime fechado, ao passo que há efetivamente 250.094 pessoas privadas de sua liberdade nesse regime. Se cerca da metade destas

pessoas poderiam ter sido condenadas em regime mais brando – em razão do *quantum* de pena aplicada – poder-se-ia arriscar que o déficit de vagas no regime mais gravoso estaria superado no Brasil caso as diretrizes legais fossem melhor observadas por nossos juízes.

Some-se a este quadro o pernicioso uso indiscriminado da prisão provisória pelo Poder Judiciário nacional. Não é de hoje que advogados, defensores, juízes, promotores, organizações da sociedade civil e autoridades comprometidas com a melhoria do sistema de justiça criminal vêm alertando para o uso abusivo da prisão processual, cuja excepcionalidade deveria ser observada: do total de 607.731 presos no sistema penitenciário nacional, 250.213 (41%) são provisórios. Há para estes presos provisórios 115.656 vagas em unidades prisionais do país.

Há no sistema penitenciário brasileiro 164.823 vagas para condenados em regime fechado, ao passo que há efetivamente 250.094 pessoas privadas de sua liberdade nesse regime.

Para reverter esse cenário, bastaria que o Poder Judiciário aplicasse devidamente a lei, decretando a prisão preventiva apenas quando efetivamente autorizado pelo artigo 312 do Código de Processo Penal e quando as demais medidas cautelares alternativas à prisão não fossem adequadas e suficientes.

Prova inequívoca disto é que, em apenas cinco meses de execução de projeto piloto sobre audiência de custódia na capital paulista¹³, a taxa de concessão de liberdade cresceu em 5%. Isto significa dizer que, se em 2012, de cada 100 pessoas presas em

¹¹ Decisões judiciais nos crimes de roubo em São Paulo. A Lei, o Direito e a Ideologia. Instituto Brasileiro de Ciências Criminais e Instituto de Defesa do Direito de Defesa. São Paulo: 2005, p. 58.

¹² Art. 33, §2º, Código Penal.

¹³ Desde o início de 2015, o Conselho Nacional de Justiça, em parceria com o Ministério de Justiça, com o Instituto de Defesa do Direito de Defesa — IDDD e com os Tribunais de Justiça estaduais, vem implementando projetos piloto de audiência de custódia nas capitais brasileiras, que preveem a obrigatoriedade de apresentação do preso em flagrante a um juiz no prazo máximo de 24 horas para que se analise a legalidade e a necessidade da prisão provisória, bem como a ocorrência de tortura ou maus tratos policiais.

flagrante 38 eram colocadas em liberdade¹⁴, hoje, depois que os juízes passaram a fazer uma análise mais detida do auto de prisão em flagrante, este número subiu para 43¹⁵. Ainda assim, um índice de decretação de prisão preventiva acima dos 50% nos parece estar longe do ideal.

Mas há mais. A falta de vagas no regime semiaberto de cumprimento de pena merece atenção, na medida em que repercute diretamente na superlotação dos estabelecimentos destinados ao regime fechado.

Ora, à revelia de vasta jurisprudência da Suprema Corte brasileira, no sentido de que é direito do sentenciado cumprir pena no regime aberto enquanto aguarda vaga no regime intermediário¹⁶, os juízes de primeira instância insistem em manter essas pessoas ilegalmente presas em regime fechado.

Em apenas 38% das unidades prisionais brasileiras – universo daquelas que forneceram esta informação ao Depen – há 7.399 pessoas mantidas ilegalmente em regime fechado quando já deveriam estar no regime intermediário. Este número corresponde a 13% do total de presos em regime fechado nessas unidades, de modo que, "se projetarmos essa proporção para o contingente total de pessoas em regime fechado no Brasil, poderíamos inferir que há cerca de 32.460 pessoas que teriam o direito de progredir para o regime semiaberto, mas que não tiveram tal direito assegurado por falta de vagas"¹⁷, contribuindo ainda mais para a superlotação carcerária.

Bastaria, pois, que o Poder Judiciário de primeira instância seguisse a orientação jurisprudencial do STF, autorizando que essas pessoas aguardassem em regime aberto a disponibilização de vagas, que mais de três dezenas de milhares de pessoas seriam retiradas dos presídios brasileiros.

