

**ALERTA AOS PUNITIVISTAS DE BOA-FÉ:
NÃO SE REDUZ A CRIMINALIDADE COM MAIS PRISÃO**

Por Tiago Joffily e Airton Gomes Braga

Os massacres ocorridos ao longo da última semana em presídios de Manaus/AM e Boa Vista/RR fizeram reacender os debates públicos acerca do problema recorrente e cada vez mais grave da superlotação carcerária. Problema que, como se sabe, não é novo, e tampouco é exclusividade brasileira¹.

Tratando-se de problema mundial, que atinge países com os mais variados perfis culturais e socioeconômicos, a reflexão dos especialistas sobre o assunto já se encontra em avançado grau de desenvolvimento, havendo consenso suficiente para que a própria ONU, através de seu Escritório contra Drogas e Crime (UNODC), editasse o Manual de Estratégias para a Redução da Superlotação Carcerária², reunindo os conhecimentos mais atualizados e cientificamente embasados sobre a temática, assim como apresentando repertório de medidas de curto, médio e longo prazos que podem ajudar a superar, ou ao menos mitigar, o quadro de superlotação atualmente existente na maioria dos países.

A primeira providência necessária apontada no Manual seria o levantamento de dados consistentes e confiáveis sobre o funcionamento do sistema de justiça criminal e penitenciário, de modo que se possa identificar as possíveis causas do problema e, em especial, esclarecer se a superlotação existente em determinado país decorre mais da insuficiência de vagas ou do uso desmedido do encarceramento como instrumento de controle social. Uma vez levantados esses dados, a segunda providência seria a de reunir todos os atores envolvidos e implicados na execução da política criminal e penitenciária para construir, coletivamente, um plano estratégico de enfrentamento consequente das verdadeiras causas do problema, e não apenas de seus sintomas³.

O Manual do UNODC foi elaborado por especialistas de diversas nacionalidades (inclusive do Brasil)⁴ e baseou-se, fundamentalmente, nas conclusões do Grupo de Trabalho sobre estratégias e boas práticas contra a superlotação carcerária, realizado por ocasião do 12º Congresso da ONU sobre prevenção ao crime e justiça criminal, ocorrido entre os dias 12 e 19 de abril de 2010, na cidade de Salvador/BA⁵. As discussões travadas no referido GT, por sua vez, tiveram como subsídio empírico os dados reunidos por Lappi-Sepälä em pesquisa que realizou o mais abrangente

cruzamento de informações de interesse criminal e penitenciário de que se têm notícia⁶, tendo como objetivo principal a confirmação, ou não, de assertiva reiteradamente utilizada como argumento contrário aos esforços de redução da superlotação carcerária, qual seja, a de que esta medida levaria ao aumento dos índices de criminalidade.

Toda essa discussão travada em Salvador no ano de 2010 e que acabou sendo materializada no Manual sobre Estratégias para Redução da Superlotação Carcerária são evidentemente de conhecimento do Ministério da Justiça, na medida em que serviram, inclusive, de orientação para a edição, pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, da Resolução nº 5, de 25 de novembro de 2016. Conforme consta de um seus *considerandos*, a Resolução é resultado de proposta apresentada pela Comissão de Estudos instituída pela Portaria Interna do CNPCP nº 11, de 25 de maio de 2016, baixada a partir de provocação formulada pela Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Sistema Prisional e Direitos Humanos do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, à época em que o primeiro autor era titular do órgão. O texto aprovado e em pleno vigor⁷ segue as diretrizes recomendadas pela ONU, inclusive no que diz respeito à adoção do chamado princípio *numerus clausus*, tornando obrigatório o respeito à lotação máxima das unidades prisionais vinculadas à administração penitenciária de nível estadual⁸, bem como apresentando as providências adequadas para atingimento desse objetivo.

Surpreendentemente, contudo, as diretrizes e estratégias fixadas pelo CNPCP na Resolução nº 05/2016 não foram sequer mencionadas no Plano Nacional de Segurança Pública apresentado na última sexta-feira (06.01.2017) pelo Ministro da Justiça. A omissão não é gratuita. Em que pese os muitos e convincentes indícios de que a causa da superlotação carcerária no Brasil está fortemente relacionada ao uso excessivo da prisão como pena ou medida cautelar, há enorme resistência por parte daqueles que atuam no sistema de justiça criminal em colocar em prática medidas desencarceradoras, ao argumento falacioso de que as altas taxas de criminalidade verificadas no Brasil – que, de fato, existem e preocupam – estariam a demandar um uso ainda maior da pena privativa de liberdade.

O uso desse tipo de argumentação por parte de juízes e membros do Ministério Público com atuação em matéria criminal é recorrente⁹, o que talvez ajude a explicar a total ineficiência dos mecanismos legais editados com o propósito declarado de reduzir o número de prisões definitivas e cautelares no país, tais como a Lei nº 9.714/98, que

ampliou o rol e as hipóteses de aplicação substitutiva das penas restritivas de direitos, e a Lei nº 12.403/2011, que trata das medidas cautelares diversas da prisão.

Uma breve, mas sintomática, enquete conduzida por Rubens Casara junto aos juízes em atuação nas varas criminais do fórum central da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro, no mês de maio de 2011, confirma essa tendência. Ao todo 25 magistrados responderam ao questionário que lhes foi apresentado, dos quais “21 responderam ‘sim’ à primeira questão”, reconhecendo que “levam em consideração a ‘segurança pública’ ao decidirem casos criminais”. Da mesma forma, apenas 6 do total de juízes questionados, disseram não acreditar “que as decisões criminais produzem efeitos na redução da criminalidade”. Mesmo assim, nem todos os que responderam “não” a essa pergunta podem ser classificados como sendo céticos em relação à eficácia da prisão como instrumento de combate à criminalidade, já que 4 desses 6 deixaram consignado, por escrito, que um reflexo positivo da persecução penal sobre as taxas de criminalidade só não existia no Rio de Janeiro “em função de uma legislação penal e processual penal benevolente”, “de um sistema de justiça criminal ineficiente” e da falta de rigor dos juízes criminais¹⁰.

O problema é que a imaginada correlação entre encarceramento, de um lado, e redução da criminalidade, de outro, nunca foi demonstrada empiricamente. Ao contrário, as mais recentes e abrangentes pesquisas empíricas realizadas sobre o tema apontam para a inexistência de qualquer correlação direta entre esses dois fenômenos, havendo praticamente consenso entre os estudiosos, hoje, de que o aumento das taxas de encarceramento pouco ou nada contribui para a redução dos índices de criminalidade. Um dos trabalhos mais importantes sobre o assunto é justamente o do criminólogo finlandês Lappi-Seppälä, que serviu de base para as discussões travadas no 12º Congresso da ONU sobre prevenção ao crime e justiça criminal. Para tentar identificar causas comuns por trás do fenômeno mundial da superlotação carcerária, Lappi-Seppälä combinou aos dados prisionais coletados pelo *International Center of Prison Studies* (ICPS) informações relevantes de fontes diversas: (i) pesquisa das Nações Unidas reunindo dados sobre criminalidade registrada em 44 diferentes países; (ii) levantamento do número de homicídios registrados por agências de saúde (em especial, a Organização Mundial da Saúde) em 192 países; (iii) dados coletados em estudos sobre vitimização ao redor do mundo (68 países) e sobre 10 diferentes tipos de crimes na União Européia (29 países); (iv) estatísticas sobre condenação criminal elaboradas em

estudos da ONU e do *European Sourcebook of crime and criminal justice statistics* (ESB).

A partir das diversas combinações de dados realizadas, afirma o autor, não foi possível estabelecer nenhuma correlação direta entre as taxas de encarceramento de um país e suas respectivas taxas de criminalidade. Dentro do amplo universo pesquisado, foram identificados países com altas taxas de criminalidade e taxas igualmente altas de encarceramento (v.g. Inglaterra e País de Gales), como também países com altas taxas de criminalidade, baixas taxas de encarceramento e nenhuma superlotação (v.g. Finlândia). Da mesma forma, existem países com baixas taxas de criminalidade e altas taxas de encarceramento (v.g. EUA), como também países com baixas taxas de criminalidade e taxas igualmente baixas de encarceramento (v.g. Canadá). O gráfico abaixo, extraído do relatório original, é meramente exemplificativo da completa desvinculação causal verificada pelo autor entre a incidência criminal e a taxa de encarceramento nos mais de 100 países abarcados pela pesquisa.

