

De Cadeia a Penitenciária: Uma Análise da Política Prisional de Minas Gerais

Autoria: Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

Resumo

Atualmente o sistema penitenciário brasileiro apresenta unidades prisionais com superlotação, elevados custos sociais e econômicos de manutenção das políticas de encarceramento, situações de violência no interior das instituições com fugas, motins e rebeliões, além de indícios de corrupção no sistema, permanência de encarcerados que já cumpriram pena, mobilização da “sociedade dos cativos”, e necessidade de um efetivo cumprimento da Lei de Execuções Penais. O sistema prisional de Minas Gerais, além de apresentar estas mazelas em diferentes graus de intensidade, possui uma característica distinta no que se refere à distribuição do contingente carcerário entre as instâncias de controle, com um número significativo de presos ainda sob a guarda da Polícia Civil frente àquele matriculado no sistema penitenciário propriamente dito, algo que compromete diretamente a realização dos propósitos da polícia judiciária e das políticas públicas de recuperação do criminoso. Esse artigo analisa a política carcerária naquele estado para minimizar alguns de seus problemas, tomando como marco inicial os parâmetros estabelecidos pela Lei Estadual 12.985/1998 que preconiza a mudança da gestão das cadeias para a Secretaria de Estado de Defesa Social. A partir de uma abordagem qualitativa, realizou-se pesquisa documental e de campo, analisando os diferentes contextos e indicativos das políticas públicas postas em prática, ressaltando as dificuldades existentes para a institucionalização da política carcerária. Os levantamentos revelam que desde 2003 centraram-se esforços para a expansão, modernização e humanização do sistema penitenciário com a promoção da reforma de infra-estrutura das penitenciárias, expansão do número de vagas, e profissionalização da gestão das unidades. Enquanto isso, a política de gestão das cadeias ficava sob a égide do delegado titular de cada uma das comarcas, sem política definida. No entanto, após episódios de grande repercussão midiática, houve reforço da política carcerária pelo Executivo, com adoção de ações fundamentais que caracterizam uma política pública. A partir de então, a política prisional em Minas Gerais passa a ser monitorada e avaliada por um comitê de acompanhamento de modo a acelerar a transição das cadeias da Polícia Civil para a Secretaria de Estado de Defesa Social. Realiza-se diagnóstico em todas as 230 unidades da Polícia Civil com carceragem de modo a planejar reformas para melhoria das condições de habitabilidade das mesmas; são contratados e treinados novos agentes de segurança penitenciário para reforçarem o efetivo na guarda das cadeias, expandem-se as medidas de padronização de procedimentos operacionais, a utilização de uniformes pelos internos, reforço dos equipamentos de prevenção e combate a incêndio e pânico, acompanhamento de contratos, e centralização das informações, além de instituir uma política conjunta para penitenciárias e cadeias, cadenciando melhor a transição. Conclui-se que o equilíbrio entre as estratégias de melhoria do sistema carcerário e outras ações alternativas de respeito aos direitos dos presos somente terão efetividade com o fim da duplicidade de gerenciamento dos encarcerados.

1 Introdução

O crescimento expressivo da criminalidade e violência indica que apesar de sua diversidade, o aparato institucional do sistema de justiça criminal não está atuando de modo a controlar e conter esse fenômeno. O Estado brasileiro deveria suprir a sociedade de políticas públicas que resultassem em maior efetividade de ação de suas instituições voltadas para a manutenção da ordem e aplicação da lei. Nas últimas décadas percebe-se que a legislação, o aparato policial e os sistemas judiciário e penal não acompanharam o ritmo das mudanças na sociedade brasileira e tornaram-se impotentes para lidar com o fenômeno da violência e a criminalidade. A impunidade, então, passou a ser uma triste rotina, e a repressão esbarrou no anacronismo das instituições responsáveis pela administração de conflitos sociais através das agências de segurança pública e justiça criminal.

Símbolo dessa situação é o sistema prisional pois não faz cumprir integralmente a legislação penal vigente, e a política carcerária tem sido pouco efetiva no sentido de prover ao encarcerado a possibilidade de reinserção social (LEMGRUBER, 2000; ADORNO, 2009). Dentre os principais problemas diagnosticados, a superpopulação carcerária, além de provocar a degradação das condições de habitabilidade, provoca uma danosa convivência entre presos primários, provisórios e condenados com os de média e alta periculosidade. Por outro lado, leva a um ambiente propício aos abusos, distorções e facilitações praticadas pelos servidores do sistema, cultivando nos internos a revolta e o desespero que realimenta a criminalidade. As mazelas continuam com o desrespeito aos direitos humanos e o desrespeito à lei pelo Estado, com presos em cadeias públicas sem condições de recebimento de adequado atendimento à saúde e educação (FERREIRA; FONTOURA, 2008). O quadro se agrava ainda mais para aqueles recolhidos por medidas de segurança determinada pela Justiça, que em sua maioria não contam com o devido atendimento médico-psicológico e “acabam condenados à prisão perpétua, pois sua liberação requer um laudo certificando que o paciente não oferece risco à sociedade” (CÂMARA, 2007, p.65).

A sociedade também possui sua parcela de responsabilidade ao rotular o infrator preso de tal maneira que dificulta sua volta ao convívio social, com as organizações policiais o encarando como eterno suspeito, e pela baixa fiscalização da execução penal de modo efetivo pelo povo, que de modo geral não se importa com as condições de encarceramento, ainda que a realidade prisional seja vivenciada pela parcela mais humilde da população, com as exceções recentes de maior repercussão na mídia.

O sistema prisional é fundamental para alcance de um estágio de maior eficiência na manutenção da paz social na sociedade brasileira. No entanto, sem equacionar as distorções do sistema prisional, a governabilidade na implantação de políticas públicas em diversas esferas de governo ficam prejudicadas. Os esforços políticos e de investimentos financeiro para reformular o sistema de defesa social brasileiro reverteriam em redução de custos do aparato do sistema de justiça criminal (e de saúde, por exemplo); além de propiciar a inserção social dos apenados, e conseqüente diminuição da reincidência criminal, acelerando a persecução criminal e ampliando o controle da sociedade sobre esta área (FISCHER, 1989; PIRES, PALASSI, 2008).

Esse artigo analisa a política carcerária em Minas Gerais para minimizar alguns de seus problemas, tomando como marco inicial os parâmetros estabelecidos pela Lei Estadual 12.985/1998 que preconiza a mudança da gestão das cadeias para a Secretaria de Estado de Defesa Social. Isto porque entre as possíveis causas dos problemas atualmente vivenciados

pelo sistema penitenciário em Minas Gerais, encontra-se a duplicidade de gerenciamento dos encarcerados. O Governo do Estado possui duas instâncias de controle sobre o sistema prisional, a Secretaria de Estado de Defesa Social, responsável pelos estabelecimentos penitenciários, e a Polícia Civil, responsável pelas cadeias que abrigariam nos termos da lei os presos provisórios. Na realidade, a política de gestão das cadeias ficava sob a égide do delegado titular de cada uma das comarcas, sem política definida.

Ainda que a atual dualidade de competência para a administração da questão prisional não seja um fenômeno recente na história de Minas Gerais (RIBEIRO et al., 2004), a aplicação daquela lei foi sendo operada lentamente ao longo dos últimos tempos, tendo sido acelerada a partir de dois eventos de grande repercussão midiática. Em 23 de agosto de 2007, um tumulto entre presos seguido de incêndio na Cadeia Pública de Ponte Nova, no interior do estado, vitimou 25 presos, que morreram carbonizados. Nas doze celas daquela unidade da Polícia Civil com carceragem havia 173 pessoas para uma capacidade de 87 detentos na data do sinistro. Em situação semelhante, 8 presos morreram asfixiados na noite do dia 1º de janeiro de 2008 na Cadeia Pública de Rio Piracicaba após um incêndio na cela. Havia 22 presos no local, cuja capacidade era de 18. Estes trágicos acontecimentos provocaram uma aceleração nas ações governamentais voltadas para a prática da política carcerária no estado, a serem analisados neste artigo.