Todas essas medidas podem parecer de baixo impacto se comparadas aos números alarmantes do sistema penitenciário nacional: 607.731 presos para 376.669 vagas, o que nos leva ao déficit de 231.062 vagas. E é pouco. Mas, um diagnóstico de tamanha gravidade não ostenta causa única, não tem solução isolada e tampouco pode ser atribuído a um único ator.

Se o Legislativo não pode se furtar à crítica de promover irresponsável panaceia legislativa, com a criação quase diária de novos tipos penais, o recrudescimento de penas e das regras de progressão de regime, é também verdade que o Executivo vem falhando na tarefa de disponibilizar condições dignas para o cumprimento de pena, bem como de estruturar e fortalecer uma política eficaz de alternativas ao cárcere.

Bastaria que o Poder Judiciário de primeira instância seguisse a orientação jurisprudencial do STF, autorizando que essas pessoas aguardassem em regime aberto a disponibilização de vagas, que mais de três dezenas de milhares de pessoas seriam retiradas dos presídios brasileiros.

No entanto, a parcela de responsabilidade do Poder Judiciário não é pequena. Arrisca-se afirmar que no dia-a-dia dos juízes brasileiros "a ideologia passa a permear o exercício de motivação decisória, para encontrar no senso comum, ou naquilo que se produziu como senso comum em matéria de segurança pública, sua principal matéria-prima (...) Em matéria penal, no entanto, esta filiação tem se traduzido em medidas extremamente repressivas e anacrônicas, revelando sua atuação como à margem da Lei e de um direito penal moderno e racional"¹⁸. A conclusão – tecida pelo IDDD nos idos de 2005 – não poderia ser mais atual.

Por essas e por tantas outras razões, já não é sem tempo de o Judiciário refletir sobre a parcela de responsabilidade que lhe cabe desse latifúndio de problemas que caracteriza o sistema penitenciário brasileiro e fazer suas parte para alterar a realidade.

¹⁴ Conforme pesquisa realizada pelo Instituto Sou da Paz: O impacto da Lei das Cautelares nas prisões em flagrante na cidade de São Paulo. São Paulo, julho de 2014 - http://j.mp/lei-das-cautelares2014

15 Segundo dados oficiais encaminhados periodicamente para o

¹⁵ Segundo dados oficiais encaminhados periodicamente para o Instituto de Defesa do Direito de Defesa, responsável pelo monitoramento do projeto piloto.

¹⁶ A repercussão geral da tese já foi, inclusive, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário nº 641.320, sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes, aguardando julgamento.

¹⁷ Vide p. 43 do relatório do Infopen.



Transparência para transformar

Samira Bueno

Diretora-executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública

esde sua criação em 2006, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) tem concentrado esforços na produção e qualificação das estatísticas sobre segurança pública e justiça criminal, induzindo o debate sobre transparência e prestação de contas. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública tornou-se referência ao sistematizar dados de diversas fontes, antes dispersos, e consolidou-se como importante instrumento para a melhoria das estatísticas criminais no país, contribuindo para a criação do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP) em 2012.

Ainda hoje a qualidade dos dados produzidos deixa muito a desejar e pouco revela sobre a realidade do sistema prisional brasileiro.

Cientes de que avançar na formulação e implementação das políticas públicas da área implica em apostar em instrumentos de accountability e eficiência da ação governamental, o FBSP e o Departamento Penitenciário Nacional (Depen) firmaram parceria para o desenvolvimento de uma plataforma de coleta de informações nas unidades prisionais de todo o país. Isto porque embora o Infopen, sistema de estatísticas penitenciárias do Depen, já consolide informações relativas às unidades prisionais há mais de uma década, o que se verifica ainda hoje é um quadro em que a qualidade dos dados produzidos deixa muito a desejar e pouco revela sobre a realidade do sistema prisional brasileiro. E o problema aqui não é exclusivo de disponibilidade de recursos financeiros ou tecnológicos, mas de transformar o tema em prioridade política em todas as esferas de governo.

Tendo por objetivo aprimorar as informações produzidas, o Depen, o FBSP e diversos especialistas de organizações da sociedade civil e do governo reuniram-se para discutir um novo questionário para coleta dos dados das unidades prisionais. Entre o desenvolvimento da plataforma e a coleta de dados foram seis meses de muito diálogo com os gestores das unidades prisionais e Secretarias de Justiça e/

ou Administração Penitenciária, cujos resultados foram publicados em relatório em junho deste ano no site do Ministério da Justiça¹⁹.