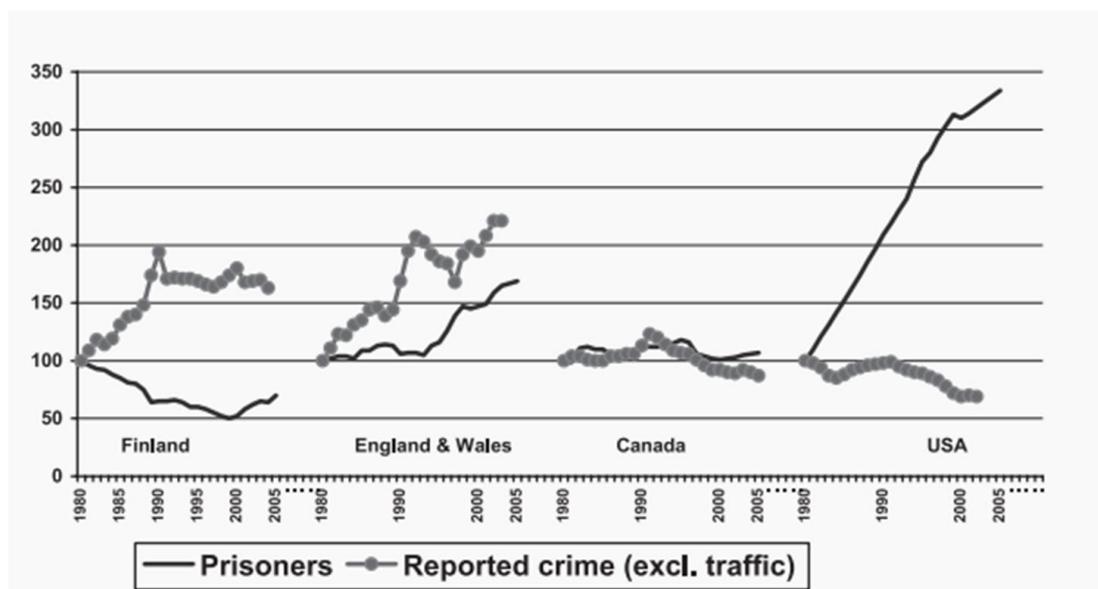


Figure III.3 Prisoners and Reported Crime in Finland, Canada and the United States 1980-2005 per 100,000 population (1980=100). Source: National Statistics

O caso finlandês

No começo dos anos 50, a taxa de aprisionamento na Finlândia era quase 4 vezes maior do que a dos demais países nórdicos, sendo compatível com a de vários países norte e sul-africanos, bem como com a de países latino-americanos (inclusive o Brasil), girando em torno de 200 presos por 100 mil habitantes. As razões para essa discrepância

em relação aos países vizinhos tinham, segundo o autor, base tanto ideológica quanto normativa. Ideológica, porque, no curso dos anos de 1950, o sistema de justiça criminal era visto na Finlândia como a resposta-chave para o problema da criminalidade. Durante os anos 60, no entanto, esse ponto de vista mudou. Estudos criminológicos, como os de Nils Christie, começaram a demonstrar que os níveis de reincidência aumentavam quando aplicadas penas privativas de liberdade ao invés de outros tipos de sanções. Além disso, a simples comparação da realidade finlandesa com a dos demais países nórdicos revelava que os problemas de criminalidade eram basicamente os mesmos em toda a região, em que pese o número de pessoas presas na Finlândia fosse proporcionalmente muito maior do que nos países vizinhos. Por trás dessa ideologia punitivista, existia na Finlândia um ordenamento jurídico-penal extremamente rigoroso e defasado, que conferia embasamento técnico para as políticas criminais repressivas que vigoraram até o final dos anos 50. Chegou-se, então, ao consenso político de que era necessário reformar o Código Penal e reduzir a taxa de encarceramento na Finlândia, de modo a aproximá-la às dos demais países da região. A reforma teve início em meados dos anos 60 e continuou até meados dos anos 90, período em que foram realizadas diversas alterações legais com o objetivo de atacar as causas da superlotação carcerária, dentre elas: (i) descriminalização de condutas mais afetas às políticas sociais e de saúde, como aquelas relacionadas ao uso de álcool e drogas, bem como revogação das hipóteses de conversão automática das penas de multa em prisão, no caso de inadimplemento; (ii) redução das penas previstas para os crimes contra a propriedade, uma vez que, diferentemente do que ocorria no século XVIII, a economia pessoal, hoje, não se funda mais na posse de bens móveis; (iii) revogação dos dispositivos que preveem agravamento obrigatório da punição nos casos de reincidência; (iv) flexibilização dos critérios para concessão (e revogação) do livramento condicional, que foram reduzidos de 6 meses de tempo mínimo de cumprimento de pena para 14 dias; (v) forte redução das hipóteses de aplicação de medidas de internação para menores de 18 anos; (vi) ampliação das hipóteses de aplicação de penas alternativas à privação de liberdade para adultos, que hoje são aplicadas em mais de 60% das condenações criminais.

Como resultado dessa ampla reforma legislativa e ideológica, a Finlândia reduziu sua taxa de encarceramento de 150 presos por 100 mil habitantes, no início dos anos 60, para aproximadamente 60 presos por 100 mil habitantes, no início dos anos 90, equiparando sua realidade prisional à dos países vizinhos, em que pese as taxas de

criminalidade tenham subido homogênea e significativamente em toda a região no mesmo período¹¹. O gráfico abaixo, um dos muitos apresentados por Lappi-Seppälä na pesquisa, ilustra bem a evolução do cenário.

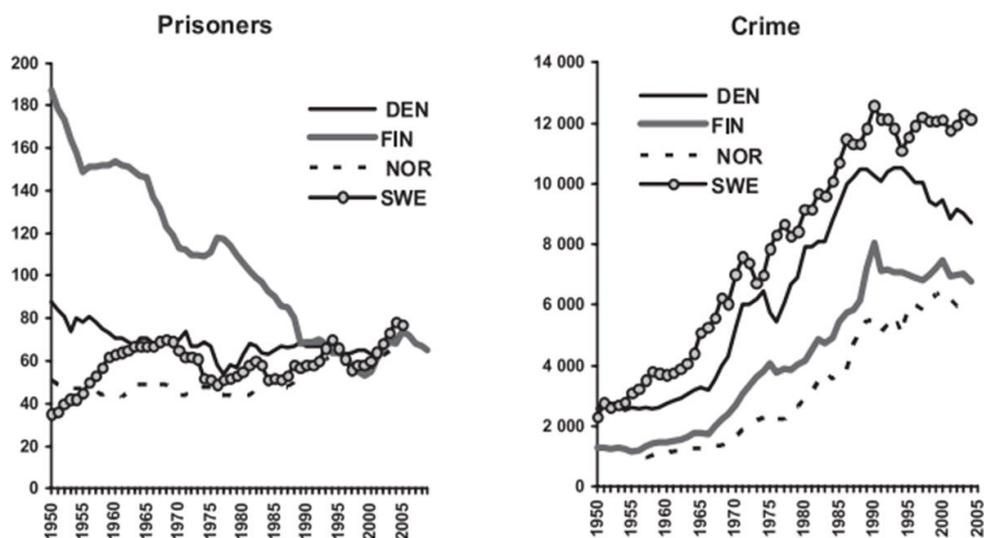


Figure IV.7 Prison rates and crime rates in four Nordic countries 1950 2005.
Compiled from: Falck et al 2003 and national Statistics

O caso dos Estados Unidos

Outro caso bastante paradigmático, inclusive em razão da forte influência que exercem sobre os demais países da região, é o dos EUA. Durante as décadas de 1990 e 2000, a significativa redução dos índices de criminalidade verificada naquele país ajudou a fortalecer a crença de que tal fenômeno estaria diretamente relacionado ao aumento exponencial das taxas de encarceramento por lá verificado a partir dos anos 80 do século passado. As pesquisas mais recentes realizadas sobre o tema, no entanto, demonstram que a contribuição do encarceramento para a redução da criminalidade nos EUA seria muito menor do que se costumava acreditar e tende a diminuir, na medida em que o uso da privação da liberdade torna-se mais corriqueiro.