A partir de uma abordagem qualitativa, realizou-se pesquisa documental e de campo, analisando os diferentes contextos e indicativos das políticas públicas utilizadas, ressaltando as dificuldades existentes para a institucionalização da política carcerária. Foram analisadas as práticas da gestão prisional em Minas Gerais desde 1998 a partir do levantamento de dados secundários, com a análise de documentos, além de entrevistas com os principais dirigentes do sistema, bem como participação em reuniões de conselhos, visitas a unidades prisionais e cadeias públicas de Minas Gerais.

2 Panorama do Sistema Prisional no Brasil

A avaliação de políticas sociais é, nas palavras de Aguilar e Ander-Egg (1994, p. 17) “o processo pelo qual estimamos o mérito ou o valor de algo”. Tal questão é de extrema relevância na área pública, visto que apenas com a mensuração da eficiência da intervenção é que se pode realizar os ajustes necessários a conduzir o público alvo a um “status quo” melhor que o anteriormente por ele ocupado. O controle do desempenho governamental, através das políticas públicas é a verificação dos resultados, enquanto que a avaliação é ponderação ou julgamento desses resultados. Nesse sentido, o controle seria constatar quais os resultados obtidos após a implantação da política sociais ligadas a recuperação do criminoso, enquanto que a avaliação deveria ser o meio pelo qual se visualiza a ressocialização do delinqüente.

O sistema prisional brasileiro é tido como um dos maiores do mundo, possuindo características próprias pela sua dimensão e múltiplas formas de desenho institucional, funcionando sob a égide dos Estados da federação, ainda que com orientações geradas pelo nível federal e suporte dos municípios. Os números revelam que a população carcerária brasileira vem aumentando, pois em 1995 havia 95,4 presos por 100.000 habitantes, em 2000 a taxa passou para 134,9 e em 2005 atingiu 196,2; taxa que se aproxima das taxas de países da Europa Ocidental e de alguns países da América Latina, ficando abaixo que a África do Sul (400) e Estados Unidos (690). Os números continuam crescentes no início do século XXI (TAB. 1).

Tabela 1: População Encarcerada no Brasil, 1988-2008

Ano	1988	1995	1997	2000	2002	2003	2005	2006	2007	2008
Presos	88.041	148.760	170.270	211.953	248.685	308.304	361.402	401.236	422.590	451.429

Fonte: Ministério da Justiça, 2010.

Nesse sentido, as penitenciárias devem procurar recuperar o indivíduo oferecendo-lhe condições de trabalho e residências bem semelhantes àquelas apresentadas na vida social livre. Assim, o desempenho governamental no que tange as políticas públicas de recuperação do criminoso seria mais satisfatório e eficiente. Da mesma forma, de acordo com a Lei de Execução Penal – LEP (BRASIL, 1984), o preso veria atendidas suas necessidades materiais, morais e espirituais através do atendimento aos seus direitos, sendo que dentre os expostos na referida Lei, encontram-se o aprendizado e prática de profissão e a remuneração pelo trabalho desenvolvido.

No Brasil, os tipos de pena são: privativas de liberdade, restritivas de direitos, e multa. As penas privativas de liberdade podem ser de reclusão – cumprida em regime fechado, semi-aberto ou aberto – ou de detenção – cumprida em regime semi-aberto ou aberto. Os regimes para cumprimento das penas privativas de liberdade são, portanto: 1) Fechado, que por lei deveria ser cumprido em cela individual, de no mínimo seis metros quadrados, com trabalho durante o dia e isolamento à noite; 2) Semi-aberto, cumprido em colônia agrícola, industrial ou similar, em alojamento coletivo, com possibilidade de atividades externas sem vigilância, caso permitidas pelo juiz da execução; e 3) Aberto, no qual o preso trabalha sem vigilância e se recolhe à casa de albergado para dormir e passar os dias de folga (BRASIL, 1984).

Se a pena definida é superior a oito anos, inicia-se seu cumprimento em regime fechado; para penas maiores de quatro anos e inferiores a oito, em regime semiaberto; e para as penas menores de quatro anos, no caso de réus primários, inicia-se em regime aberto. Por regra, o cumprimento da pena deve ser progressivo. O juiz da execução define o regime inicial e sua progressão ocorre com o tempo e de acordo com o comportamento do preso. Para passar de um regime para outro mais brando, o condenado deve cumprir pelo menos um sexto da pena no regime anterior, sendo que a progressão depende de pareceres internos que avaliam o comportamento e a recuperação do preso. Além disso, para passar para o regime aberto, é preciso comprovar trabalho ou promessa de emprego. No caso de o condenado sofrer nova condenação ou desobedecer às exigências da execução, o regime penitenciário pode regredir.

De modo geral, têm-se os seguintes estabelecimentos penais:

- 1) Penitenciárias estaduais, destinadas à pena de reclusão em regime fechado;
- 2) Colônias agrícolas, industriais ou similares, destinadas ao cumprimento da pena em regime semi-aberto;
- 3) Casas do albergado, para os condenados em regime aberto e com pena de limitação de fim de semana;
- 4) Centros de observação, onde são realizados exames gerais;
- 5) Cadeias públicas, para o recolhimento de presos provisórios – a LEP determina que cada comarca tenha pelo menos uma; e
- 6) Hospitais de custódia, destinados aos sentenciados para cumprir medida de segurança.

A análise do sistema prisional brasileiro realizada pela “Human Rights Watch” ao final da década de 1990 (O BRASIL... 1998) revela condições carcerárias “assustadoras”: superlotação; “depósito” de presos em delegacias de polícia e existência da prática de torturas nestes locais; ausência de assistência médica e odontológica; violência entre os presos e dos

agentes penitenciários com os mesmos; impunidade prevalente; além de escassas oportunidades de trabalho, educação, treinamento e lazer. Os elementos positivos verificados foram as políticas de visitação e melhor tratamento para as detentas, que são poupadas de alguns dos piores aspectos das prisões masculinas.

As recomendações para que medidas incisivas pudessem ser tomadas para melhorar as condições de presídios, cadeias e delegacias são as de controlar a brutalidade dos agentes penitenciários e policiais, reduzir os níveis de superlotação, limitar as delegacias de polícia à detenção de curto prazo de suspeitos criminosos; melhorar as condições gerais e provisionamento de assistência; prevenir abusos entre os presos; facilitar o contato com a família e amigos dos presos; encorajar a reabilitação e fornecer atividades produtivas aos detentos; além de facilitar a fiscalização do tratamento e das condições carcerárias.

As análises mais recentes revelam um quadro de poucas mudanças. Para a Anistia Internacional (2008), de modo geral, o sistema de justiça criminal tem falhado ao manter impunes aqueles responsáveis por abusos e violações de direitos humanos em prisões inadequadas e superlotadas, tanto para jovens, homens e mulheres, sendo que estas últimas continuam a sofrer de torturas e humilhações. Neri (2006) reforça que as unidades prisionais são de modo geral insalubres e superlotadas, habitadas por jovens, pobres, semi-alfabetizados e pardos, o que reflete a desigualdade vigente no país. Processos de ressocialização com suporte na educação e trabalho do apenado também são precários.

Para manter uma estrutura de acompanhamento do sistema prisional, o Ministério da Justiça (2008) buscou introduzir em 2004 um sistema de informações gerenciais, conhecido como Infopen, como uma ferramenta de integração das políticas e gestão no controle e execução de ações, articuladas com os estados, para o desenvolvimento de uma política penitenciária nacional integrada, com a adesão dos estados, do Poder Judiciário e do Ministério Público. A idéia inicial é que as informações pudessem revelar a evolução do número de vagas no sistema, os custos do preso, a estrutura de funcionamento dos estabelecimentos, além de características individuais do apenado, que vem sendo estruturado lentamente.

Adorno (2009) ressalta o papel dos agentes de segurança penitenciária, cujo preparo é precário sendo formado basicamente ao longo do exercício profissional, somados a condições de trabalho inadequadas, baixa remuneração, falta de carreira estruturada, número insuficiente de pessoal diante do volume da população prisional, regime de trabalho estafante, o que gera problemas de saúde ocupacional. Além disso, apesar de ser o maior quantitativo de profissionais que lidam com o sistema, os agentes de segurança penitenciário também não são pesquisados de modo a ser verificado qual seu perfil de atuação, situação funcional, processo de seleção e formação, sendo mais conhecidos quando tornam-se reféns em rebeliões, bem como quando de suas reivindicações trabalhistas ponteadas por greves no sistema prisional.

O código normativo de comportamento dos presos é baseado na violência reforça Paixão (1991). Os episódios violentos se sucedem nos conflitos entre quadrilhas, envolvimento no tráfico de influencias e no de drogas; obtenção de favores sexuais, manutenção de privilégios conquistados ou cedidos. Sinais de virilidade e coragem são verificados nos homicídios praticados internamente, sem contar situações de estupros, agressões, acertos de contas, “pactos de morte” ou ainda os confrontos entre os presos organizados internamente e as autoridades constituídas.

Outro fenômeno de destaque para Adorno (2009) no caso brasileiro é que a ampliação da oferta de vagas levou ao encarceramento em massa, em especial das lideranças do narcotráfico e de outras modalidades de crime, levando para dentro das prisões o crime organizado. Este se beneficia da utilização de telefones celulares e centrais telefônicas, da complacência de agentes institucionais de controle, de vasta rede de apoio externo constituída de familiares dos presos, incluindo parcela de advogados, além da tradicional pressão dos mais fortes sobre os mais fracos. O crescimento da “sociedade dos cativos” a partir da articulação no cárcere de grupos externos como “Comando Vermelho”, “Terceiro Comando” e “Amigos dos Amigos” no Rio de Janeiro, ou de grupos internos como o “Primeiro Comando da Capital” em São Paulo também influenciam a dinâmica de gestão dos estabelecimentos prisionais (DIAS, 2009).

Os impactos dessa situação transcendem a área da segurança pública, sendo fonte de preocupação não apenas da sociedade, mas do Estado em áreas como trabalho, educação, urbanização, e saúde. Por exemplo, a Organização Pan-Americana da Saúde em seu estudo sobre as condições de saúde e suas tendências na região das Américas indica que a quantidade de delitos violentos está aumentando em toda a Região, o que põe em risco as condições de saúde e sobrecarrega os serviços de saúde. O aumento das taxas de mortalidade externa no Brasil - principalmente homicídios, que ultrapassou os acidentes de trânsito terrestre; minimizou os ganhos em saúde que aconteceram com a redução da mortalidade infantil, com a melhoria do tratamento de doenças como Aids, tuberculose e outras epidemias na década de 1990. No país, enquanto as taxas de mortes por doença infecciosa diminuíram significativamente, as taxas de mortes violentas aumentaram várias vezes, especialmente nas faixas de 14 a 29 anos, anulando o possível aumento na expectativa de vida média dos brasileiros (OPAS, 2007). No entanto, a responsabilidade mais específica sobre o problema, continua sendo atribuída pela mídia e pelos atores políticos de maneira geral, ao sistema de justiça criminal (FERREIRA; FONTOURA, 2008).

A administração da justiça deve se encarregar de atenuar os problemas da aplicação da pena privativa de liberdade e preparar o detento para o retorno a vida pregressa, de tal maneira que seja possível a convivência pacífica na sociedade. A necessidade de maior efetividade e as mudanças ambientais levaram as instituições do Estado responsáveis pelas unidades prisionais a experimentar novas escolhas em seus processos estratégicos (CABRAL, 2007). As principais estratégias adotadas começaram por programas implantados nos Estados Unidos, país com maior proporção de encarcerados vis-à-vis a população, e posteriormente difundidos para outras organizações prisionais ao redor do mundo. Não obstante as críticas sobre uma possível adaptação de novas formas de gestão em outros ambientes, estas novas estratégias têm sido implantadas, como as parcerias com a iniciativa privada, regimes disciplinares diferenciados, monitoramento eletrônico de presos, dentre outras.

Essa transição ocorre de modo diferente dependendo do contexto. No caso brasileiro, a aplicação de novas estratégias verificou-se em um ambiente de forte pressão da comunidade sobre o Estado a partir de episódios de rebeliões e atentados nas ruas das grandes cidades através de ordens de suas lideranças encarceradas, que por sua vez reagem a regimes disciplinares mais rígidos (DIAS, 2009).

Ressalta-se ainda que não há como dissociar o sistema prisional do contexto da defesa social e das políticas voltadas para a segurança pública, uma vez que o que acontece na área prisional reverbera nas demais instituições do sistema de justiça criminal (CÂMARA, 2007). Por exemplo, as pressões sobre o sistema prisional advêm de certas decisões judiciais

controversas, os inúmeros mandados de prisão a espera de serem cumpridos, as tentativas de resgate de presos nas cadeias e presídios, o elevado índice de reincidência, a crônica falta de vagas, as sucessivas rebeliões, as denúncias recorrentes sobre corrupção dos operadores do sistema evidenciam a dimensão dos problemas que afetam o sistema prisional e demonstram a necessidade premente de seu melhor entendimento e urgência na sua revisão (FERREIRA; FONTOURA, 2008; ANISTIA INTERNACIONAL, 2008).

3 Política Carcerária em Minas Gerais

Em Minas Gerais, a população prisional do estado se distribuía tradicionalmente pelas cadeias públicas dos municípios, pois até meados dos anos 1950 havia apenas três penitenciárias no sistema. Somente nas últimas duas décadas do século XX, novas unidades prisionais foram edificadas para dar início ao sistema prisional que somava apenas 16 unidades até 1998.

A ausência de vagas nas penitenciárias não permitia a correta inserção do apenado para cumprimento de pena em estabelecimentos adequados para sua ressocialização. Além disso, com a maior parte do contingente de presos de Minas Gerais absorvida pelas delegacias de Polícia Civil, uma parte significativa de policiais civis estava alocada em atividades relacionadas com a custódia de presos, o que prejudicava sua atuação de polícia judiciária. Da mesma forma, grande parte do efetivo da Polícia Militar também era utilizada em atividades de guarda externa das cadeias. Com a lotação das carceragens muito superior ao número de vagas, deteriorava-se o relacionamento entre as duas corporações, pois o policial militar prendia o suspeito e o delegado não levava adiante o processo investigativo, pois não tinha lugar para acolher o indivíduo. Assim, reforça Ribeiro et al. (2004), crescia a sensação de impunidade e incapacidade de atuação eficiente por parte das organizações policiais, uma vez que o sistema era inoperante para o processamento dos indivíduos autuados pela polícia ou condenados pela justiça, não assegurando seu respectivo ingresso e punição em instituições penitenciárias minimamente capazes de desincumbir-se de suas funções, ao contrário do pressuposto pela melhor doutrina penitenciária.

Para minimizar tal quadro, é promulgada a Lei Estadual 12.985/1998 que preconiza a mudança da gestão das 296 cadeias sob a égide da Polícia Civil para a Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos naquela época, estipulando um período de dois anos para a transição. Para dar cumprimento a esta legislação, elaborou-se no início de 1999 um planejamento estratégico da transferência dos presos das cadeias para o sistema prisional. No entanto, a implantação desse plano sofreu diversos reveses, pois o Governo estadual do período 1999-2002 priorizou o planejamento para construção de novas unidades, diante de forte crise fiscal do estado. Somente no início da atual década há é efetivada uma política prisional no estado, a partir de um efetivo plano de construção de novas unidades prisionais.

Para uma idéia do contexto de transição dos governos, no início de 2003, ressaltam Vilhena et al. (2006) o Estado de Minas Gerais apresentava situação financeira crítica, com uma década de déficits fiscais crônicos, endividamento crescente, despesas orçamentárias sem cobertura financeira. Com o intuito de superar este estágio governamental, foi lançado o programa “Choque de Gestão”, voltado para racionalizar gastos e produzir resultados efetivos na gestão pública, buscando de um lado o equilíbrio fiscal, garantindo a efetividade do orçamento enquanto instrumento de gestão, tendo esforço na arrecadação e para a melhoria da qualidade do gasto público; com a introdução de instrumentos de alinhamento e acompanhamento de resultados. Voltados para um “Estado para Resultados”, foram dimensionadas 13 áreas de atuação prioritária do Governo, sendo eleitos 30 projetos estruturadores considerados

impulsionadores do desenvolvimento, envolvendo a modernização da gestão pública, infraestrutura, meio ambiente, educação, segurança e saúde, entre outras áreas. Elencaram-se em cada uma dessas áreas os objetivos estratégicos diante do contexto existente, traduzindo esses objetivos em indicadores e metas para balizar a atuação governamental.

No escopo dessas modificações estruturais, o governo que toma posse em 2003 extingue a Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos e a Secretaria de Estado de Segurança Pública, criando a Secretaria de Estado de Defesa Social que fica como única responsável pela política carcerária estadual. Ainda neste contexto, o governo implantou a partir de 2003 um instrumento de avaliação de desempenho institucional na área de segurança pública que direciona todas as unidades administrativas por meio de seus órgãos e entidades para a busca de resultados. Assim, foram definidas diversas áreas de resultado no nível da secretaria, desmembrados em ações significativas, em termos de mobilização e orçamento. A área denominada de “Expansão e Modernização do Sistema Prisional”, preconizava a promoção da reforma de infra-estrutura das unidades prisionais, ampliação do número de vagas e profissionalizar a gestão das unidades do sistema prisional, por meio do uso de novos métodos de gerenciamento; bem como assegurar a existência e o eficaz gerenciamento de vagas para a custódia dos indivíduos privados de liberdade de forma provisória ou definitiva, e ainda garantir a segurança dos presos, servidores e visitantes e a ressocialização deste indivíduo visando sua reintegração na sociedade eram as principais metas.

A expansão e modernização do sistema prisional mineiro proporcionaram um aumento significativo do número de vagas prisionais. No início do governo as restrições orçamentárias levaram apenas a continuidade das obras anteriormente programadas, mas ao longo do mandato novas construções foram sendo inauguradas. Com a construção e ampliação de presídios e penitenciárias as vagas saltaram de 5.381, em 2003, para 34.597 até dezembro de 2009, ainda que o encarceramento também tenha aumentado bastante. Neste período foram construídas 30 unidades prisionais e ampliadas outras 11 unidades já existentes. A aplicação da Lei Estadual 12.985/1998 foi considerada uma ação primordial, voltada para a transferência da gestão das carceragens da polícia civil e liberação dos policiais militares e civis da guarda de presos e escolta. Foram assumidas 36 unidades prisionais que estavam sob a responsabilidade da Polícia Civil, sendo 26 cadeias públicas, 6 centros de remanejamento e 4 presídios, que totalizam 109 unidades sob administração da SEDS ao final de 2009. No entanto, nesta época ainda havia 215 unidades da Polícia Civil com carceragem, todas no interior do Estado, uma vez que todas as carceragens na capital e sua região metropolitana foram desativadas.

Uma análise comparativa com outros estados brasileiros permite uma melhor avaliação dos indicadores do sistema prisional em Minas Gerais (TABELA 2). A partir dos dados do agregado nacional do ano de 2004 e para o ano de 2009, é possível identificar uma mudança significativa no quadro geral do sistema mineiro. Em 2004, o estado lidava com uma população carcerária de 23.156 indivíduos, para os quais havia a disponibilidade de 5.544 vagas, havendo, portanto, déficit de 17.612 vagas no total. Tomando-se os mesmos indicadores para 2009, verifica-se que, ao mesmo tempo em que o número de presos atingiu mais que o dobro em relação a 2004 (46.925 detentos, aumento de aproximadamente 102,7%), houve um aumento expressivo do número de vagas disponíveis, de modo que o total de vagas em 2009 supera em mais de cinco vezes o valor relativo a 2004 (34.597 vagas, aumento de aproximadamente 524%). Dessa maneira, embora a taxa de encarceramento em Minas Gerais tenha passado de 129,42 detentos por 100 mil habitantes, em 2004, para 236,40 detentos por 100 mil habitantes em 2009 (sofrendo, portanto, elevação de aproximadamente

82,7%), verificou-se uma significativa redução no déficit de vagas, em virtude do aumento proporcionalmente maior do número de vagas disponíveis. O déficit de vagas no ano de 2009 era de 12.328 vagas – cerca de 30% menor que o déficit de 2004.

Tabela 2: Indicadores para o Sistema Penitenciário no Brasil, 2004-2009

Unidade Federada	População		População carcerária		Presos por 100 mil habitantes		Vagas existentes		Déficit de vagas	
	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009
Região Norte	12.900.704	15.142.684	16.281	29.755	126,20	196,50	10.223	17.424	6.058	12.331
Acre	557.526	680.073	1.947	3.152	349,22	463,48	1.113	1.666	834	1.486
Amapá	477.032	613.164	931	1.927	195,17	314,27	716	996	215	931
Amazonas	2.812.557	3.341.096	2.122	4.269	75,45	127,77	1.841	2.297	281	1.972
Pará	6.192.307	7.321.493	5.661	10.360	91,42	141,50	3.446	6.138	2.215	4.222
Rondônia	1.379.787	1.493.566	3.738	6.482	270,91	433,99	1.517	4.185	2.221	2.297
Roraima	324.397	412.783	573	1.596	176,64	386,64	424	538	149	1.058
Tocantins	1.157.098	1.280.509	1.309	1.969	113,13	153,77	1.166	1.604	143	365
Região Nordeste	47.741.711	53.088.499	48.100	77.628	100,75	146,22	29.602	47.418	18.498	30.210
Alagoas	2.822.621	3.127.557	1.821	2.299	64,51	73,51	1.427	1.331	394	968
Bahia	13.070.250	14.502.575	5.317	14.910	40,68	102,81	4.364	12.430	953	2.480
Ceará	7.430.661	8.450.527	11.939	14.364	160,67	169,98	5.903	7.993	6.036	6.371
Maranhão	5.651.475	6.305.539	4.567	5.182	80,81	82,18	1.176	2.687	3.391	2.495
Paraíba	3.443.825	3.742.606	5.414	8.885	157,21	237,40	3.005	5.313	2.409	3.572
Pernambuco	7.918.344	8.734.194	12.488	20.865	157,71	238,89	8.600	9.426	3.888	11.439
Piauí	2.843.278	3.119.697	1.964	2.399	69,08	76,90	1.705	2.117	259	282
Rio Grande do Norte	2.776.782	3.106.430	1.796	5.202	64,68	167,46	2.203	3.926	-407	1.276
Sergipe	1.784.475	1.999.374	2.794	3.522	156,57	176,16	1.219	2.195	1.575	1.327
Região Centro-Oeste	11.636.728	13.695.944	28.535	42.562	245,21	310,76	14.348	23.407	14.187	19.155
Distrito Federal	2.051.146	2.557.158	6.947	8.176	338,69	319,73	4.191	6.573	2.756	1.603
Goiás	5.003.228	5.844.996	7.576	10.974	151,42	187,75	2.351	6.267	5.225	4.707
Mato Grosso	2.504.353	2.957.732	7.674	11.090	306,43	374,95	5.430	5.071	2.244	6.019
Mato Grosso do Sul	2.078.001	2.336.058	6.338	12.322	305,00	527,47	2.376	5.496	3.962	6.826
Região Sudeste	72.412.411	80.187.717	172.003	241.957	237,53	301,74	96.563	163.231	75.440	78.726
Espírito Santo	3.097.232	3.453.648	6.353	10.366	205,12	300,15	1.783	6.608	4.570	3.758
Minas Gerais	17.891.494	19.850.072	23.156	46.925	129,42	236,40	5.544	34.597	17.612	12.328
Rio de Janeiro	14.391.282	15.872.362	18.562	25.962	128,98	163,57	17.721	22.952	841	3.010
São Paulo	37.032.403	41.011.635	123.932	158.704	334,66	386,97	71.515	99.074	52.417	59.630
Região Sul	25.107.616	27.497.970	43.385	77.644	172,80	282,36	28.753	47.912	14.632	29.732
Paraná	9.563.458	10.590.169	13.689	36.371	143,14	343,44	7.075	22.456	6.614	13.915
Rio Grande do Sul	10.187.798	10.855.214	22.557	28.619	221,41	263,64	15.665	18.039	6.892	10.580
Santa Catarina	5.356.360	6.052.587	7.139	12.654	133,28	209,07	6.013	7.417	1.126	5.237
Brasil	169.799.170	189.612.814	308.304	469.546	181,57	247,63	179.489	299.392	128.815	170.154

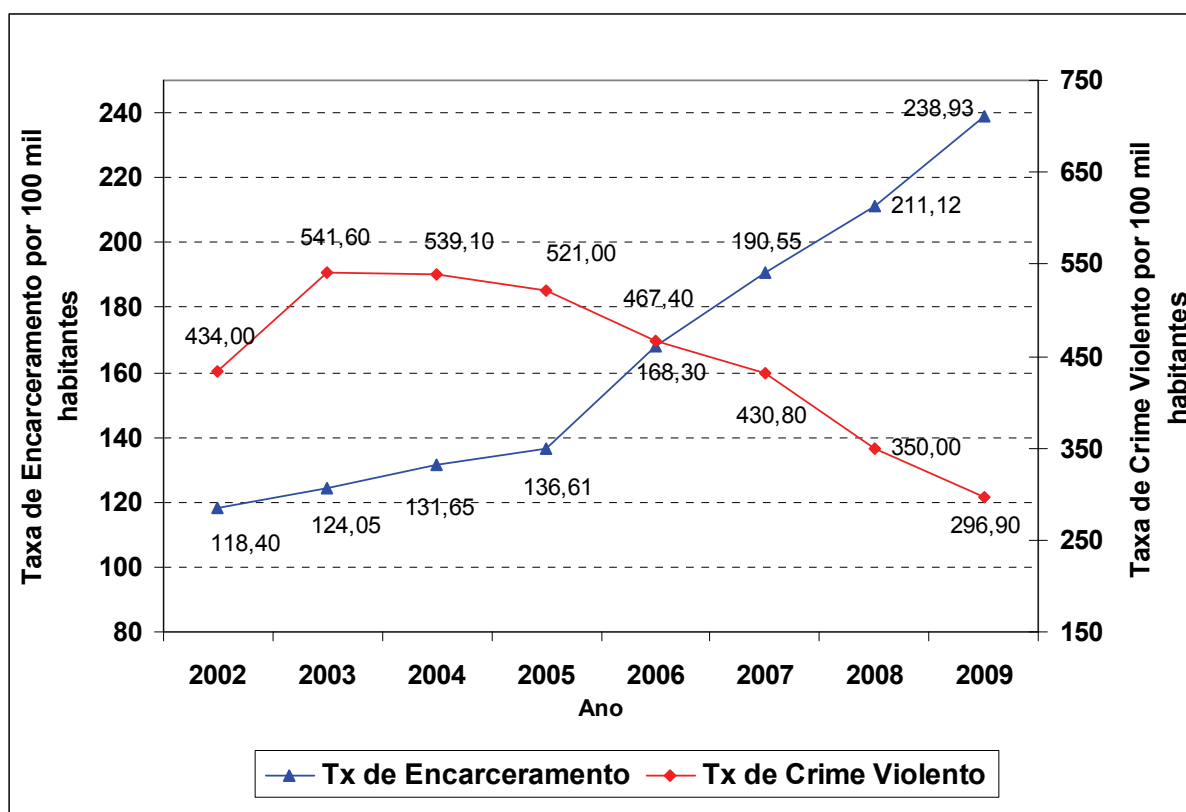
Dados básicos: Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) – Abril de 2004 / Junho de 2009.

Em termos de comparação com o quadro nacional, Minas Gerais apresenta um resultado bastante positivo na evolução dos indicadores. Mesmo tendo sofrido um aumento em sua população carcerária bastante acima da média verificada para o Brasil, o sistema prisional mineiro foi capaz de superar expressivamente esse aumento em termos de ampliação das

vagas, de modo a seguir a tendência inversa à identificada para o cenário nacional em relação ao déficit de vagas. Em relação ao número de vagas no sistema prisional, Minas Gerais foi o estado que apresentou a mudança mais expressiva no indicador. O aumento de aproximadamente 524% foi o maior entre todos os estados brasileiros e teve o efeito de elevar o sistema prisional mineiro da oitava posição em quantitativo de vagas, em 2004, para a segunda posição, em 2009, permanecendo atrás apenas de São Paulo. No conjunto dos seis estados com maior população carcerária em 2009, a intensidade com que os respectivos sistemas prisionais criaram novas vagas variou bastante. Os percentuais foram, em valores aproximados: 9,6% em Pernambuco, 15,2% no Rio Grande do Sul, 29,5% no Rio de Janeiro, 38,5% em São Paulo e 217,4% no Paraná.

Uma hipótese relacionada ao aumento do encarceramento foi o seu impacto nas taxas de criminalidade e violência (GRÁFICO 1), uma vez que com a gestão das unidades prisionais pela secretaria liberou policiais para suas atividades de política ostensiva e investigativa, permitindo maior efetividade da ação policial, com possível diminuição da sensação de impunidade, uma vez que os indivíduos presos em flagrante delito eram devidamente encarcerados e sofriam adequadamente os revezes da aplicação da lei

Gráfico 1: Evolução das Taxas de Encarceramento e Crime Violento Minas Gerais, 2002-2009



Fonte: Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais, 2010.

As ações de modernização voltaram-se para políticas públicas de melhoria de gestão e humanização do sistema. Houve a implantação dos núcleos de saúde e psicossocial nas unidades prisionais, contando com a contratação de profissionais qualificados como médicos, psicólogos e assistentes sociais. Foram reforçados os núcleos de ensino e profissionalização nas unidades prisionais, o que permitiu que 25,2% dos sentenciados estivessem estudando em 2007. Do mesmo modo naquele ano 28,5% dos sentenciados estavam trabalhando. A atenção

com a área jurídica também foi evidente com a implantação de núcleos jurídicos nas unidades prisionais, o que permitiu que 28% dos presos tivessem atendimento jurídico. Esta ação foi de fundamental importância pois permitiu não apenas uma atenção ao apenado, mas também que revisões das penas pudessem ser realizadas aumentando o giro de presos no sistema, liberando vagas para os presos que estavam nas cadeias públicas. Somada a essa ação, a implantação das comissões técnicas de classificação nas unidades prisionais permitiu que em 2007 um total de 37,7% dos presos foram submetidos a estudos com vistas a elaboração e acompanhamento via relatório do Programa Individual de Ressocialização - PIR, que era acompanhado pelo corpo técnico da unidade prisional. Esse indicador mensura a efetividade daqueles programas que visam avaliar se o preso usufrui de todos os benefícios a que tem direito, de modo a ser elaborado o índice de qualidade do PIR para cada unidade prisional.

Para aprimorar a gestão das unidades, contratou-se consultoria externa em 2003 para sistematizar os procedimentos em três áreas fundamentais de uma unidade prisional: segurança, ressocialização e administração, que foi compilado no chamado “Modelo de Gestão Prisional – GESPEN”, em que procedimentos operacionais padronizados para cada uma das áreas foram delineados e respectivas metas foram definidas. Mensalmente são realizadas reuniões de apoio e discussão entre os dirigentes de todas as unidades do sistema (cada unidade possui um diretor geral, um diretor de segurança, um diretor de ressocialização e um diretor administrativo) para verificar os principais óbices a consecução dos objetivos de cada unidade com o nível decisório da secretaria. As principais discussões giravam em torno da melhoria da segurança no sistema prisional, no sentido de gerenciamento dos equipamentos de vigilância eletrônica, geralmente o circuito fechado de televisão, resolução de conflitos na aplicação das normas relacionadas aos horários de visitas, revistas a visitantes, aplicação das normas sobre acautelamento, qualidade da alimentação e atendimento médico, economia de insumos como água, luz e telefonia; e relacionamento com o público externo, tanto com os extratos superiores da hierarquia da secretaria, como com o Judiciário.

Em termos de segurança foram implantados indicadores para monitorar o número de fugas por transposição de barreiras, seja por cima ou por baixo dos muros e portões das unidades prisionais, tendo sido registradas 16 fugas em 2007 para um total de 59 unidades administradas pela SEDS. Outro indicador foi a quantidade de motins nas unidades prisionais, sendo motim entendido como uma reação de um grupo de sentenciados causada por uma insatisfação com relação às normas da unidade penitenciária, tendo ocorrido 18 em 2007. Naquele ano não houve rebeliões, indicador de alguma reação de um grupo de sentenciados causada por uma insatisfação com relação às normas da unidade, com a ocorrência de reféns.

Outro fator que afetava a segurança referia-se a escoltas de presos sob custódia da SEDS, podendo ser de 4 tipos: escolta emergencial (questões de saúde), a judicial (requisita por juiz), a de segurança (requisitada por diretores de unidades prisionais) e as demais também previstas na Lei de Execução Penal. As escoltas são requisitadas por meio de memorando, sendo que para as escoltas atendidas há o preenchimento de formulário de procedimento operacional padrão disponível na intranet da SEDS. As escoltas não atendidas são documentadas e repassadas via fax a quem solicitou informando a impossibilidade do atendimento, gerando um índice de controle sobre este quesito.

Outra ação estrutural referia-se a melhoria da área de inteligência do sistema prisional, principalmente quanto a articulação da “sociedade dos cativos”, e buscar o isolamento de lideranças que pudessem se associar com os apenados para disseminar os preceitos de grupos

como “Comando Vermelho”, “Amigo dos Amigos” ou “Terceiro Comando” originados no Rio de Janeiro ou do “Primeiro Comando da Capital” com base em São Paulo.

Um dos principais problemas diagnosticados pela pesquisa refere-se ao Agente de Segurança Penitenciário. Para minimizar o perfil traçado por Adorno (2009), algumas ações foram colocadas em prática, com uma nova estruturação da unidade de formação de agentes, com a institucionalização da “Escola de Formação e Aperfeiçoamento do Sistema Prisional e Socioeducativo” de modo independente, responsável pela aplicação de processos voltados para o recrutamento, seleção e treinamento dos agentes de segurança, tanto contratados quanto efetivos. Aprimoraram-se as exigências mínimas requeridas para os candidatos, bem como os cursos de formação passam a seguir as matrizes básicas do DEPEN. São realizados novos concursos públicos, regionalizados para atender as especificidades locais em todo o estado, com um tempo maior dedicado ao curso de formação. A análise das grades curriculares aponta para uma tendência de ora apoiar-se mais nas disciplinas de formação voltadas para a contenção e segurança, e ora para aquelas relacionadas com a ressocialização e direitos humanos. Houve ainda a necessidade de realização de diagnóstico da situação vigente e definição da necessidade real do quadro de pessoal por unidade prisional, considerando os servidores contratados e os efetivos. Isto porque havia uma pressão constante do Ministério Público estadual para que fosse apresentado o planejamento para substituição gradual de servidores contratados por concursados, sendo fixado um prazo de total substituição até o ano de 2011. No entanto, a expansão do sistema prisional e a capacidade limitada de recrutamento do contingente de candidatos para os concursos foram limitações a ampliação do efetivo de agentes penitenciários concursados e diminuição dos contratados. No entanto, a capacitação e formação de servidores penitenciários tiveram continuidade, principalmente quanto aos procedimentos operacionais.

A partir da análise de experiências na Argentina, Israel e Colômbia em conjunto com a Vara de Execução Criminal e Ministério Público foi elaborado um modelo de monitoramento dos condenados em regime externo durante os anos de 2007 e 2008 a serem implantados a partir de 2010, com a utilização de tornozeleiras eletrônicas, que permitiriam um melhor acompanhamento dos condenados em regime aberto e sua reinserção na sociedade. Ainda como alternativa ampliou-se o sistema de parcerias sob o modelo APAC - Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, uma metodologia de reintegração do apenado por meio de atividades laborais e educativas com suporte educacional, judicial e espiritual, contando ao final de 2007 com 631 presos sob modelo APAC. Neste sentido e para buscar novas formas de gestão, como sugerido por Cabral (2007), foi realizado estudo para a implantação de um modelo de co-gestão ou gestão indireta de unidades de custódia, sendo realizado processo licitatório em 2009 para construção de um complexo penitenciário com 3.000 vagas na Região Metropolitana de Belo Horizonte, por meio de Parceria Público-Privada (PPP). O parceiro vencedor da licitação iniciou em 2010 a construção do complexo e será o responsável pelos recursos de operacionalização.

As ações voltadas para a consecução da política pública prisional em Minas Gerais foram sendo consolidadas, mas sofreram modificações quanto a absorção no sistema prisional dos presos sob a custódia da Polícia Civil a partir de ocorrências de grande repercussão midiática.

4 Ações para Superação da Duplicidade de Gestão do Sistema Carcerário

Os eventos ocorridos em agosto de 2007 que provocaram a morte de 25 presos queimados na Cadeia Pública de Ponte Nova, somados aos 8 presos que morreram em janeiro de 2008 na

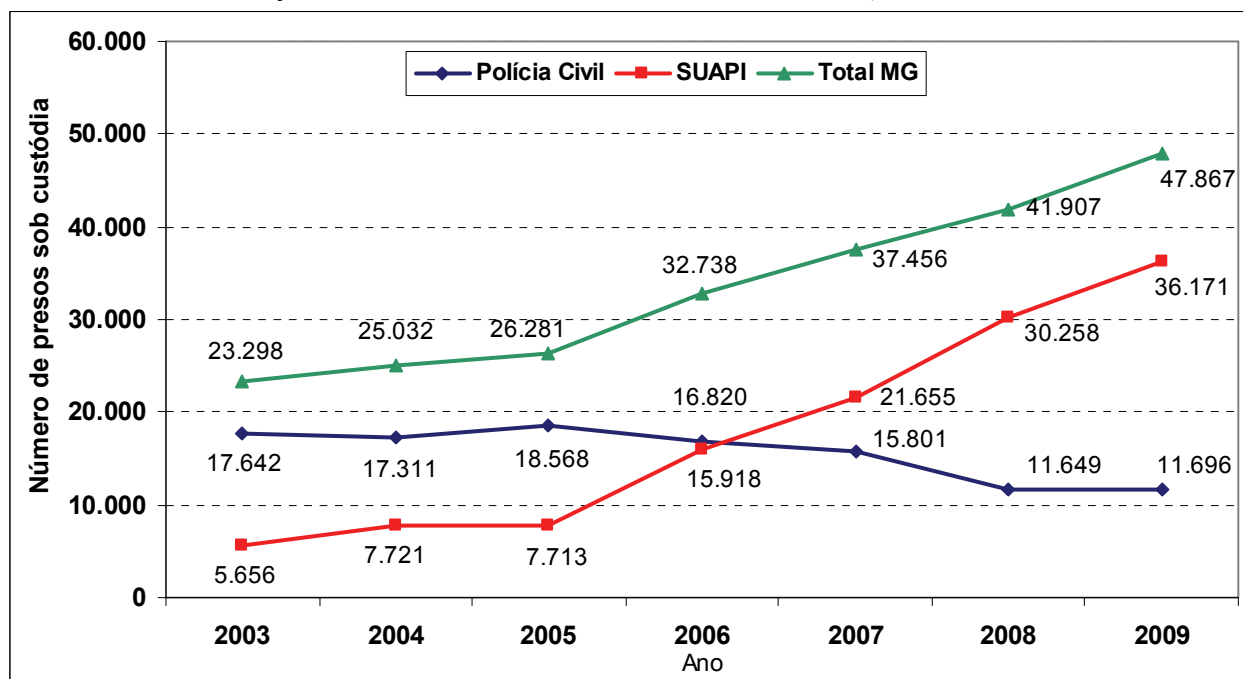
Cadeia Pública de Rio Piracicaba provocaram uma reação do governo mineiro que somente reforça a premissa de Adorno (1994) para quem a forte repercussão na sociedade e no Estado brasileiro dos episódios de violência, especialmente os que ganham espaço na mídia, começam a tornar ainda mais aguda a percepção da sociedade para a degradante situação da segurança pública no país, e do sistema prisional em particular. A repercussão internacional destes episódios levou ao questionamento pelas entidades de direitos humanos da precária situação das cadeias públicas mineiras, forçou o Conselho Nacional de Justiça a recomendar aos juízes inspeções para descrever por meio de relatório mensal para as autoridades competentes a situação das unidades prisionais de cada comarca; o Legislativo Estadual enviou mensagem para dar início a uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI sobre as cadeias mineiras (o que não conseguiu), enquanto a CPI do Sistema Carcerário Nacional instalada pelo Legislativo Federal em 2007 visitou o local dois dias depois da tragédia.

Para reverter essa situação com um processo acelerado de melhoria nas cadeias de Minas Gerais, o Secretário de Estado de Defesa Social faz logo no dia 2 de janeiro de 2008 uma reunião emergencial em seu gabinete com seu corpo diretivo, os dirigentes da Polícia Civil, da Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, e representantes do Ministério Público e do Judiciário, com o objetivo de definir ações emergenciais para minimizar a situação carcerária precária nas cadeias públicas.

Os principais problemas elencados foram a superlotação, que somada à precariedade das instalações elétricas e hidráulicas das cadeias, com fiação exposta e vazamentos, eram o prenúncio de novas tragédias, pelo acúmulo de material dos detidos nas celas, grande parte sem ventilação e iluminação adequada. Foi relatado pela Polícia Civil por reiteradas vezes que não era sua missão “tomar conta de presos”, sendo que seu efetivo não era suficiente para sua finalidade de polícia judiciária, e por isso em diversas unidades contava com o auxílio de servidores cedidos pelas prefeituras locais para que prestassem serviços como “carcereiros ad hoc”. O Corpo de Bombeiros explicou que grande maioria das unidades da Polícia Civil com carceragem no interior do estado ocupava prédios do início do século XX, alguns inclusive tombados pelo patrimônio histórico, o que dificultava a instalação mínima de equipamentos de combate à incêndio e pânico. Para a Polícia Militar, que desde 2000 havia adotado uma política de não ocupar instalações prediais em que houvesse carceragem, reforçou sua posição de realizar apenas a guarda externa das cadeias, e mesmo assim levando-se em consideração o efetivo existente na localidade, e posicionando-se contrária a realização da escolta de presos. O Ministério Público se posicionava pela assunção imediata das cadeias públicas pela Secretaria de Estado de Defesa Social, no que foi seguido pelo Judiciário, que solicitava que todos os presos condenados fossem transferidos para penitenciárias. Por outro lado, a Secretaria de Estado de Defesa Social argumentava que havia um planejamento em andamento para que até o ano de 2011 não houvesse mais presos sob a custódia da Polícia Civil, que no ano de 2006 pela primeira vez na história o número de presos da SEDS era superior ao número de presos sob a custódia da Polícia Civil (GRÁFICO 2) e que as ações elencadas no Acordo de Resultados para este fim estavam em andamento.

Essas posições de certo modo antagônicas, também eram complementares na execução das políticas de encarceramentos previstas na Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984), e parte do pressuposto de funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro. Sob coordenação da SEDS, discussões para que um planejamento fosse realizado com a participação e integração de todos os envolvidos foi destacada. Nesta reunião, além de levantados os principais problemas existentes, foram definidas ações emergenciais para sua solução.

GRÁFICO 1: Evolução da Custódia de Presos em Minas Gerais, 2003-2008



Fonte: Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais, 2010.

Para eliminar a figura do “carcereiro ad hoc” e minimizar a falta de policiais civis nas cadeias públicas, decidiu-se pela contratação de cinco agentes de segurança penitenciários – ASP’s, para serem alocados em 200 unidades do interior de Minas Gerais após treinamento básico. A contratação era por contrato precário pelo período de seis meses, diante da questão emergencial que se apresentava. Definiu-se que os agentes seriam selecionados e treinados pela EFAP, sendo que o treinamento que versava sobre questões de segurança e direitos humanos era ministrado por instrutores da SEDS, combate a incêndio e pânico por membros do Corpo de Bombeiros, e alimentação dos sistemas de informação da Polícia Civil por servidores daquela instituição. Foram definidas as tarefas de responsabilidades dos agentes, jornada de trabalho e procedimentos básicos no exercício de sua função na cadeia. A responsabilidade pelos agentes, que fazia apenas serviços internos, continuava sendo do delegado responsável pela unidade da Polícia Civil com carceragem.

A necessidade de informações sobre as cadeias públicas levou a definição de uma unidade administrativa no âmbito da Polícia Civil para coordenar as ações emergenciais. Assim, foi criado o Núcleo de Gestão Prisional da Superintendência Geral da Polícia Civil - NGP, que sob a coordenação de um delegado de polícia, e apoio da SEDS para sua estruturação, tornou-se o interlocutor entre a polícia e a secretaria, minimizando os diversos conflitos de interesse entre as duas instituições. Um plano de reforma das cadeias públicas em piores condições foi elaborado a partir de um diagnóstico elaborado pelo NGP, e foram definidas 35 unidades para reforma, e transferência para a Defesa Social de ao menos 15 unidades ao longo daquele ano.

Definiu-se ainda que todos os delegados fossem instruídos para realizarem um mutirão de limpeza para retirada de todas as tralhas e materiais que pudessem trazer alguma dificuldade em uma situação de emergência. Deu-se especial atenção aos aparelhos elétricos porventura existentes, com destaque para a eliminação de ebulidores. Ordenou-se a confecção de chaves das celas que pudessem ficar disponíveis para os servidores de plantão em caso de emergência, sendo orientado que fosse designado local seguro e de acesso às chaves para

policiais militares e bombeiros. Em conjunto com a limpeza das celas, concluiu-se da importância da instituição de uniforme para os presos das cadeias públicas, sendo elaborado plano de confecção e entrega pela SEDS ao Núcleo de Gestão Prisional para distribuição do mesmo. Assim, a aproximação para uma realidade de gestão adequada ao padrão da SEDS teria início já pela utilização de uniformes e distribuição do chamado “kit preso”, constituído além do uniforme, de sandálias, material de higiene e limpeza individual.

O Corpo de Bombeiros recebeu a incumbência de realizar uma vistoria em todas as cadeias públicas para a recomendação e acompanhamento de projetos de prevenção e combate a incêndio e pânico nas unidades reformadas ou naquelas construídas. Definiu-se ainda pela distribuição a todas as cadeias de extintores de incêndio para um combate inicial quando de alguma situação crítica, bem como o treinamento dos agentes de segurança penitenciário.

Inicialmente, decidiu-se pela criação de uma instância de deliberação e decisão envolvendo estes atores, o Comitê Integrado de Política Prisional – CIPP, com o objetivo de acelerar a transição prevista na Lei Estadual 12.985/1998 e minorar os problemas causados pela dicotomia da gestão prisional. Presidida pelo Secretário de Estado de Defesa Social, reunia-se semanalmente ordinariamente, tratando primordialmente de assuntos relacionados a assunção de unidades pela SEDS, transferência de presos condenados sob a custódia da Polícia Civil para penitenciárias, estratégia de movimentação de presos quando da necessidade de reforma das cadeias, andamento do cronograma de obras pelo Departamento de Obras Públicas - DEOP, respostas às autoridades constituídas do andamento dos planos relativos a diminuição da superlotação e transferência de presos, notadamente o encaminhamento a unidades específicas para menores, mulheres e portadores de sofrimento mental, necessidade de atuação da Defensoria Pública, a interferência do Judiciário na interdição de cadeias públicas e as ações da Advocacia Geral do Estado para superar o impasse legal, ou ainda do planejamento de transferências de presos de outros estados por meio da Polinter. A escassez dos dados para a tomada de decisões também é um fenômeno interessante, pois exigem levantamentos nem sempre disponíveis, conforme já destacado por Lemgruber (2001).

A partir da análise das atas das 60 reuniões do Comitê Integrado de Política Prisional que ocorreram no ano de 2008 e início de 2009, verificou-se que as instituições do Sistema de Justiça Criminal mineiro se municiavam de argumentos efetivos na defesa de seus interesses quando questionados sobre os resultados das ações em andamento para aplicação efetiva da política carcerária. De modo geral, as instituições envolvidas como Defensoria Pública, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros e Polícia Militar referiam-se primordialmente ao quantitativo de pessoal insuficiente para fazer face as suas obrigações, assim como o número de agentes de segurança penitenciário para os dirigentes de unidades da SEDS. A superlotação das cadeias públicas contrasta com o crescimento da massa carcerária nas unidades da Defesa Social, causando um impasse pois não havia espaço físico para absorção de mais apenados no sistema prisional em algumas regiões, e as obras de reforma e as construções de novas unidades em sua maioria não conseguiam ter seu cronograma de execução física no prazo acordado, causando atrasos e impasses entre as partes.

Outro aspecto relevante foi o momento da transição da gestão da cadeia pública da Polícia Civil para a administração da Defesa Social. O planejamento incluía a reforma física da unidade no padrão preconizado para as atividades de ressocialização e segurança da SEDS, com reforço estrutural das celas e áreas comuns, implantação de instalações para administração, e assistência jurídica, social e de saúde. Enquanto nas cadeias públicas o quadro corrente era o Delegado administrando a unidade com o apoio de um policial civil e os

cinco agentes de segurança penitenciário se revezando em escala - o que significava um ASP por turno de serviço; quando da assunção pela SEDS havia um número significativo de ASP's, em uma proporção próxima de um agente para cada dois presos, além de diretores, corpo de saúde e assistência social e jurídica. Além disso, verificou-se o apoio da Polícia Civil quando da transição para a SEDS, com a transferência para a nova unidade de armas de grosso calibre, veículos, manutenção de contratos de alimentação e fornecimento de água, energia e telecomunicações até que a secretaria pudesse absorver e colocar em prática os novos contratos. Um cuidado especial era tomado quando da véspera da transição, pois os presos ao saberem que iriam enfrentar um novo regime ficavam agitados pelo conhecimento das diferenças de gestão entre as duas instituições, Polícia Civil e SEDS.

Assim, o que se verificou a partir de 2008 foi uma aceleração nas medidas tomadas pelos atores envolvidos para minimizar os problemas enfrentados com as cadeias públicas, ainda que previsto na legislação dez anos antes, sendo que os resultados foram significativos como demonstra o Gráfico 2, bem como a desativação de todas as cadeias em Belo Horizonte, o que denota um esforço conjunto para uma maior efetivação da política carcerária.

5 Considerações Finais

As recentes políticas penitenciárias no Brasil não conseguem superar problemas historicamente acumulados entre os quais se destacam a formatação burocrática ineficiente para o contexto contemporâneo, que reforçam padrões normativos ultrapassados de gestão administrativa sujeitos aos interesses corporativos. O crescimento da população carcerária em ritmo acelerado deparou-se com a incapacidade gerencial e orçamentária dos governos estaduais de proverem recursos humanos capacitados para lidar com situações de maior complexidade, de controle e segurança das unidades prisionais, que envolvem vigilância e fiscalização do fluxo de pessoas, equipamentos (como armas e equipamentos) e informações. Adorno (2009, p.25) conclui que a interação desses fatores, materializada em densa rede de relações sociais, “implica em um quadro político-institucional onde predomina o uso da força e da violência em prejuízo de padrões democráticos de controle e contenção da criminalidade”.

Para superar este quadro, a política carcerária em Minas Gerais vem procurando minimizar a superlotação crônica do sistema prisional e reverter a participação indevida da Polícia Civil na custódia dos presos e da Polícia Militar na guarda externa das cadeias desde o início dos anos 2000, ainda que preconizado em lei desde 1998. Isto porque uma vez que não existam vagas para o adequado encarceramento dos delinquentes e, por conseguinte, não há aplicação de medidas de punição e ressocialização, há um incremento da sensação de impunidade e a propensão do indivíduo voltar à sociedade como um criminoso mais experiente.

Verificou-se que a política carcerária em Minas Gerais somente começa a superar um quadro de estagnação a partir de 2003, com ações no escopo do programa “Estado para Resultados” em que a criação da Secretaria de Estado da Defesa Social de Minas Gerais e suas ações voltadas para a área prisional, procuram prover o sistema de uma lógica mais razoável e concernente às demandas que hoje se colocam ao Estado brasileiro. Ainda que impulsionadas por eventos de grande repercussão midiática, as diretrizes para expansão e modernização do sistema prisional, o esforço para desativação das cadeias públicas, a articulação para melhor formação de quadros para o sistema prisional, bem como de investimento em programas de ressocialização via trabalho e educação, traduzem as práticas recomendadas para superar este crônico problema da gestão pública nacional.

No entanto, continua como desafio maior das políticas públicas de segurança e justiça formuladas e implantadas por governos democraticamente eleitos, conciliar a aplicação da lei e da ordem à proteção dos direitos humanos neste degradado contexto do sistema prisional no país, como sugere Adorno (2009). Nesse sentido, para que a política carcerária do estado de Minas Gerais seja capaz de, efetivamente, realizar essa transição, o investimento em alternativas que garantam o não encarceramento do criminoso quando esse não representa perigo à sociedade, aliado a um trabalho conjunto entre as instituições do Sistema de Justiça Criminal, será capaz de reforçar o que se preconiza para um Estado Democrático de Direito neste país, com o sistema carcerário brasileiro passando a ser um meio de contenção da criminalidade, e não se tornando cada vez mais um dos propulsores do aumento da violência.

Referências

- ADORNO, Sérgio. Políticas públicas de segurança e justiça penal. Cadernos Adenauer IX (2008), n.4, **Segurança Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, janeiro 2009.
- AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E. **Avaliação de Serviços e Programas Sociais**. Petrópolis: Editora Vozes, 1994.
- ANISTIA INTERNACIONAL. **Informe 2008 Brasil**. London: Amnesty International, 2008.
- BRASIL. Lei n. ° 7.210, de 11 de julho de 1984. **Institui a Lei de Execução Penal**. Diário Oficial. Brasília, 11 de julho de 1984.
- CABRAL, Sandro. Sobre a participação privada na gestão e operação de prisões no Brasil: uma análise à luz da Nova Economia das Instituições. **O&S. Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 14, n.40, p. 29-47, jan.-mar., 2007.
- CÂMARA, Paulo Sette. A política carcerária e a segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v.1, n.1, p.64-70, 2007.
- DÍAS, Camila. Efeitos simbólicos e práticos do Regime Disciplinar Diferenciado na dinâmica prisional. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v.3, n.5, p.128-145, 2009.
- FERREIRA, Helder; FONTOURA; Natália de Oliveira. **Sistema de Justiça Criminal no Brasil: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação**. Brasília: IPEA, março de 2008.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **O Brasil Atrás das Grades**. EUA, 1998.
- LEMGRUBER, Julita. O sistema penitenciário brasileiro. In: CERQUEIRA, Daniel, LEMGRUBER, Julita (Org.) **Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Departamento Penitenciário Nacional. **População Carcerária Brasileira: Evolução e Prognósticos (Quinquênio 2003-2007)**. Brasília: DEPEN/MJ, 2008.
- NERI, Marcelo. **Retratos do Cárcere**. Rio de Janeiro: CPS/FGV, 2006.
- OPAS. Organização Pan-Americana da Saúde. **Saúde nas Américas: 2007**. Washington, D.C.: OPAS, 2007. (OPAS, Publicação Científica e Técnica N°. 622).
- PAIXÃO, Antônio Luis. **Recuperar ou punir?**. São Paulo: Cortez, 1991.
- PIRES, Fernanda Mendes; PALASSI, Márcia Prezotti. Frentes de Trabalho da Iniciativa Privada no Sistema Carcerário do Estado do Espírito Santo. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. VI, p. 1-16, 2008.
- RIBEIRO, Ludmila, CRUZ, Marcus Vinicius G., BATITUCCI, Eduardo C. Política Pública Penitenciária: a Gestão em Minas Gerais. In: XXVIII EnANPAD, 2004, Curitiba, Paraná. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.
- SALLA, Fernando. De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias de São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 1, n. 1, p.72-90, 2007.
- VILHENA, R; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. (Orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.