Após este percurso, se podemos afirmar que avançamos tecnicamente no desenvolvimento de um questionário capaz de gerar informações mais qualificadas aos gestores públicos, ainda temos muito a fazer no que diz respeito às pactuações políticas e metodológicas. Na ponta, ainda vigora um quadro no qual os registros produzidos são fragmentados e não obedecem a uma única lógica de classificação, o que coloca desafios extras aos gestores da União, que terão que definir regras transparentes e obrigatórias de registro e publicação dos dados penitenciários. Muitos esforços foram empreendidos na última década no que diz respeito ao levantamento de informação, mas as áreas de produção de dados ainda são vistas como secundárias, e planejamento e prestação de contas continuam como metas a serem alcançadas. A maior evidência empírica desde hiato é a inexistência de dados sobre as unidades prisionais do estado de São Paulo na coleta de junho de 2014, não obstante o estado ser responsável pela gestão de um terço da população prisional do país²⁰.

Na falta de informações qualificadas sobre o sistema carcerário emergem soluções fáceis de endurecimento do tratamento penal. Transparência e accountability são requisitos básicos de uma democracia e devem ser compreendidos enquanto instrumentos de eficiência democrática. E neste contexto, a posição institucional do Fórum Brasileiro de Segurança Pública é a de construir pontes e alianças entre técnica e política, apostando na publicização dos dados e na ação da sociedade civil organizada como importante instrumento de transformação.

¹⁹ http://bit.ly/10rLdZx

²⁰ Informações sobre população prisional foram coletadas pelo Ministério da Justiça no portal da Secretaria de Administração Penitenciária do estado de São Paulo, em abril de 2015. De modo que o número total de presos no Brasil indicado pelo Infopen, 607.731, inclui aqueles custodiados no estado de São Paulo.



Sem informação não se faz política penal

Victor Pimenta

Coordenador-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas, do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça

Tatiana Moura

Chefe de Gabinete na Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República.

té 2005 havia poucas informações capazes de diagnosticar o sistema prisional brasileiro. Alguns levantamentos anteriores a essa data foram realizados – pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e pela Pastoral Carcerária –, mas a ausência de padrão metodológico impedia a formação de séries históricas consistentes e análises mais aprofundadas. A partir daquele ano, o Depen passou a coletar informações sobre os estabelecimentos penais e a população prisional, a partir de levantamento e produção de relatórios que ficou conhecido como 'Infopen'.

Durante dez anos foi mantido o mesmo formulário para levantamento das informações prisionais. Em 2014, buscando aprimorar a metodologia e o instrumento de coleta dos dados, foram incluídos no último levantamento descritores para padronizar o entendimento dos campos pelos gestores, além de acrescentar outras informações, como questões sobre a infraestrutura dos estabelecimentos. Além disso, os dados prisionais, que antes eram disponibilizados apenas em formato de planilhas consolidadas e traziam poucas informações, foram agora analisados em profundidade e expostos em publicação detalhada, incluindo comparações internacionais, diagnósticos da população prisional e seu perfil, serviços e assistências, entre outros.

O Depen disponibilizou os dados também em formato aberto, o que permite amplo acesso e o livre tratamento pela sociedade civil. A iniciativa vai ao encontro da Lei de Acesso à Informação e possibilita que todos possam esmiuçar as informações a partir dos diferentes recortes, produzindo leituras e diagnósticos que venham a somar ou contrapor às versões oficiais sobre os resultados das políticas prisionais.

Há muito a se avançar na disponibilização de dados sobre a política penal. A carência de informações não prejudica apenas o acompanhamento social do impacto das ações estatais, mas também a formulação, pelos órgãos públicos, de políticas públicas baseadas em evidências, que possam ser aprimoradas a partir de monitoramento e avaliações. A metodologia utilizada na coleta de dados do Infopen, partindo de unidades prisionais, ainda torna impossível uma série de cruzamentos de dados essenciais para a compreensão da realidade prisional. Esses dados estarão disponíveis quando o diagnóstico nacional permitir a identificação de informações por indivíduos, o que será possível a partir da implementação, em nível nacional, do sistema informatizado de acompanhamento de penas, atualmente em desenvolvimento pelo Depen.

A carência de informações não prejudica apenas o acompanhamento social do impacto das ações estatais, mas também a formulação, pelos órgãos públicos, de políticas públicas baseadas em evidências, que possam ser aprimoradas a partir de monitoramento e avaliações.