O mais recente, e talvez mais abrangente, estudo já realizado sobre o assunto foi publicado em 2015 pelo Brennan Center for Justice (instituto vinculado à Universidade de Nova Iorque) e se vale de dados coletados até o ano de 2013¹². De acordo com os dados analisados, o incremento da população carcerária não teria contribuído em nada para a redução dos crimes violentos nas décadas de 1990 e 2000. Já com relação aos crimes contra o patrimônio, a análise dos números até admite a possibilidade de ter havido algum impacto da política de superencarceramento sobre a ocorrência desse tipo

de crime. Tal impacto, contudo, varia conforme o período analisado. Na década de 90, estima-se que o aumento na taxa de encarceramento contribuiu algo entre 0 e 12% para a diminuição dos índices de criminalidade, dependendo do estado federado. Já no período de 2000 a 2013, a influência do encarceramento sobre a taxa de criminalidade teria sido estatisticamente desprezível, não chegando a representar 1% de todo o conjunto de fatores que se imagina possam contribuir de alguma forma para a redução da ocorrência de crimes.

Conforme se verifica da tabela abaixo replicada, estima-se que vários outros fatores contribuam, em maior ou menor grau, para a variação no número de crimes violentos e patrimoniais ocorridos em determinado período, sendo o aumento da população prisional apenas um deles e, nem de longe, o mais relevante.

Table 3: State-Level Analysis on the Crime Decline (1990-2013)

	Theory	Percentage Factor in Crime Decline 1990-2013	Percentage Factor in Crime Decline 1990-1999 ("1990s")	Percentage Factor in Crime Decline 2000-2013 ("2000s")
Criminal Justice Policies	1. Increased Incarceration	Violent: no effect Property: 0-7%	Violent: no effect Property: 0-12%	Violent: no effect Property: 0-1%†
	2. Use of Death Penalty	No evidence of an effect	No evidence of an effect	No evidence of an effect
	3. Increased Police Numbers	0-5%	0-10%	No evidence of an effect†
	4. Enactment of Right-to-Carry Gun Laws	No evidence of an effect	No evidence of an effect	No evidence of an effect
Economic Factors	5. Unemployment	0-3%	0-5%	No evidence of an effect
	6. Growth in Income	5-10%	5-10%	5-10%
	7. Inflation*	Some effect on property crime	Some effect on property crime	Some effect on property crime
	8. Consumer Confidence*	Some effect on property crime	Some effect on property crime	Some effect on property crime
Environmental and Social Factors	9. Decreased Alcohol Consumption	5-10%	5-10%	5-10%
	10. Aging Population	0-5%	0-5%	No evidence of an effect†
	11. Decreased Crack Use*	Possibly some effect	Possibly some effect on violent crime	Negligible
	12. Legalized Abortion*	Possibly some effect	Possibly some effect	Negligible
	13. Decreased Lead in Gasoline*	Possibly some effect	Possibly some effect on violent crime	Negligible

Source: Brennan Center analysis.¹⁴

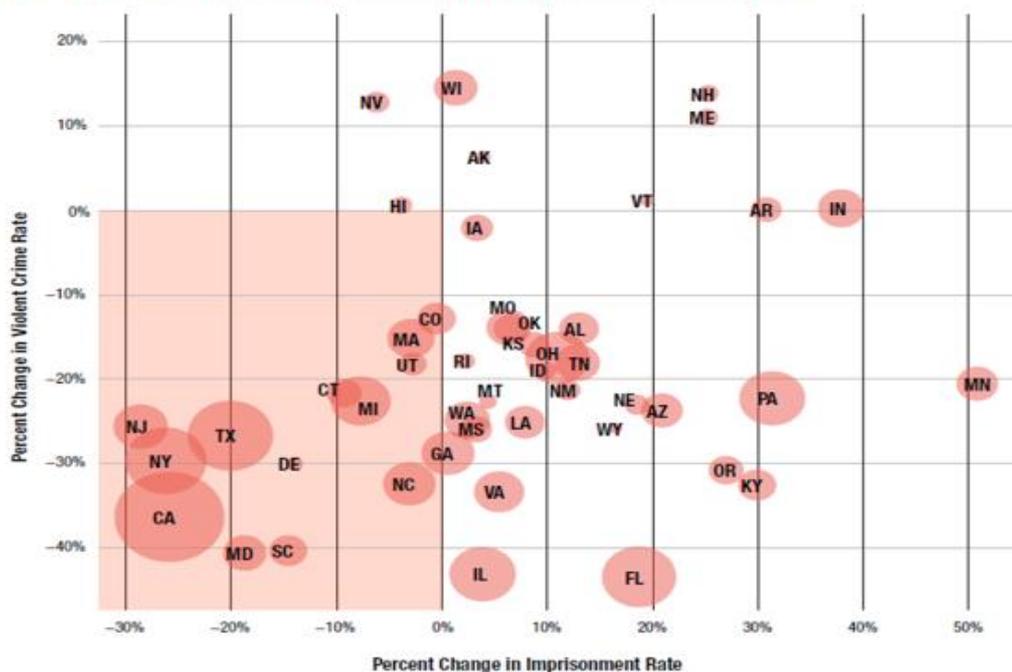
* Denotes summaries of past research. All other findings are based on original empirical analysis.

† Indicated this variable did not increase or decrease significantly during the period to have an impact on crime.

Além do incremento da população carcerária e do número de policiais, da redução do desemprego, do aumento da renda, do controle da inflação, do aumento da confiança dos consumidores em sua capacidade aquisitiva, da redução no consumo de álcool e drogas, do envelhecimento da população, da legalização do aborto e da eliminação do uso de gasolina misturada com chumbo, a pesquisa revelou, ainda, que o uso de programas como o COMPSTAT, que se vale de macro dados estatísticos para orientar a execução de ações preventivas e repressivas relacionadas a ocorrências policiais, teria contribuído nas cidades onde foi implantado, em média: de 5 a 10% para a redução da criminalidade em geral; em 13% para a redução dos crimes violentos; em 11% para a redução dos crimes patrimoniais; e em 13% para a redução dos crimes de homicídio. A admissibilidade de aplicação da pena de morte ou a edição de leis mais restritivas em relação ao porte de armas, segundo o estudo, não contribuiriam em nada para a redução da criminalidade.

À vista de resultados como estes, e decididos a não seguir arcando com os custos econômicos e sociais da política de encarceramento em massa, alguns estados norte-americanos vêm tomando a decisão política de reduzir suas taxas de aprisionamento, tal como fez a Finlândia no passado, e ainda assim os índices de criminalidade violenta continuam apresentando queda significativa, como se observa deste outro gráfico, também extraído da pesquisa conduzida pelo Brennan Center.

Figure 7: Changes in State Imprisonment and Violent Crime (2000-2013)

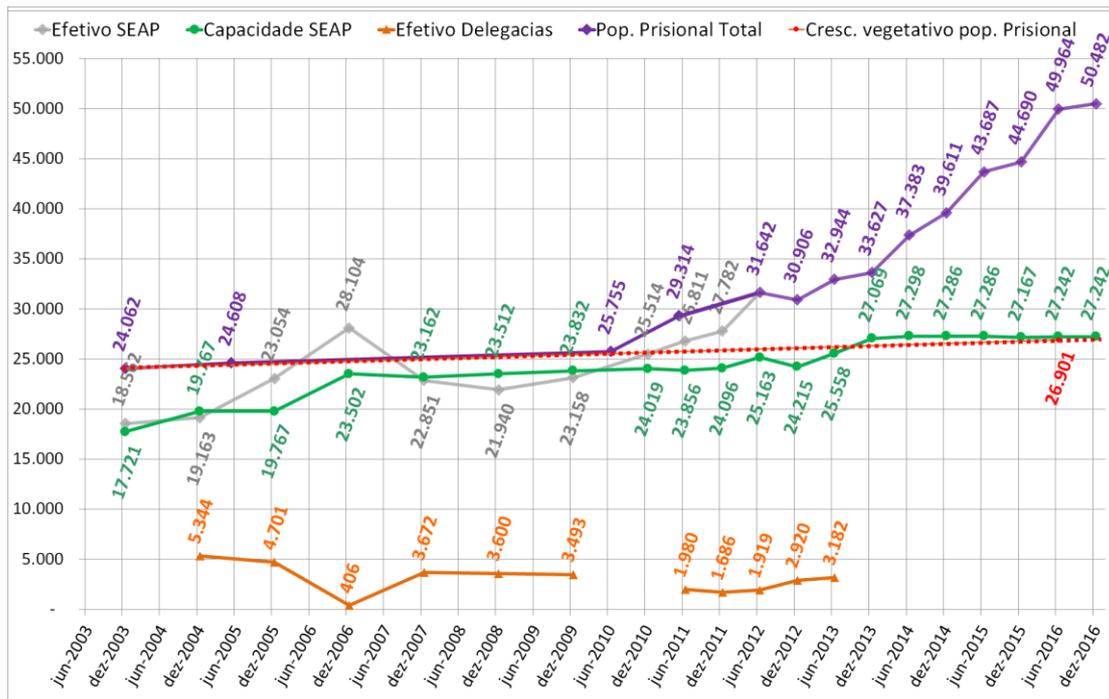


A necessidade de reforma do sistema de justiça criminal norte-americano é hoje objeto de consenso entre políticos republicanos e democratas¹³ e, embora o país siga na liderança isolada do ranking dos maiores encarceradores mundiais, as taxas de encarceramento por lá vêm apresentando queda significativa nos últimos anos, numa demonstração de que, com informação de qualidade e vontade política, é possível romper com a lógica de que criminalidade se combate (apenas) com prisão.

O caso do estado do Rio de Janeiro

Enquanto isso, o Brasil segue firme na estratégia de combate à criminalidade prioritariamente por meio da persecução penal e, em especial, do uso do cárcere como pena. E a experiência do estado do Rio de Janeiro tem muito a nos dizer sobre isso.

O gráfico abaixo foi elaborado pelos autores a partir de dados extraídos dos Levantamentos Nacionais de Informações Penitenciárias (INFOPEN), de dezembro de 2003 a julho de 2013, bem como das planilhas de controle do efetivo carcerário elaboradas semanalmente pela Coordenação de Execução Penal da SEAP-RJ, de 06.08.2013 a 26.12.2016¹⁴. A esses dados oficiais foram acrescentadas, ainda, informações colhidas de fontes diversas, referentes ao número de presos acautelados em sede policial no estado do Rio de Janeiro até julho de 2012, data em que foi desativada a última carceragem operada pela Polinter e, a partir da qual, todas as pessoas privadas de liberdade no estado passaram aos cuidados diretos da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP-RJ)¹⁵. Tal complementação mostrou-se necessária, haja vista a inconsistência e incompletude dos dados constantes do INFOPEN acerca do número de pessoas acauteladas em delegacia de polícia no estado do Rio de Janeiro, enquanto isso ainda era uma realidade¹⁶.

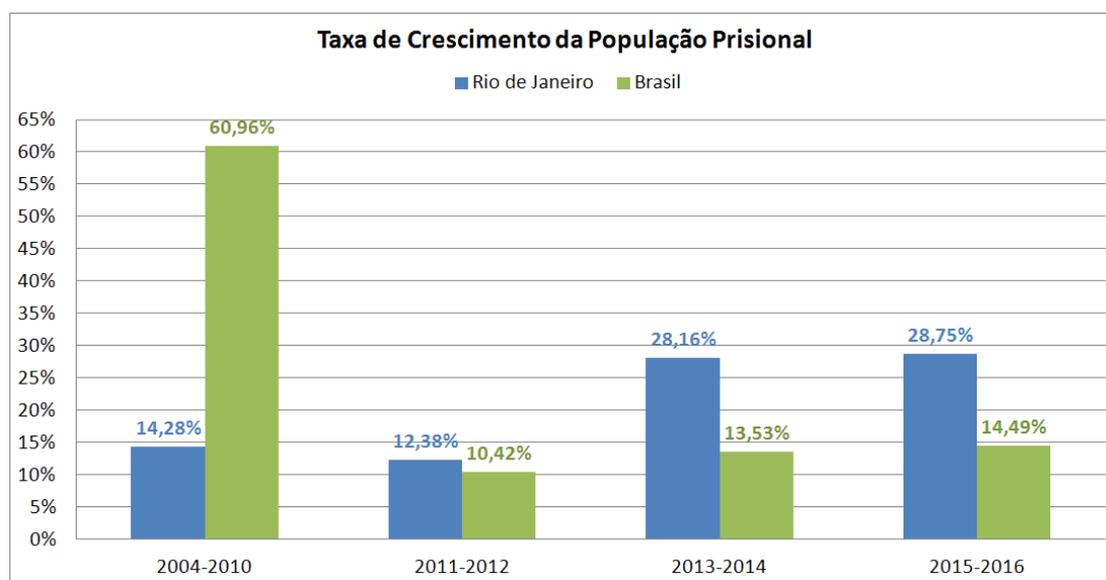


Como se vê, no intervalo de 13 anos retratado no gráfico acima, a população carcerária fluminense aumentou 26.420 presos, o que corresponde a uma taxa de crescimento de 109,8%, ou quase 10 vezes a taxa de crescimento vegetativo da população fluminense em geral entre janeiro de 2004 e junho de 2016, que, segundo as estimativas do IBGE, foi de 11,8%¹⁷.

Paralelamente, entre unidades prisionais construídas ou expandidas, de um lado, e unidades implodidas ou parcialmente interditas, de outro, o saldo, ao final do mesmo período de 13 anos, foi de um aumento da capacidade total do sistema prisional fluminense em 9.521 vagas, número suficiente para compensar o excedente total de 6.341 presos que existia ao final de 2003 e ainda fazer frente ao crescimento da população carcerária, caso esta tivesse aumentado de maneira proporcional ao crescimento vegetativo da população em geral. O problema é que o crescimento da população prisional no período deu-se a uma taxa 10 vezes maior do que o da população em geral, sendo esta, no final das contas, a causa suficiente da superlotação verificada atualmente. Em outras palavras, o que a análise dos dados revela é que o problema atual da superlotação do sistema prisional fluminense tem como principal causa a política de encarceramento em massa adotada no Estado do Rio de Janeiro, especialmente a partir do ano de 2013, e não o passivo de presos herdado da Polícia Civil, tal como é comumente alegado pelas autoridades locais.

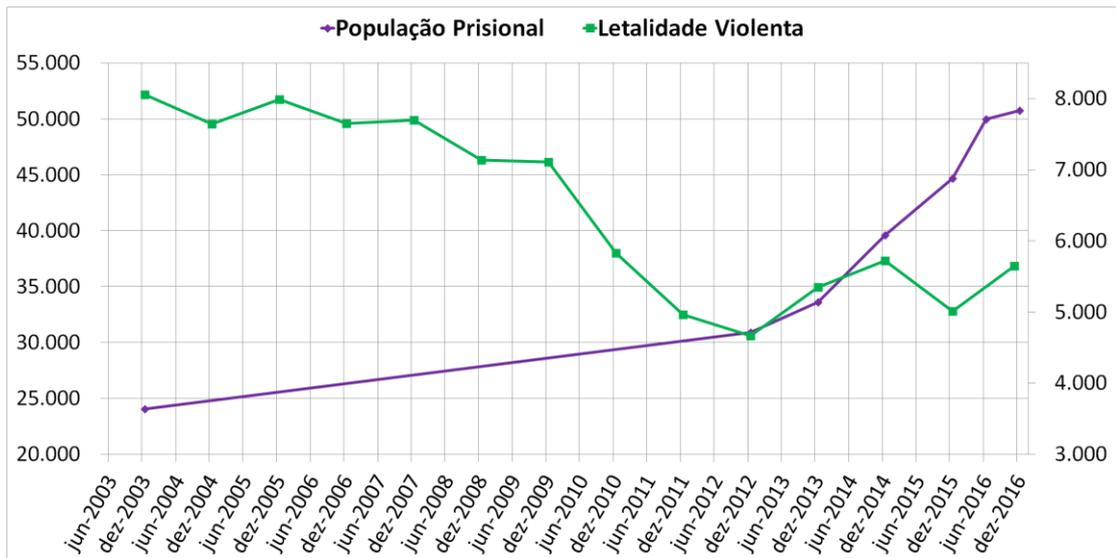
De fato, ainda que a superlotação carcerária seja um problema comum a praticamente todos os estados do Brasil, o comportamento do estado do Rio de Janeiro, no que diz

respeito à velocidade de crescimento da população carcerária, revela algumas peculiaridades. Conforme se pode verificar do gráfico comparativo abaixo, de 2004 a 2010 o estado do Rio de Janeiro cresceu quatro vezes menos do que a média brasileira. A partir do ano de 2011, essa tendência se inverteu. A princípio de forma suave. E com maior intensidade a partir de 2013, quando a taxa de crescimento da população carcerária fluminense passa a ser o dobro da média nacional.

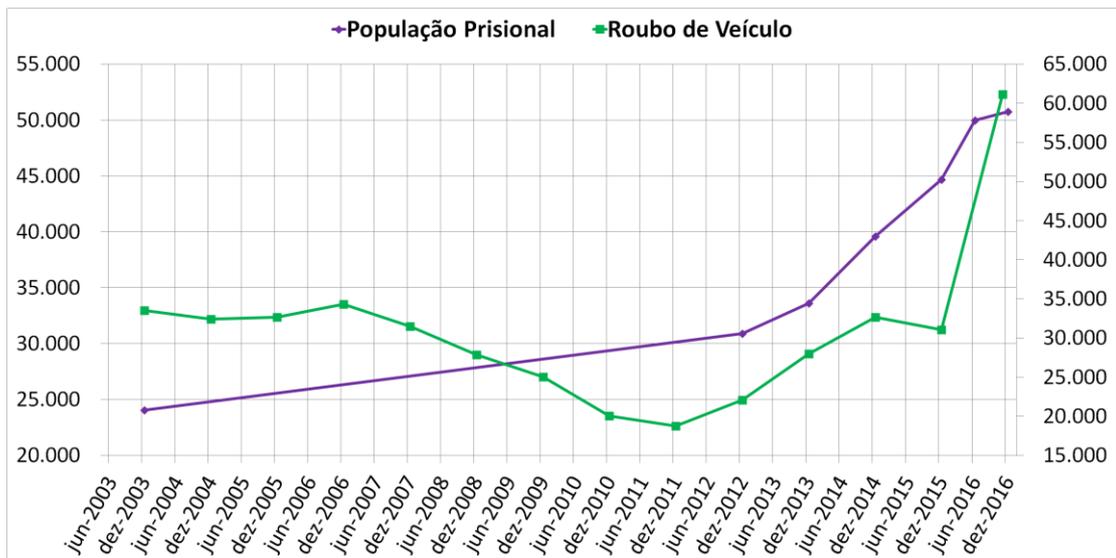


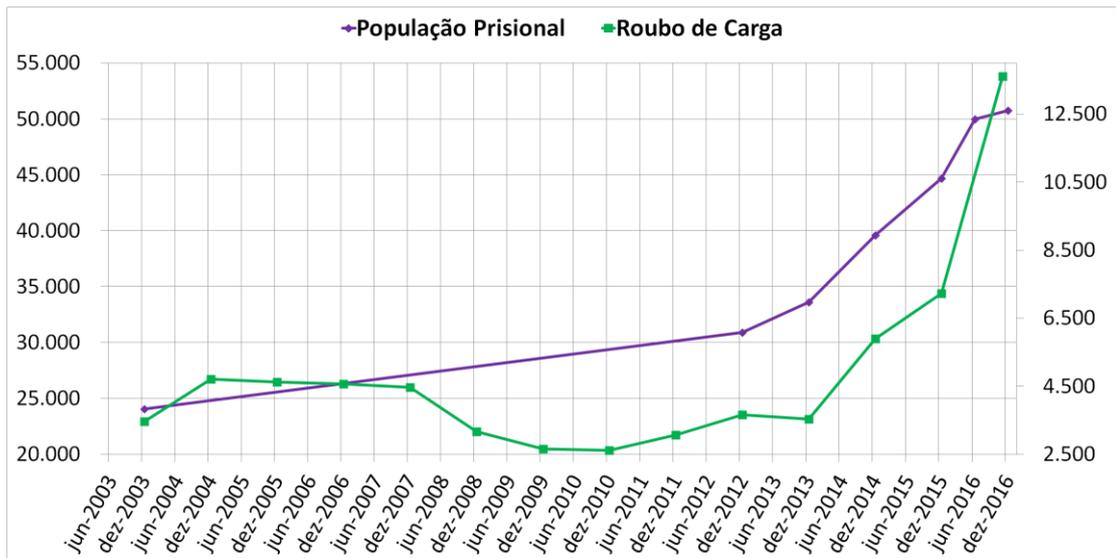
O crescimento geométrico da população prisional fluminense, especialmente a partir de 2013, no entanto, parece não ter produzido efeitos diretos nos índices de criminalidade medidos pelo Instituto de Segurança Pública – ISP¹⁸, o que confirma os resultados encontrados nas pesquisas estrangeiras referidas anteriormente no texto.

Comparando a curva da taxa de encarceramento com a curva da letalidade violenta¹⁹ no período de 2004 a 2016, é possível afirmar que a queda mais significativa desse tipo de criminalidade ocorreu em período anterior ao início do grande encarceramento verificado no estado do Rio de Janeiro. Da mesma forma, mesmo quando observada uma certa estabilização e até queda na ocorrência desse tipo de criminalidade, a taxa de encarceramento no estado seguiu aumentando em ritmo acelerado. Mais recentemente, a partir do ano de 2016, os casos de letalidade violenta apresentaram nova tendência de alta, assim como, de resto, todas as outras modalidades delitivas no estado do Rio de Janeiro.

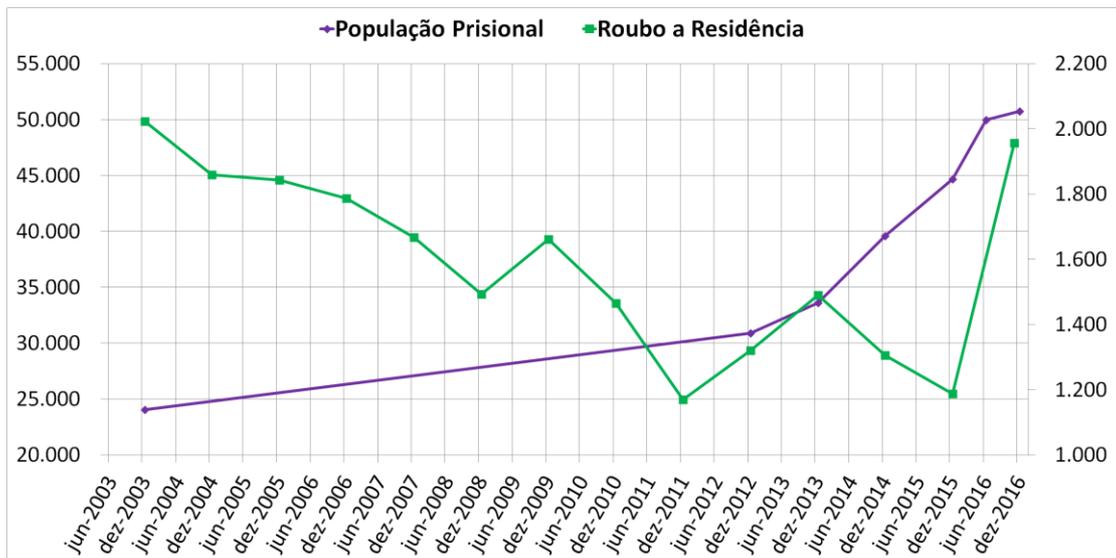


Com relação aos crimes patrimoniais, há certa semelhança no padrão de ocorrências envolvendo crimes de roubo de veículo e crimes de roubo de cargas, sendo certo que as modalidades apresentaram quedas significativas em período anterior ao crescimento mais intenso da taxa de encarceramento. Por outro lado, a partir do momento em que a taxa de encarceramento começa a subir de forma vertiginosa no estado, os crimes de roubo de veículos e de carga também apresentam forte tendência de alta, com especial destaque para o ano de 2016, o que poderia levar à suposição de que haveria correlação, mas positiva, entre taxa de encarceramento e taxa de criminalidade patrimonial violenta (ou seja, quanto mais presos, mais crimes patrimoniais violentos).



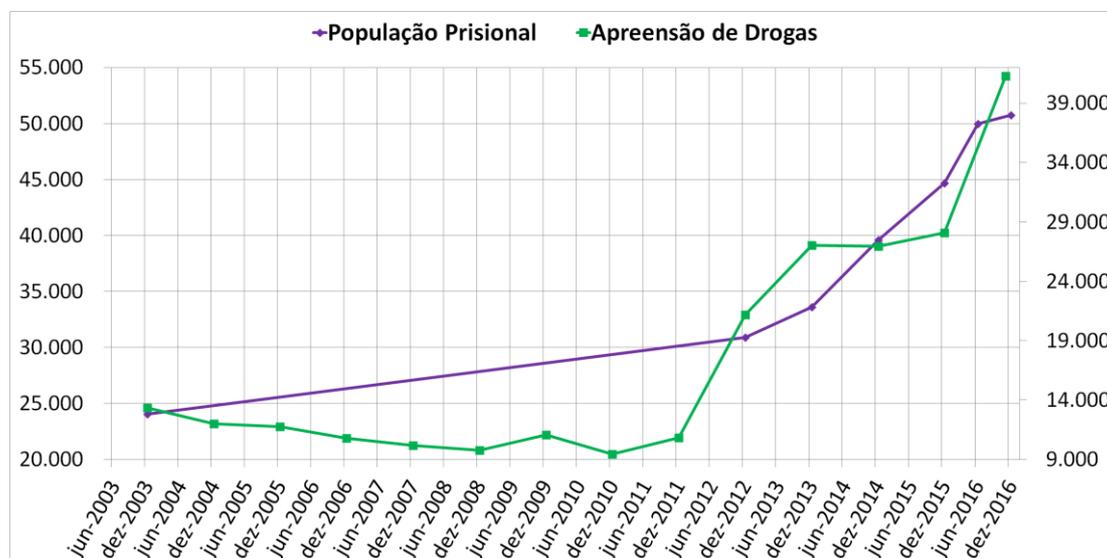


Quando se compara a curva dos crimes de roubo a residência com a variação na taxa de encarceramento, contudo, fica mais evidente a total independência entre as duas variáveis. Ao longo dos últimos 12 anos, o número de ocorrências relacionadas a roubo a residência subiu e caiu em períodos variados, sem qualquer correlação aparente com o número de pessoas privadas de liberdade.



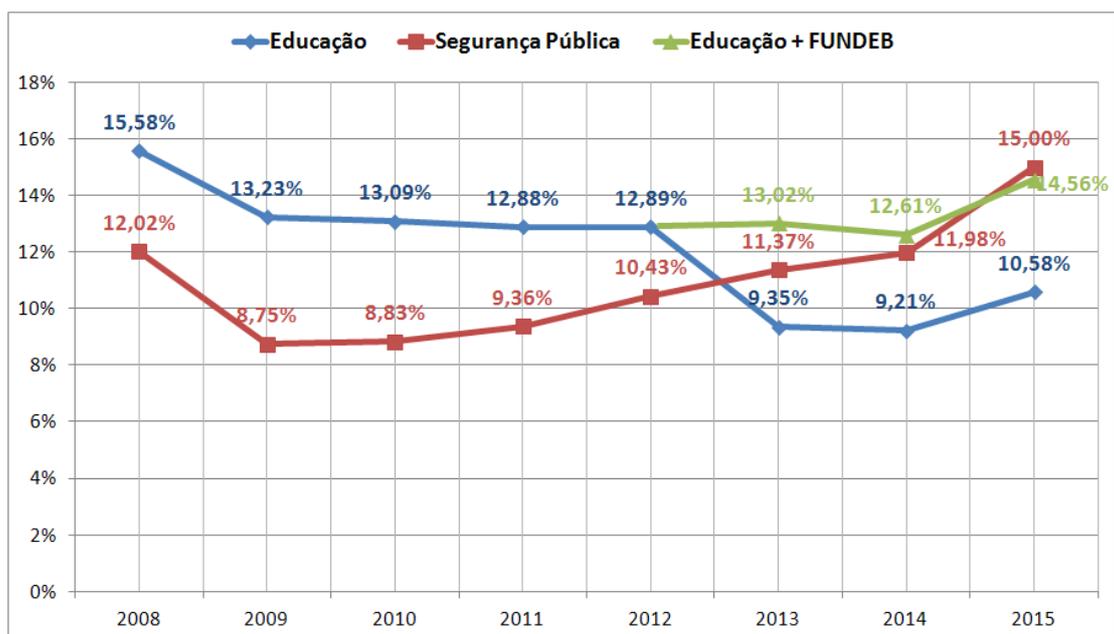
Talvez, a atividade policial que apresente uma maior correlação positiva com a taxa de encarceramento no estado do Rio de Janeiro é a de apreensão de drogas, até porque geralmente sua execução acontece no mesmo momento em que se dá a prisão em flagrante de pequenos traficantes varejistas. Esse tipo de criminalidade, como se sabe, é a que mais contribui para a superlotação carcerária no país²⁰. Por outro lado, prescinde de qualquer comprovação empírica o fato de que, por maior que seja o número de prisões e de apreensões envolvendo drogas, esse tipo de repressão policial em nada altera o volume de drogas em circulação e, menos ainda, o número de crimes a elas

associados. Ao que tudo indica, portanto, a superlotação carcerária vivenciada atualmente no Brasil - e em especial no Rio de Janeiro - é fruto basicamente de uma política criminal de guerra às drogas cuja ineficiência vem sendo apontada inclusive por órgãos da própria ONU²¹.



A manutenção dessa política repressiva, no entanto, custa caro ao Estado. E o dinheiro usado para esse fim é o mesmo que poderia servir para investimentos sociais cujo impacto sobre a criminalidade tampouco se pode demonstrar (ao menos, não no curto espaço desse artigo), mas que, quando dirigidos a políticas públicas como a de educação, por exemplo, adquirem potencialidade emancipatória muito maior do que o mero encarceramento de nossa juventude pobre.

O gráfico a seguir, elaborado a partir dos relatórios do TCE-RJ sobre a execução orçamentária do estado do Rio de Janeiro nos anos de 2008 a 2015, ilustra bem o comprometimento dos gastos em educação face aos crescentes investimentos na área da segurança pública.

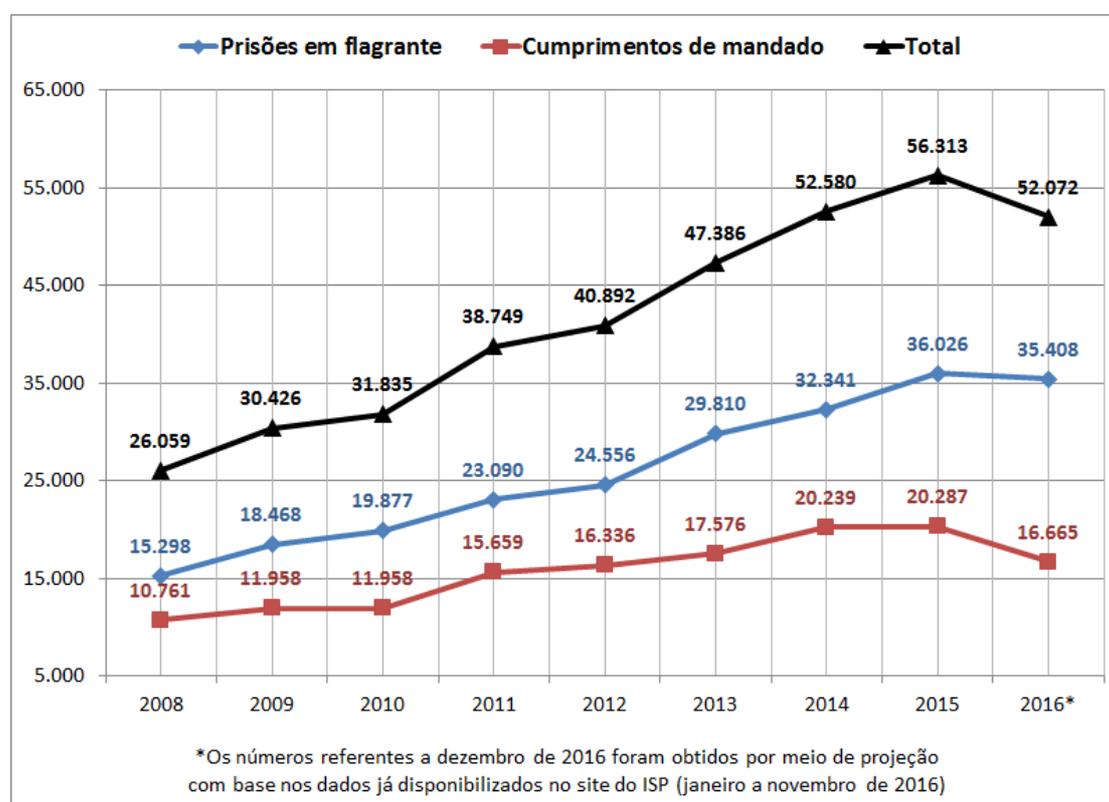


Se olharmos para a curva das despesas públicas liquidadas na função segurança pública em cada um desses anos, podemos verificar que o investimento do Estado do Rio de Janeiro nessa área, em especial no policiamento ostensivo (exatamente aquele que é responsável pela realização da maior parte das prisões em flagrante) sofreu progressivo aumento, não apenas em valores absolutos, mas principalmente em termos do percentual que representa para a despesa total. Os investimentos na área social, por outro lado, em especial na educação, foram proporcionalmente minguando ao longo do mesmo período, ao ponto de, em 2015, as despesas liquidadas com a função segurança (R\$ 9.857.865.486,00) terem superado, pela primeira vez na história, as despesas liquidadas com a função educação (R\$ 6.183.619.913), ainda que considerado o valor repassado aos municípios a título de contribuição ao FUNDEB (R\$ 3.095.120.378,00), que até o ano de 2012 era contabilizado como despesa na prestação de contas do Estado do Rio de Janeiro. Essa subversão orçamentária apenas reforça a tese de que houve efetivamente uma decisão política dos últimos governos Cabral/Pezão de priorizar os investimentos na área de segurança pública como única ou principal estratégia de enfrentamento à criminalidade, questão que ganhou redobrada atenção midiática e governamental, dentro e fora do país, na medida em que se aproximava o período de realização dos megaeventos esportivos na cidade do Rio de Janeiro (Copa das Confederações, Copa do Mundo e Olimpíadas).

Tal escolha, sabemos hoje, não trouxe qualquer benefício real em termos de segurança (basta ver a guinada vertical assumida pelas curvas de criminalidade a partir do ano de 2016), mas fez explodir o número de pessoas encarceradas no estado, o que, por si só,

representa um risco muito maior para a segurança pública do que a colocação em liberdade de boa parte daqueles que cumprem pena em nossos presídios.

Interessante notar, por fim, que a intensidade da atividade policial está muito mais relacionada ao volume de investimento destinado à área de segurança pública, do que ao número de crimes registrados, o que também reforça a ideia de que o funcionamento exacerbado do sistema de justiça criminal não tem o condão, por si só, de dar conta do problema da criminalidade. No gráfico abaixo, é possível ver que o número de prisões efetuadas pela polícia ao longo dos últimos 6 anos no estado do Rio de Janeiro, de acordo com o ISP, cresceu significativamente durante os anos de 2010 a 2015, quando todos os esforços políticos e orçamentários estavam focados na implantação da política de UPP's ²², com vistas à preparação da capital para os grandes eventos, independentemente do aumento ou da diminuição do número de crimes registrados. No ano de 2016, no entanto, quando os efeitos da crise econômica já eram sentidos com maior intensidade e os mesmos investimentos em segurança pública não puderam ser preservados, o volume da atividade policial repressiva caiu, mas não a criminalidade.



Esse descolamento entre repressão, de um lado, e criminalidade, de outro, assim como ocorre entre criminalidade e encarceramento, não é tão difícil de ser compreendido. Basta lembrar daquilo que em criminologia se costuma chamar de taxa de atrito, ou seja, da desproporção que existe entre o número de crimes ocorridos, o número de crimes

registrados, o número de crimes apurados, o número de crimes processados, o número de crimes punidos e, finalmente, o número de crimes punidos com pena de prisão. Conforme nos informa Julita Lemgruber, estudos realizados na Inglaterra e País de Gales apontam que, “de cada 100 crimes cometidos, só 45,2, em média, chegam ao conhecimento da polícia. Em 24% dos casos, a polícia registra a ocorrência e em 5,5% dos casos encontra um culpado. De cada 100 crimes, apenas 2,2 resultam em condenação e 0,3 acabam por receber uma pena de prisão”²³. Num contexto desses, não há mesmo como acreditar que o contingente de pessoas presas, por maior que seja ele, seja capaz de impactar de forma significativa as taxas de criminalidade.

O que fazer?

Para a tranquilidade daqueles que associam privação de liberdade com justiça, a abolição da prisão não é uma consequência necessária de tudo o que foi dito e exposto acima. Não há dúvidas de que a prisão é uma péssima forma de solucionar os graves conflitos que invariavelmente ocorrem entre pessoas que convivem em qualquer ambiente social. Daí porque a célebre máxima de Radbruch, segundo a qual não precisamos de um direito penal melhor, mas de algo melhor que o direito penal.

No entanto, é a prisão o instrumento que a sociedade moderna, até o momento, convencionou utilizar diante da prática de condutas que importem em graves violações à esfera de existência de terceiros. Assim, o máximo que alguém não muito ingênuo pode esperar da pena privativa de liberdade é que ela represente socialmente a realização da justiça diante de fatos socialmente graves. Ver as coisas dessa maneira nos garantiu chegar até o período que antecedeu o neoliberalismo com um nível de encarceramento que não comprometia tão seriamente assim a compreensão do sistema de justiça criminal como algo irracional, mas passível de convivência, desde que submetido à estrita observância dos direitos e garantias fundamentais.

Ao passarem os que atuam no sistema de justiça criminal, em especial os juízes e membros do Ministério Público, a acreditar que sua atividade está mais comprometida com o objetivo de combater a criminalidade do que propriamente com o de distribuir justiça, todas as garantias em que se assenta o Estado de direito ficam comprometidas. Ao fim e ao cabo, não teremos nem uma coisa, nem outra. Nem segurança, nem julgamentos justos. Daí a importância de abrirmos os olhos para o que nos revelam os estudos empíricos mencionados ao longo do texto.

A solução do problema em que estamos mergulhados depende, no mínimo, da compreensão de que a prisão, se não é a causa de todos os males, tampouco é a solução para qualquer deles. Como sempre lembra Zaffaroni, os problemas que estão na raiz dos conflitos intersubjetivos sequestrados pelo Estado para justificar o exercício do poder punitivo continuam existindo a despeito da aplicação de qualquer sanção penal. Se queremos resolvê-los, temos que enfrentá-los diretamente, ainda quando a aplicação de alguma pena se mostre inevitável diante do contexto cultural em que estamos inseridos.

Enfim, parodiando Radbruch, enquanto não temos nada melhor do que o direito penal, sigamos ao menos aplicando algo que ainda possa ser chamado de direito penal, com todas misérias, garantias e limitações que lhe são próprias.

¹ Conforme demonstra levantamento realizado por Lappi-Seppälä com base em dados do International Center of Prison Studies - ICPS, 2 em cada 3 países do mundo apresentavam, em 2008, número de presos superior à quantidade declarada de vagas disponíveis em seu respectivo parque penitenciário, sendo a taxa média de ocupação de 122%, chegando a picos de 300% em alguns casos (LAPPI-SEPPÄLÄ, Tapio. Causes of prison overcrowding. UNITED NATIONS ASIA AND FAR EAST INSTITUTE, *Report of the workshop Strategies and best practices against overcrowding in correctional facilities*. p.43-64. 2011. Disponível em: www.unafei.or.jp/english/pdf/Congress_2010/12Tapio_Lappi-Seppala.pdf).

² Versão em espanhol do Manual sobre estratégias para reducir el hacinamiento en las prisiones encontra-se disponível em: <www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HBonOvercrowding/UNODC_HB_on_Overcrowding_ESP_web.pdf>.

³ Já há pedido nesse sentido formulado pelo PSOL ao Supremo Tribunal Federal nos autos da ADPF nº 347, onde é requerido seja condenada a União à elaboração de plano nacional visando à superação do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro, cujo texto deverá ser submetido à análise e debate pelo Conselho Nacional de Justiça, pela Procuradoria Geral da República, pela Defensoria Geral da União, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, pelo Conselho Nacional do Ministério Público, bem como por outros órgãos e instituições que queiram se manifestar sobre o mesmo, além de ouvir a sociedade civil, por meio da realização de uma ou mais audiências públicas. Uma vez aprovado o Plano Nacional, providência análoga deveria ser adotada no âmbito dos estados, para elaboração dos respectivos Planos Estaduais e Distrital. O texto completo da inicial encontra-se disponível em <http://jota.info/wp-content/uploads/2015/05/ADPF-347.pdf>.

⁴ A Prof.^a Dr.^a Maíra Rocha Machado, da Faculdade de Direito da FGV-SP, é expressamente citada nos agradecimentos.

⁵ A Declaração de Salvador, aprovada ao final do referido 12º Congresso, foi endossada pela própria Assembleia Geral da ONU, na qual tem assento o Brasil, por meio da Resolução 65/230, de 21 de dezembro de 2010, que “*convida os Governos a levar em consideração, em sua produção legislativa e na elaboração de suas políticas públicas, a Declaração de Salvador e as recomendações formuladas por ocasião do 12º Congresso, empreendendo todos os esforços para implementar os princípios ali previstos, respeitadas as especificidades econômicas, sociais, legais e culturais do*

respectivo Estado-membro” (texto integral em
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/230).

⁶ LAPPI-SEPPÄLÄ, Tapio. Ob. Cit.

⁷ Texto integral disponível em
http://www.lex.com.br/legis_27230366_RESOLUCAO_N_5_DE_25_NOVEMBRO_DE_2016.aspx.

⁸ No âmbito dos estabelecimentos penais federais, o princípio *numerus clausus* já é expressamente previsto no art. 11, da Lei 11.671/2008, que vem sendo rigorosamente observado pelo DEPEN e pelos Diretores das respectivas unidades.

⁹ Uma análise mais aprofundada desse fenômeno pode ser encontrada em JOFFILY, Tiago. A atuação do Ministério Público na defesa dos direitos humanos: entre a tutela coletiva e a persecução penal. In GOULART, Marcelo Pedrosa *et alli*. Ministério Público: pensamento crítico e práticas transformadoras. Belo Horizonte: D’Placido, 2016. p. 469-500.

¹⁰ CASARA, Rubens. Mitologia Processual Penal. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 209.

¹¹ LAPPI-SEPPÄLÄ, Tapio. Ob. cit. p. 55-60.

¹² ROEDER, Oliver *et alli*. What caused the crime decline? Nova Iorque: Brennan Center for Justice, 2015. Texto integral disponível em https://www.brennancenter.org/sites/default/files/analysis/What_Caused_The_Crime_Decline.pdf.

¹³ Vide, a propósito, recente matéria publicada no site da CNN sobre o assunto: <http://edition.cnn.com/2017/01/09/opinions/america-needs-criminal-justice-reform-coons-tillis/>.

¹⁴ Tais dados, embora não sejam publicizados pela SEAP-RJ, são compartilhados com alguns dos órgãos da execução penal, tais como a Vara de Execuções Penais, o Ministério Público e o Conselho Penitenciário. Para o presente trabalho, os dados foram acessados a partir das cópias das planilhas repassadas pela SEAP-RJ ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Execução Penal, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

¹⁵ Conforme o relato de Caldeira, baseado em declarações do próprio Secretário de Estado de Administração Penitenciária à época, havia em maio de 2003 cerca de 8 mil presos acautelados em carceragens da polícia (CALDEIRA, Cesar. Gestão de unidades prisionais com gangues: a experiência do Rio de Janeiro. Revista Juris Poiesis, ano 17, n.17, p.181-208. 2014). Por outro lado, há notícia de que de junho a novembro de 2003 foram inauguradas 2.500 novas vagas no sistema gerido pela SEAP-RJ (CALDEIRA, Cesar. Ob cit.). Assim, é possível considerar que, ao final do mês de dezembro de 2003, havia acautelados nas delegacias de polícia algo em torno de 5.500 presos, quantitativo este bastante próximo ao dos 5.445 presos que estavam na mesma condição em 17.05.2005, conforme planilha do Setor de Controle de Presos da Polinter acostada em cópia aos autos do processo judicial nº 0023280-27.2002.8.19.0001, movido pelo Ministério Público em face do Estado do Rio de Janeiro e que tramitou perante a 8ª Vara da Fazenda Pública do TJRJ. Além desses 5.500, havia à época 4.105 presos provisórios acautelados no sistema prisional (INFOPEN, 2003), o que nos leva a um total de 9.605 presos não sentenciados ao final de dezembro de 2003. Por outro lado, somados aqueles que estavam acautelados em sede policial aos 18.562 internos do sistema penitenciário (condenados ou não), chega-se a um efetivo total de 24.062 privados de liberdade em dezembro de 2003, dos quais 39,91% eram presos provisórios. Outra informação fidedigna encontrada na literatura sobre o número de presos existentes em sede policial no estado do Rio de Janeiro diz respeito ao mês de junho de 2010, quando pesquisa de campo realizada sobre a temática dos presos

provisórios apurou a existência de 2.597 pessoas acauteladas nas carceragens da Polinter (LEMGRUBER, Julita e FERNANDES, Marcia (Orgs.). Impacto da assistência jurídica a presos provisórios: um experimento na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ARP, 2011. p. 6).

¹⁶ Para fins de registro, os dados do INFOPEN relativos aos presos acautelados em sede policial foram mantidos no gráfico (curva em amarelo). O efetivo real desses presos, no entanto, já se encontra somado ao efetivo total (curva em roxo), que abarca, tanto os presos acautelados em unidades da SEAP, quanto aqueles que, até julho de 2012, estavam presos em carceragens de delegacias policiais. Para igual fim de registro, foi mantido no gráfico (curva em cinza) os números relativos apenas aos presos acautelados em unidades da SEAP até junho de 2002, conforme constam dos relatórios do INFOPEN.

¹⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. População residente enviada ao Tribunal de Contas da União Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. 2014 e 2016.

¹⁸ Os dados referentes à criminalidade no estado do Rio de Janeiro foram extraídos de publicação do ISP intitulada Rio de Janeiro: a Segurança Pública em números – Evolução dos principais indicadores de criminalidade e atividade policial no Estado do Rio de Janeiro – 2003 a 2015. Disponível em http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/SegPublicaemnumeros.pdf. Os dados referentes ao ano de 2016 foram obtidos diretamente da base publicada pelo ISP em sua página na internet: <http://www.isp.rj.gov.br/>.

¹⁹ O conceito de letalidade violenta incorpora, além do delito de homicídio, os latrocínios, as lesões seguidas de morte, as mortes provocadas pela polícia, bem como as mortes de policiais em serviço.

²⁰ Segundo dados do INFOPEN de jun-2014, o crime de tráfico de drogas responde pelo encarceramento de 25% do total de homens e 63% do total de mulheres, sendo a principal causa de aprisionamento de homens e mulheres no país.

²¹ O Relatório Mundial sobre Drogas - 2016, editado pela UNODC, dá conta de que o consumo de drogas tornadas ilícitas vem crescendo (maconha e cocaína) ou, na melhor das hipóteses, mantendo-se estável (anfetamina), malgrado o altíssimo custo econômico e social associado à política criminal de guerra às drogas. Texto integral da versão em inglês disponível em http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf.

²² Entre 28.11.2008 e 30.06.2015 foram inauguradas 42 Unidades de Polícia Pacificadora na cidade do Rio de Janeiro: 1 em 2008, 4 em 2009, 8 em 2010, 5 em 2011, 10 em 2012, 8 em 2013, 2 em 2014 e 4 em 2015.

²³ LEMGRUBER, Julita. Controle da criminalidade: mitos e fatos. 2001. Disponível em http://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2011/06/Controle-da-criminalidade_mitos-e-fatos.pdf.