Também faltam informações sobre aplicação e execução de alternativas penais, dados qualitativos sobre condições das unidades prisionais, dados de reincidência, custo da vaga, entre diversas outras relevantes para a compreensão da realidade penal. Fica o convite à sociedade civil, exercendo o controle e a participação social, para pressionar o governo por mais e melhores informações, mas também buscar formas de construir, de forma colaborativa, os caminhos a serem trilhados para o avanço na gestão da informação da política penal no país.



Em busca da Transparência dos Dados de Justiça no Brasil: O Projeto IpeaJUS

Daniel Cerqueira e Alexandre Samy

Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Aplicada - Ipea

sistema de justiça brasileiro caracteriza-se por um conjunto complexo e heterogêneo de instituições e operadores, que é um dos mais caros do mundo, como se infere a partir de dados recentes da OCDE (2013)21. Contudo, a despeito do alto dispêndio de recursos públicos, o setor convive com o problema de morosidade e baixa taxa de resolutividade. Por que isso acontece? Existem arranjos nas justiças locais que propiciam maiores níveis de produtividade? Onde estão os gargalos? Sem informações precisas e consistentes não há como fazer diagnósticos, nem identificar boas práticas, ou aprender com os próprios erros, mesmo porque os resultados do trabalho jurisdicional dependem não apenas de recursos e de arranjos institucionais e organizacionais, mas sofrem influência do meio ambiente social e de sua complexidade.

Até o presente momento, o sistema como um todo não dispõe de uma caracterização compreensiva e integrada, a partir de informações detalhadas e estruturadas. Esta caracterização é imprescindível para uma avaliação sobre o desempenho de cada jurisdição, órgão ou, genericamente, instituição pertencente aos múltiplos segmentos do sistema de justiça, em todo o território nacional.

Sem informações precisas e consistentes não há como fazer diagnósticos, nem identificar boas práticas, ou aprender com os próprios erros.

Observa-se a partir do conjunto de informações disponíveis para o público por meio da internet, uma subutilização das bases de dados do ponto de vista de análise a avaliação institucional. Há enorme ineficiência no sistema no sentido de se produzir truturada. O conteúdo das páginas de transparência dos tribunais, em geral, consiste de dados não tabulados e não estruturados — tornando difícil a análise do mesmo, até mesmo de forma simplificada como, por exemplo, a evolução temporal de determinadas variáveis.

um grande volume de informação de maneira es-

A transparência judicial no Brasil se reveste de contornos meramente formais.

Algumas bases de dados também se revelam quase impenetráveis. Por exemplo, o sistema "Justiça Aberta", criado para elevar o grau de transparência, tornou-se um sistema "fechado", que não oferece dados tabulares. A despeito das suas limitações, o "Justiça Aberta" era uma das poucas fontes oficiais minimamente estruturadas e disponibilizadas à sociedade, que lamentavelmente foi retirada do ar recentemente pelo CNJ. De forma análoga, os dados produzidos para atender à Resolução 102 do CNJ, que trata da execução orçamentária e da folha de pessoal dos tribunais, são oferecidos de forma fragmentada (através de documentos .pdf), que oneram sobremaneira o manuseio de dados para fins de análise comparativa ou análises estatísticas em geral. Aparentemente, diversos tribunais brasileiros e o CNJ investem recursos e esforços tecnológicos na "proteção" de dados, na contramão da transparência pública.

A transparência judicial no Brasil se reveste de contornos meramente formais, notadamente em função das diretrizes do CNJ. Neste modelo, destacam-se: hermetismo exacerbado dos dados, em geral "protegidos" por formatos de arquivo intratáveis (por exemplo, .pdf); inacessibilidade dos dados processuais públicos, que são justamente a informação mais valiosa, não só para o jurisdicionado, mas também para pesquisadores, policy makers e

²¹ Enquanto o Brasil gastou, em 2012, 1,3% do PIB com a manutenção do Poder Judiciário em todas as suas esferas, o estudo da OCDE mostra que, para um conjunto de 24 países, este gasto atinge em média 0,2% do PIB. Mesmo os países que gastaram mais em 2012, Polônia, Eslovênia e Israel – se situaram entre 0,4 e 0,8% do PIB. Para mais informações sobre os dados comparativos da OCDE acesse o estudo "Judicial Performance and its Determinants" (2013) de Palumbo, Giupponi, Nunziata e Mora-Sanguinetti, disponível em: http://bit.ly/1XtnopG

sociedade em geral²². Afinal, a questão mais relevante, a qual todos têm o direito de saber, é como, na prática, os juízes julgam. Neste cenário, as possibilidades de pesquisa ficam totalmente condicionadas à boa vontade dos órgãos em fornecer informações em larga escala, o que por vezes pode se revelar antidemocrático visto que não há critérios objetivos, de conhecimento público, no tocante ao fornecimento (discricionário) de informações.

O Ipeajus servirá exatamente para suprimir essa lacuna de informações, ao disponibilizar uma base de dados estruturada, de acesso público e onde se possam acessar informações sobre a organização e o funcionamento da justiça e seus principais atores. Uma segunda contribuição importante diz respeito ao cruzamento maciço de informações do sistema de justiça com dados socioeconômicos, em unidades de agregação localizadas (jurisdição).

O objetivo do Projeto IpeaJus, portanto, se insere no contexto de facilitar o acesso a informações fundamentais para a análise institucional e para o debate acerca do papel do Estado, seus poderes constituídos e suas instituições de governo, enquanto indutores do desenvolvimento social e econômico. Com efeito, a articulação de múltiplas fontes de informações institucionais proporcionará aos usuários do sistema uma visão ao mesmo tempo mais abrangente e mais detalhada, das estruturas jurisdicionais e do sistema de Justiça como um todo, tanto ao nível local quanto nacional. Esta sistematização de informações em larga escala poderá ensejar a ganhos significativos de eficiência a partir da produção de análises e pesquisas institucionais. Ao cumprir a missão de fomentar o debate da análise institucional e a elaboração de diagnósticos relativos ao funcionamento do sistema de Justiça, o Ipeajus deve contribuir diretamente para o debate acerca de reformas institucionais, legais e desenhos de políticas públicas.

Este sistema, que se pretende construir em etapas, compreenderá, na sua maturidade, o poder judiciário, defensoria pública, ministério público, advocacia e instituições de segurança pública, incluindo o

sistema prisional. Esta base de informações deverá

O Ipeajus servirá exatamente para suprimir essa lacuna de informações [sobre como juízes julgam], ao disponibilizar uma base de dados estruturada, de acesso público e onde se possam acessar informações sobre a organização e o funcionamento da justiça e seus principais atores.

As informações serão organizadas por esfera da justiça - Justiça Estadual, Federal e Trabalhista. Pretende-se incluir também informações sobre o STJ, STF, CNJ e CNMP. Os assuntos serão divididos em três áreas: organização judiciária; operadores do sistema (magistrados, promotores, defensores e advogados); e indicadores de desempenho, entre os quais aqueles relativos à produtividade, custos, celeridade, litigiosidade e acesso à justiça. O sistema permitirá uma consulta flexível, através da combinação de parâmetros por assunto, por esfera e por indicador e compreenderá ainda um módulo de indicadores socioeconômicos, que permitirá o cruzamento de informações institucionais e socioeconômicas e o cômputo de estatísticas padronizadas por área territorial, população, renda, etc.

ser disponibilizada para consulta através de sítio próprio na internet, tendo como alvo não somente operadores do sistema e pesquisadores, mas também o público em geral.

²² A justificativa de impedir o acesso de robôs porque os mesmos congestionam os servidores, dificultando o acesso dos usuários, é frágil. Por exemplo, bastaria que os servidores ficassem liberados a noite, quando o movimento é reduzido. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais adota esta sistemática: durante o dia, há bloqueio ao acesso de robôs; a noite, o acesso fica liberado.

Este informativo é produzido pelas organizações da Rede Justiça Criminal, cujo objetivo é a efetivação de uma justiça criminal mais justa e pacífica, que questiona o caminho do encarceramento em massa e do recrudescimento penal.



www.redejusticacriminal.org

Contatos

Em Brasíia

Andresa Porto andresa.porto@redejusticacriminal.org (61) 8590-3348 | (11) 95083-7682

Em São Paulo:

Janaína Homerin janaina.homerin@redejusticacriminal.org Nathalie Fragoso nathalie.fragoso@redejusticacriminal.org (11) 3106-4637 | (11) 95083-7624

A Rede Justiça Criminal é composta por:















