

# **Controle da criminalidade: mitos e fatos**

**Julita Lemgruber \***

São Paulo, 2001

## **Sumário**

1 – Introdução	<b>Pág. 1</b>
2 – Limites do Sistema de Justiça Criminal	<b>2</b>
3 – A ineficácia da pena de prisão	<b>8</b>
4 – Endurecer não resolve: o exemplo norteamericano	<b>10</b>
5 – Prisões privadas: benefícios privados, custos públicos	<b>16</b>
6 - O Sistema Penitenciário Brasileiro	<b>18</b>
7 – Penas alternativas	<b>24</b>
8 – Conclusões	<b>27</b>

---

(\*) Julita Lemgruber é diretora do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes.

## 1. Introdução

A temática da criminalidade e dos meios de controlá-la carrega, por sua própria natureza, um forte apelo emocional. Facilmente o medo se converte em caldo de cultura para demandas vingativas e autoritárias, sobretudo quando amplificado pela mídia e manipulado por interesses políticos. No Brasil, onde os problemas de segurança vêm ganhando dimensões epidêmicas, são poucas, ainda, as pessoas e instituições dedicadas a estudá-los seriamente, assim como são muito precários os dados disponíveis para fundamentar diagnósticos precisos e políticas eficazes de redução da violência e do crime. A escassez de informações não só sobre o que ocorre no próprio país, mas também sobre experiências internacionais deixa espaço para a reprodução de crenças e mitos que há muito já vêm sendo questionados em outras partes do mundo – como, por exemplo, a eficácia da pena de morte, os benefícios do “endurecimento” penal, as vantagens da privatização de prisões e os efeitos dissuasivos da pena privativa de liberdade.

Pretendo discutir neste artigo alguns temas que considero fundamentais para qualquer reflexão séria sobre controle da criminalidade, analisando o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal como um todo, aí incluídos Polícias, Ministério Público, Judiciário e Sistema Penitenciário. Ressalto, inicialmente, a impossibilidade de determinar a real dimensão do problema em países que não realizam pesquisas de vitimização nacionais e periódicas, como é o caso do Brasil, e recorro a dados estatísticos internacionais para demonstrar a ineficácia do Sistema de Justiça Criminal na inibição da violência e do crime.

Em seguida, examino a relação entre taxas de criminalidade e taxas de encarceramento, tomando como referência diversos estudos realizados nos Estados Unidos e na Inglaterra, para discutir a relação custo-benefício da pena privativa de liberdade. Os EUA são uma referência importante porque, com seus dois milhões de presos, constituem hoje o país que pratica a mais dura política de combate ao crime do mundo desenvolvido. Mas, mesmo encarcerando seus habitantes seis vezes mais do que a média dos países europeus ocidentais, em 1995, por exemplo, houve mais homicídios em Los Angeles, uma cidade com 3,5 milhões de habitantes, do que em toda a Inglaterra e País de Gales, com 50 milhões de pessoas.

A privatização de prisões constitui outro tema que vem suscitando crescente interesse ultimamente. Embora apenas 5% da população prisional norte-americana estejam em prisões privadas, a indústria que se formou em torno dos sistemas penitenciários estaduais, federais e

das cadeias municipais, gera lucros fabulosos, constituindo, hoje, o que Nils Christie, criminólogo norueguês, chamou de “indústria do controle do crime”.

Finalmente, com um diagnóstico sobre o Sistema Penitenciário brasileiro e uma discussão sobre alternativas ao encarceramento, procurarei demonstrar que chegamos a um grave impasse neste país, sendo urgente repensar nossas estratégias de combate ao crime, sob pena de naufragarmos todos na irracionalidade, na barbárie e no caos.

## **2. Limites do Sistema de Justiça Criminal**

Para analisar a dimensão da criminalidade no Brasil ou traçar o perfil do criminoso no país, de pouco adiantaria debruçarmo-nos sobre os números do Sistema Penitenciário Brasileiro ou voltarmos a atenção unicamente para os homens e mulheres privados de liberdade habitando nossas prisões. Sabe-se que populações prisionais, em qualquer parte do mundo, são o resultado final de um processo que implica perdas nas várias etapas de funcionamento do Sistema de Justiça Criminal e, portanto, é impossível traçar características de criminosos ou medir o tamanho da criminalidade a partir da realidade do cárcere.

Como avaliar o tamanho de nosso problema, quando se discute a violência e a criminalidade no Brasil, e ter clareza, por exemplo, sobre a quantidade de crimes cometidos? Na verdade, pela falta de pesquisas regulares de vitimização e pela insuficiente informatização do Sistema de Justiça Criminal como um todo, é praticamente impossível determinar a real dimensão da criminalidade em nosso país. Não existem dados confiáveis para se determinar a “cifra negra”, ou “taxa negra”, isto é, a diferença entre o número de crimes cometidos e aqueles que chegam ao conhecimento da polícia. Tampouco se pode conhecer a “taxa de atrito”, ou a proporção das perdas que ocorrem em cada instância do Sistema de Justiça Criminal, a partir do número de crimes cometidos, culminando com o número de infratores que recebem uma pena de prisão. Outra incógnita é a taxa de esclarecimento de crimes - quantidade de crimes em relação aos quais a polícia é capaz de indicar ao judiciário um provável culpado, tomando-se como ponto de partida o número de crimes registrados. Em suma, não contamos com indicadores fundamentais de funcionamento e eficácia do sistema, sendo impossível avaliá-lo objetivamente.

As taxas ou cifras “negras” (em inglês, *dark figures* ou *dark numbers*) e as taxas de atrito (*attrition rates*) resultam de análises realizadas a partir de pesquisas de vitimização. Nos Estados Unidos e em diversos países europeus, tais pesquisas são realizadas periódica e

regularmente: pelo menos uma vez por ano, amostras representativas da população de diversos países são entrevistadas a respeito dos crimes de que foram vítimas. Em geral, é feita a seguinte pergunta: no último ano (ou nos últimos seis meses), você foi vítima de algum crime? Em seguida, são solicitadas diversas outras informações, entre elas: tipos de crimes sofridos; circunstâncias em que ocorreram; se foram notificados ou não à polícia e, se não foram, por que motivos; características dos criminosos; relação que mantinham com a vítima (familiar, conhecido, desconhecido), além de dados sobre a própria vítima. A partir do resultado de pesquisas desse tipo, podem-se realizar cálculos aproximados do número de crimes que ocorreram no período de referência e, assim, comparar tais informações com o número de crimes conhecidos, registrados e esclarecidos pela polícia.

No Brasil, já foram realizadas algumas dessas pesquisas domiciliares, mas como acentua Catão,<sup>1</sup> é praticamente impossível compará-las entre si, porque nem sempre as variáveis selecionadas são as mesmas e há diferenças metodológicas no desenho das amostras, no período de referência adotado e na definição da população-alvo. Das oito pesquisas de vitimização, feitas por diferentes instituições (IBGE, ILANUD, ISER, SEADE e USP) entre os anos de 1988 e 1999, apenas uma cobriu todo o país: o questionário suplementar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), aplicado em 1998. Todas as outras levantaram dados unicamente sobre o município ou a região metropolitana de São Paulo e/ou do Rio de Janeiro, como se pode perceber no quadro abaixo:

**Tabela 1 – Pesquisas de vitimização realizadas no Brasil**

<b>Pesquisa</b>	<b>Ano</b>	<b>Região abrangida</b>	<b>Período de referência</b>	<b>População-alvo</b>
PNAD	1988	Brasil	1 ano	81.628 domicílios
ILANUD	1992	Município do Rio de Janeiro	5 anos	1.000 entrevistados
	1996			
	1997	Município de São Paulo	5 anos	
ISER / PAHO	1996	Município do Rio de Janeiro	5 anos	2.469 entrevistados
ISER / FGV	1996	Região Metropolitana do RJ	1 ano	1.126 entrevistados
SEADE	1998	SP: Região Metropolitana e municípios com mais de 50.000 habitantes	1 ano	14.000 domicílios
USP	1999	Região Metropolitana de SP	6 meses	1.000 entrevistados

Fonte: Catão, Yolanda, *op. cit.*

O conteúdo da Tabela 1 indica a urgência de se realizarem pesquisas de vitimização periódicas e abrangentes, obedecendo aos padrões das Nações Unidas, para que se possa não

<sup>1</sup> Catão, Yolanda. “Pesquisas de vitimização”. In: Cerqueira, Lemgruber e Musumeci (orgs.), 2º Encontro do Fórum de Debates sobre Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA e CEsEC/UCAM, agosto de 2000.

apenas estimar a dimensão, as características e as circunstâncias dos crimes praticados no país, mas também fazer comparações internacionais.

Os resultados da pesquisa realizada pelo ISER (Instituto de Estudos da Religião) e pela Fundação Getúlio Vargas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro,<sup>2</sup> em 1996, mostraram que, mesmo em relação a crimes violentos, a subnotificação é muito alta, vale dizer, que as “taxas negras” são muito elevadas. Nos casos de roubo, por exemplo, 80% das vítimas não comunicaram o crime à polícia. “Não acredita ou tem medo da polícia” foi o motivo que os entrevistados alegaram com maior frequência para explicar o não-registro dos crimes.

Levando-se em conta o que Ignacio Cano<sup>3</sup> constatou em seu trabalho sobre o uso da força letal pela polícia no Rio de Janeiro e os resultados dos relatórios da Ouvidoria de Polícia do mesmo estado, não é difícil entender porque a população teme as instituições policiais e não confia nelas. O estudo de Cano mostra, por exemplo, que, as forças policiais no Estado do Rio de Janeiro matam tanto quanto todas as polícias de todos os estados norte-americanos, juntas. E, o que é pior, no Rio de Janeiro, de cada 10 vítimas de homicídio, uma é morta pela polícia. Já o relatório de atividades da Ouvidoria de Polícia-RJ<sup>4</sup> indica que houve, durante um ano (março de 1999 a março de 2000), 1.988 queixas contra policiais fluminenses, a maior parte das quais referentes a extorsão e abuso de autoridade, havendo também numerosas acusações de envolvimento de policiais com homicídios e grupos de extermínio.

Assim como não se pode determinar a dimensão das “taxas negras” no Brasil, pela falta de pesquisas de vitimização regulares, é igualmente impossível avaliar nossa “taxa de atrito”. Lembremos que esse indicador expressa a diferença entre o número de crimes cometidos, conhecidos através de pesquisas de vitimização, e o número de crimes cujos autores são condenados a uma pena privativa de liberdade. Estudando as taxas de atrito é que se torna possível dimensionar e localizar as perdas nas várias etapas do Sistema de Justiça Criminal.

Tanto na Inglaterra, como nos Estados Unidos, as taxas de atrito são impressionantes. Na Inglaterra e País de Gales, de acordo com informações do Home Office,<sup>5</sup> 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 (Gráfico 1).

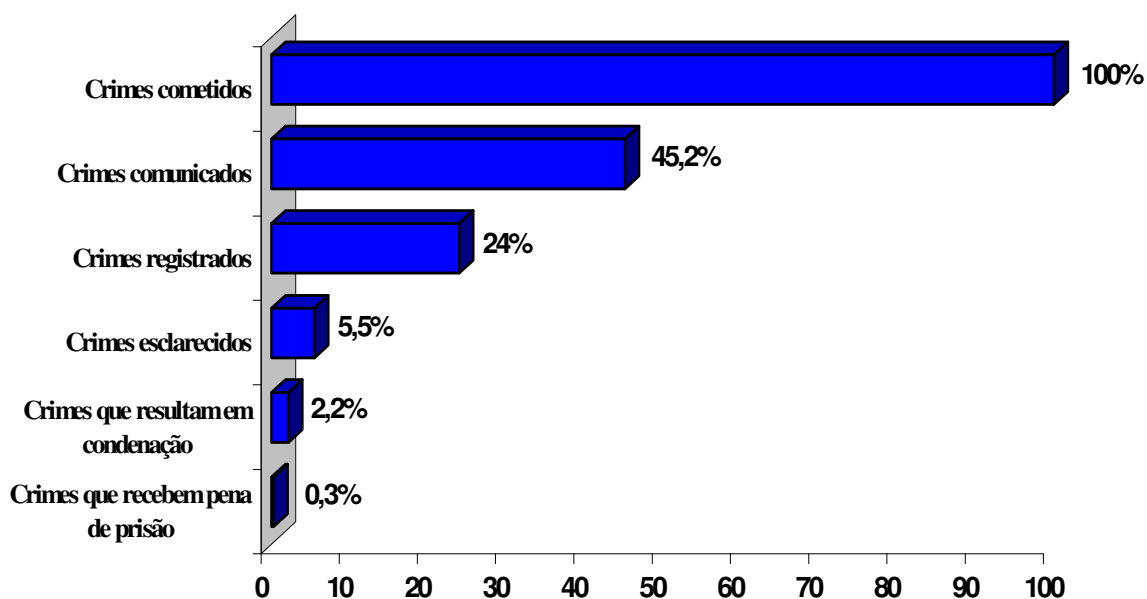
---

<sup>2</sup> *Lei, Justiça e Cidadania*, Rio de Janeiro, CPDOC-FGV/ ISER, 1997

<sup>3</sup> Cano, Ignacio. O uso da força letal pela polícia no Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, ISER, 1997

<sup>4</sup> Esse relatório se refere ao período em que estive à frente da Ouvidoria de Polícia do Estado do Rio de Janeiro.

**Gráfico 1 – Taxa de Atrito na Inglaterra e País de Gales, 1997**



Fonte: Home Office – Digest 4/England and Wales, outubro de 1999.

Com relação aos Estados Unidos, dados do Bureau of Justice Statistics, do Uniform Crime Reports e de resultados de pesquisas de vitimização, revelam que, dos 3.900.000 crimes violentos cometidos no ano de 1994, incluindo homicídios, estupro, roubo e lesões corporais graves, somente 117.000 (3%) resultaram em penas de prisão.<sup>6</sup>

**Figura 1 – Taxa de atrito nos Estados Unidos para crimes violentos**



Fonte: Bureau of Justice Statistics, Criminal Victimization in the U.S., 1994; “Felony Sentences in State Courts, 1994”; Uniform Crime Reports, 1994.

<sup>5</sup> Digest 4, Information on the Criminal Justice System in England and Wales, Home Office, October 1997.

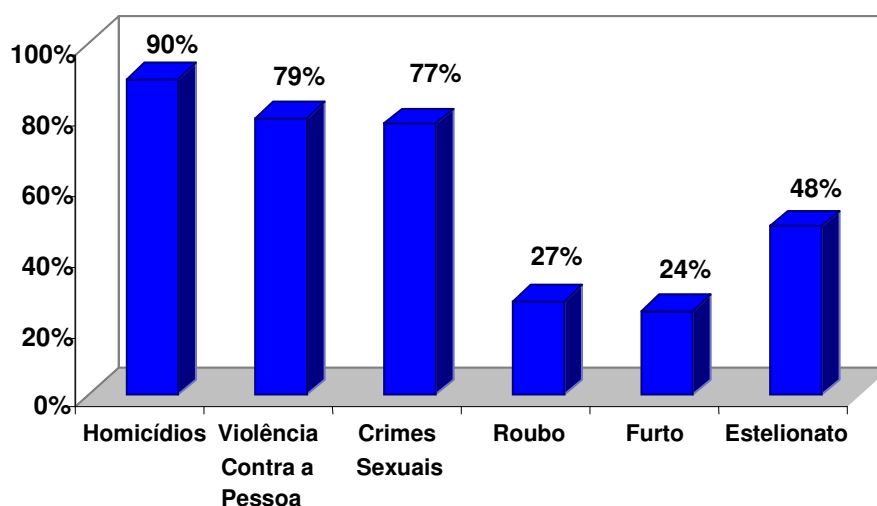
<sup>6</sup> Mauer, Marc. *Race to Incarcerate*. New York, The New Press, 1999.

O estudo da taxa de atrito torna evidentes as limitações do Sistema de Justiça Criminal enquanto inibidor da criminalidade. Ressalte-se que, na Inglaterra e nos Estados Unidos, a confiança na polícia é sabidamente mais alta do que entre nós, contribuindo para diminuir os níveis de subnotificação; as polícias são muito mais competentes e sofisticadas do que as nossas e o Judiciário é muito mais ágil e menos abarrotado de processos. Se, mesmo assim, as perdas são altíssimas, como apontado acima, é de se presumir que no caso brasileiro a situação seja ainda mais grave.<sup>7</sup> Ou seja, a análise das taxas de atrito, mesmo dos países desenvolvidos e, provavelmente ainda mais dos subdesenvolvidos, questiona profundamente a crença de que o Sistema de Justiça Criminal pode resolver o problema da criminalidade e servir como instrumento eficaz de controle social.

Um outro indicador importante para se discutir essa questão é a taxa de esclarecimento (em inglês, *clearance rate*), que mede a eficácia da polícia e os níveis de impunidade, equivalendo ao percentual de crimes esclarecidos, calculado a partir do número de crimes que a polícia registra: levando-se em conta o total de ocorrências registradas, que proporção resultou em inquéritos encaminhados ao Judiciário, com a indicação de um provável culpado.

Países como a Inglaterra e os Estados Unidos têm geralmente altas taxas de esclarecimento de crimes violentos, principalmente de homicídios, bem mais altas do que as de crimes contra a propriedade, como mostra o Gráfico 2, a partir de dados do Home Office inglês para o ano de 1997:

**Gráfico 2 – Esclarecimento de Crimes Registrados pela Polícia Inglaterra e País de Gales, 1997**



Fonte: Home Office – Digest 4 / England and Wales, outubro de 1999.

<sup>7</sup> Com base em pesquisas de vitimização realizadas em São Paulo, Tulio Kahn estimou parcialmente a taxa de atrito no estado, revelando que somente 6,4% de todos os crimes ocorridos se transformam em inquérito policial (Kahn, Tulio. “Intimidação, incapacitação ou prevenção”, in *Além das grades: radiografia e alternativas ao sistema prisional*. São Paulo, mimeo, 2001).

No Brasil, é praticamente impossível calcular esse indicador, não só pela ausência de pesquisas de vitimização, mas também devido à baixa informatização do Sistema de Justiça Criminal. Já foram feitas algumas tentativas pontuais de determinar as taxas de esclarecimento de crimes, mas não há como realizar atualmente uma análise da situação no país como um todo. Sabe-se, por exemplo, que, no Estado do Rio de Janeiro, apenas 8% dos homicídios cometidos chegam a se transformar em processos devidamente instruídos e encaminhados ao Judiciário, como revelou pesquisa realizada por Luiz Eduardo Soares, em 1996.<sup>8</sup> Ou seja, em média, 82% dos homicídios no Estado do Rio de Janeiro ficam absolutamente impunes. Levantamento mais recente, realizado pelo Ministério Público do Estado, detectou uma proporção muito próxima à encontrada por Soares. Segundo Marcos da Hora,<sup>9</sup> apenas 10% dos autores de homicídios cometidos no Rio de Janeiro chegam a ser denunciados pelo Ministério Público. Já Guaracy Mingardi,<sup>10</sup> estudioso do assunto em São Paulo, afirma que, naquele estado, as taxas de esclarecimento de homicídios variam entre 20 e 30%, creditando o melhor desempenho da polícia paulista à existência de uma Delegacia de Homicídios realmente especializada, com policiais que ali permanecem lotados por vários anos. Mas, mesmo assim, trata-se de índices vergonhosos, levando-se em conta que as taxas médias de esclarecimento de homicídios em países como Inglaterra e Estados Unidos variam entre 40 e 80%. E, se são vergonhosos para um delito tão grave como homicídio, imagine-se o grau de impunidade que acompanha os crimes contra o patrimônio e outros tipos de crimes.

Nunca é demais lembrar que, quanto mais elevadas as perdas em cada instância do Sistema de Justiça Criminal, mais altos os níveis de impunidade. Considerando-se os elevados graus de subnotificação da maior parte dos delitos, bem como a histórica e crônica incompetência investigativa de nossa polícia, é lícito imaginar que as perdas, ao longo das diversas etapas do Sistema de Justiça Criminal brasileiro, sejam muitíssimo superiores àquelas que se conhecem em outros países, favorecendo a impunidade.

---

<sup>8</sup> Soares, Luiz Eduardo. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Relume Dumará/ISER, 1996,

<sup>9</sup> Marcos da Hora, gerente de informática da Procuradoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em comunicação pessoal (agosto/2000).

<sup>10</sup> Também em comunicação pessoal ( agosto de 2000).

### 3. A ineficácia da pena de prisão<sup>11</sup>

Entre 1995 e 2000 a população carcerária cresceu 30,4% no Brasil e 43,2 % no Estado do Rio de Janeiro.<sup>12</sup> Até onde é possível comparar as pesquisas de vitimização realizadas nesse estado (PNAD 1988 e ISER/FGV 1996), elas mostram que cresceu também o número de pessoas vitimadas por diversos tipos de delitos. Evidentemente, não devemos nos precipitar nas conclusões: pode-se sempre argumentar que o contingente de presos cresceu porque aumentou o número de crimes, ou que, se não tivesse crescido o número de presos, as taxas de criminalidade seriam ainda mais altas. Na verdade, faltam em nosso país estudos criteriosos capazes de mostrar que tipo de relação existe entre as duas curvas. Mas em outros países essa relação já foi estudada por diversos pesquisadores. Economistas norte-americanos, por exemplo, procuraram provar que as prisões são “*cost-effective*”, isto é, que elas compensam, em termos de custo-benefício; noutras palavras, que os ganhos sociais justificam os altos gastos com encarceramento. São trabalhos conhecidos como “*prison pays studies*”. Em torno deles as opiniões se dividem, atraindo, de um lado considerável interesse e apoio e, de outro, críticas contundentes.

Nessa linha de defesa do encarceramento, têm grande prestígio os estudos de Marvell/Moody e Steven Levitt. Os dois primeiros autores<sup>13</sup> procuraram detectar o efeito sobre as taxas de criminalidade do acentuado crescimento da população prisional norte-americana nos anos 70 e 80. Mas, apesar de sustentarem que a relação custo-benefício da pena de prisão justifica seu emprego generalizado, para todos os tipos de crimes, acabam admitindo que essa pena funciona muito mais em relação aos crimes não-violentos contra o patrimônio do que em relação à criminalidade violenta contra a pessoa. Steven Levitt,<sup>14</sup> por sua vez, afirma que os estados que foram obrigados a controlar o tamanho da população prisional, em decorrência de ações judiciais, tiveram acréscimo no número de crimes. Entretanto, também é forçado a reconhecer que a prisão funciona mais para inibir delitos não-violentos, ou, em suas próprias palavras, delitos de “menor custo social”, do que para reduzir o número de crimes violentos.

Na outra ponta do debate, pesquisas procuraram demonstrar que as prisões, de um modo geral, não são “*cost-effective*”. É o caso dos trabalhos de Sheldon Ekland-Olson,<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Uma versão resumida desta parte do artigo encontra-se em Lemgruber, Julita. “Problematizando temas relativos ao sistema penitenciário”. In: Cerqueira, Lemgruber e Musumeci (orgs.), 4º Encontro Forum de Debates sobre Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA e CESeC/UCAM, novembro de 2000.

<sup>12</sup> Cálculos realizados a partir de dados do Ministério da Justiça e do Departamento do Sistema Penitenciário/RJ.

<sup>13</sup> Cf. Currie, Elliott. *Crime and Punishment in America*. New York, Metropolitan Books, 1996, cap. 2.

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> *Idem.*

comparando taxas de criminalidade do Texas e da Califórnia, e de Zimrig, Hawkins e Ibser,<sup>16</sup> analisando o gigantesco incremento da população prisional na Califórnia nos anos 80. O National Council on Crime and Delinquency dos Estados Unidos há muitos anos também desenvolve estudos nessa área, que sempre concluem pela inexistência de uma relação positiva entre controle da criminalidade e aumento da população prisional.

Além disso, Roger Tarling<sup>17</sup> analisou detalhadamente a relação entre taxa de encarceramento e taxa de criminalidade na Inglaterra, concluindo que um acréscimo de 25% na primeira tem o pífio resultado de reduzir a segunda em 1% - ou seja, que a relação custo-benefício da pena de prisão é extremamente desfavorável.

A pesquisa mais recente sobre o tema foi realizada por Jenni Gainsborough e Marc Mauer,<sup>18</sup> do Sentencing Project (organização não-governamental baseada em Washington), que publicaram, em setembro de 2000, um amplo estudo comparativo sobre taxas de encarceramento e taxas de criminalidade em todos os estados norte-americanos. Os principais resultados desse trabalho são um duro golpe para os que defendem a “*cost-effectiveness*” da pena de prisão, pois demonstram que, entre 1991 e 1998, os estados com os maiores acréscimos nas taxas de encarceramento tiveram, em média, menores reduções em suas taxas de criminalidade. O grupo de estados que mais investiu em presos e prisões, aumentando sua taxa de encarceramento, em média, em 72%, obteve reduções de 13% nos índices de criminalidade. Outro grupo, que aumentou o número de seus presos em 30%, viu suas taxas de criminalidade declinarem 17%. A tabela 2 sintetiza o que foi encontrado para quatro estados importantes, com grandes populações prisionais.

**Tabela 2 – Mudança nas taxas de encarceramento e de criminalidade por estado  
EUA – 1991/98 (variação percentual)**

	Variação da taxa de encarceramento	Variação da taxa de criminalidade		
		Todos os Crimes	Crimes violentos	Crimes contra a propriedade
Texas	+ 144%	-35%	-33%	-35%
Califórnia	+ 52%	-36%	-35%	-36%
Nova Iorque	+ 24%	-43%	-45%	-42%
Massachusetts	+ 21%	-35%	-16%	-39%

Fonte: Gainsborough e Mauer, *op. cit.*

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> Tarling, Roger. *Analysing Offending Data, Models and Interpretations*. London, HMSO, 1993, p.154.

<sup>18</sup> Mauer, Marc e Gainsborough, Jenni. *Diminishing returns: crime and incarceration in the 1990's*. Washington, DC, Sentencing Project, september 2000.

Resumindo, o que os estudos acima indicam, mesmo aqueles que defendem a pena de prisão, é a dificuldade de justificá-la do ponto de vista da relação custo-benefício, se o benefício esperado é a redução da criminalidade, sobretudo dos crimes mais violentos, que acarretam maiores danos sociais. Isto se explica, à primeira vista, pela ineficiência do Sistema de Justiça Criminal como um todo, discutida na seção anterior: se os crimes que chegam a receber pena de prisão representam ínfima parcela do total de crimes cometidos, em função das perdas que ocorrem nas várias etapas do sistema, os efeitos do encarceramento sobre a criminalidade não podem mesmo ser muito expressivos. Donde se poderia concluir que, aumentando a eficácia de todas as suas partes componentes, o Sistema de Justiça Criminal seria capaz de encarcerar mais e, encarcerando mais, produziria melhores resultados no controle do crime. Entretanto, este é um outro mito, que confunde redução da impunidade, melhoria do desempenho da Polícia e da Justiça, com elevação das taxas de encarceramento. Uma crença muito difundida, mas que não se sustenta em evidências empíricas, como demonstra a experiência recente dos Estados Unidos, examinada a seguir.

#### **4. Endurecer não resolve: o exemplo norteamericano<sup>19</sup>**

Os Estados Unidos têm a legislação penal mais severa do mundo desenvolvido. A pena de morte, por exemplo, há muito extinta na Europa Ocidental, ainda vigora em 38 dos 50 estados norteamericanos. A pena de prisão perpétua é comum, e vários estados adotam hoje a lei dos “*three strikes*”, nascida na Califórnia, que determina que um infrator, ao cometer seu terceiro crime, seja condenado à prisão perpétua. Em algumas unidades da federação, o terceiro crime deve ser grave e violento, mas em outras bastam três condenações por crimes leves (dois furtos de uma pizza, por exemplo, e um cheque sem fundos de pequeno valor) para que a prisão perpétua se aplique.

Além de terem executado judicialmente mais de 700 pessoas desde 1976, os Estados Unidos, em apenas 30 anos (1970 a 2000), decuplicaram sua população prisional, passando de 200 mil para aproximadamente 2 milhões de presos e ostentando hoje a maior taxa de encarceramento do mundo: 709 presos por cem mil habitantes. Diversos estudiosos acreditam

---

<sup>19</sup> O material utilizado para a análise da situação norte-americana pode ser encontrado, principalmente, em: (a) Currie, Elliott. *Crime and punishment in America*. New York, Metropolitan Books, 1998; (b) Stern, Vivien. *A sin against the future*. London, Penguin Books, 1998; (c) Mauer, Marc. *Race to incarcerate*. New York, The New Press, 1999; (d) Chambliss, William. *Power, Politics and Crime*. Boulder, Colorado, Westview Press, 1999; (e) Parenti, Christian. *Lockdown America*. New York, Verso, 1999; (f) Linch, Timothy (ed.). *After prohibition*. Washington, Cato Institute, 2000; (g) Dyer, Joel. *The perpetual prisoner machine*. Boulder, Colorado, Westview Press, 2000.

que essa escalada se deve ao agravamento das penas ocorrido na esteira da chamada “*war on drugs*”, que consumiu, no último ano da administração Clinton, cerca de US\$ 19 bilhões.

O endurecimento da legislação penal se deu, sobretudo, através da lei dos *three strikes*, dos *mandatory minimums* e do chamado *truth in sentencing*. Na Califórnia, berço da *three strikes*, 25% da população prisional está hoje condenada por essa lei. E, o que é pior, 70% dos condenados pela *three strikes* cometeram crimes sem qualquer violência mas, mesmo assim, deverão morrer na cadeia.

Nos anos 70, o estado de Nova York aprovou o que veio a ser conhecido como “*Rockefeller drug laws*”. A partir de então, a maior parte dos estados e o governo federal adotaram legislações semelhantes, que obrigam a imposição obrigatória de penas elevadas - os *mandatory minimums* - na área do tráfico e uso de drogas e de uma série de outros crimes, o que tem contribuído para aumentar as taxas de encarceramento nos EUA, mantendo homens e mulheres presos por muito mais tempo. Essa legislação é considerada tão rígida que pelo menos um juiz federal se demitiu e diversos outros registraram protestos veementes contra a obrigação de aplicar penas que consideravam injustas e desproporcionais à gravidade dos crimes cometidos.

Finalmente, como parte da estratégia do que os americanos chamam de “*being tough on crime*” (ser duro com o crime), foi introduzida a regra do “*truth in sentencing*”, que exige o cumprimento de pelo menos 85% da pena imposta, ou seja, impede que uma boa ficha disciplinar ajude o preso a deixar a cadeia antes de cumprir quase integralmente a pena. Isto vem sendo criticado sobretudo por administradores de prisões, que atribuem a essa regra muitos dos problemas disciplinares hoje enfrentados, na medida em que ela retira o principal estímulo para o bom comportamento dos presos. Segundo especialistas, 75% dos presos afetados pelo *truth in sentencing* cometeram crimes sem violência.

Como em outras partes do mundo, as minorias se encontram sobre-representadas na população prisional dos Estados Unidos e, nos últimos anos, a comunidade negra vem sendo particularmente atingida pelo agravamento das penas. Marc Mauer<sup>20</sup> lembra que, embora os negros constituam apenas 12% da população livre nos Estados Unidos, eles são 50% da população privada de liberdade. Outros estudos mostram que três em cada dez meninos negros nos Estados Unidos serão encarcerados alguma vez na vida e, atualmente, um em cada três jovens negros, entre 20 e 29 anos, está sob a supervisão do Sistema de Justiça Criminal: preso, sob livramento condicional ou em liberdade vigiada. Para os jovens brancos, essa relação é de um em cada 16. E, o que é ainda mais grave, 25% da população negra de alguns

---

<sup>20</sup> Mauer, Marc. *Race to incarcerate*. New York, The New Press, 1999.

estados não podem votar. Explica-se: nos EUA, alguém que já cumpriu pena por uma *felony*, basicamente qualquer crime intencional, mesmo crimes sem violência ou crimes contra a propriedade de pequeno valor, perde para sempre o direito de voto. É a política de combate ao crime subtraindo poder político às comunidades negras, transformando-as em comunidades onde a referência da prisão é permanente, contaminando relações sociais e diminuindo a capacidade de gerar renda.

Os dois milhões de homens e mulheres presos nos Estados Unidos custam ao contribuinte, aproximadamente, 50 bilhões de dólares anuais. Manter um preso nos Estados Unidos custa mais caro do que manter um aluno em Harvard, uma das mais prestigiosas universidades norte-americanas. A Califórnia e a Flórida gastam mais em prisões do que em ensino superior. Seis estados têm orçamentos superiores a US\$ 1 bilhão para o sistema penitenciário.

Evidentemente, recursos públicos são sempre escassos e, mesmo em países ricos, é preciso fazer escolhas. Pesquisas já demonstraram que, entre 1987 e 1998, os orçamentos dos diferentes estados norte-americanos tiveram um acréscimo de 30% para os sistemas penitenciários e reduções de 1,2% a 18,2%, na área educacional, respectivamente em educação elementar e universitária.<sup>21</sup> Ora, se os investimentos em presos e prisões equivalassem a reduções proporcionais nas taxas de criminalidade, priorizar a construção de celas, em detrimento de salas de aula, talvez valesse à pena. Se todo este investimento tivesse como resultado a possibilidade de viver em cidades tão seguras quanto as européias ocidentais, por exemplo, talvez o contribuinte americano estivesse lucrando. No entanto, comparações entre as taxas de criminalidade de outros países desenvolvidos, principalmente países da Europa Ocidental, e as dos Estados Unidos apontam para uma situação muito distinta.

Nos últimos anos, as taxas norte-americanas de encarceramento têm sido, em média, seis vezes maiores que as da Europa Ocidental e, mesmo assim, a taxa de homicídios por cem mil habitantes, nos Estados Unidos, é duas a quatro vezes mais alta que as taxas européias ocidentais. Ou seja, o contribuinte americano tem de custear uma população carcerária muitas vezes maior e vive em cidades muito menos seguras.

Como lembra Currie,<sup>22</sup> talvez os resultados de um estudo da Universidade de Harvard, chamado Luxemburg Study, ajudem a entender essas diferenças. O referido estudo, que se debruçou sobre os temas da pobreza, da desigualdade, e dos gastos governamentais em países industrializados, constatou principalmente o seguinte:

---

<sup>21</sup> Shiraldi, Vincent. *From classrooms to cell blocks*. Washington, Justice Policy Institute, 1999.

- a taxa de pobreza infantil nos Estados Unidos é, em média, cinco vezes maior do que a da Europa Ocidental;
- o trabalhador norteamericano na base da escala de salários ganha apenas 38% da média nacional para todos os trabalhadores. Na Alemanha, por exemplo, o mesmo trabalhador ganha 68% da média;
- os Estados Unidos gastam 4% do seu Produto Interno Bruto com os chamados “programas de bem estar social”. A Inglaterra gasta o dobro. Nos países escandinavos, gasta-se entre 12% e 14% do PIB com investimentos sociais;
- Em 1973, 11% das famílias norte-americanas com crianças menores de 18 anos eram pobres. Em 1995 essa proporção havia crescido para 16%.

Além de perder para a Europa Ocidental, na área da criminalidade violenta, os Estados Unidos estão, também, perdendo a “*war on drugs*” (guerra contra as drogas), como admitem os próprios norteamericanos. Recente pesquisa de opinião pública mostrou que 74% dos cidadãos nos Estados Unidos acreditam que essa guerra esteja perdida, sendo preciso pensar em mudanças de estratégia para combater o tráfico e o uso de drogas. Barry McCaffrey, o todo-poderoso chefe do *Drug Enforcement Agency* (DEA) durante toda a era Clinton, período no qual aumentou-se o orçamento para o combate às drogas de aproximadamente US\$5 bilhões para mais de US\$ 18 bilhões, admitiu, ao final de seu mandato, que, nos Estados Unidos, as drogas ilegais nunca foram tão baratas, tão puras e tão disponíveis. Alguns governadores já começam a defender a descriminalização e até mesmo a legalização das drogas, como o Governador do Novo Mexico, Gary Johnson. Outros discutem mudanças substantivas na legislação penal, como os governadores de Connecticut e Nova York. Este último vem insistindo na necessidade de se modificar profundamente a “*Rockefeller drug law*”.<sup>23</sup>

Deixando de lado a comparação das estatísticas dos Estados Unidos com as da Europa Ocidental e analisando-se a curva da criminalidade norteamericana nos últimos anos, observa-se, sem dúvida, um decréscimo, que à primeira vista parece dar razão aos defensores do endurecimento penal. Entretanto, está longe de haver consenso entre os criminólogos sobre as reais causas desse decréscimo. Diversos estudos apontam, como principais determinantes: o excelente desempenho da economia norteamericana ao longo da era Clinton; uma alteração demográfica significativa, com a diminuição do número de jovens na faixa etária dos 15 aos

---

<sup>22</sup> Currie, Elliott. *Crime and punishment in America*. New York, Metropolitan Books, 1998.

<sup>23</sup> Lynch, Timothy (ed.). *After prohibition*. Washington, DC, Cato Institute, 2000.

24 anos, aqueles que, proporcionalmente, cometem mais crimes; e, por último, mas não menos importante, a profunda mudança dos métodos de policiamento das grandes cidades, traduzida pelo abandono de práticas tradicionais e comprovadamente ineficazes, pelo investimento na profissionalização e modernização das polícias, e pela ênfase em novas estratégias preventivas, capitaneadas desde os anos 80 pelo modelo de policiamento comunitário. Em resumo, embora o debate persista nos Estados Unidos, há fortes evidências de que outros tipos de investimentos podem ser bem mais eficazes na redução da criminalidade do que o endurecimento do sistema penal e a aposta prioritária na pena de prisão.

Ainda dentro do tema do “endurecimento”, é importante examinar alguns dados norte-americanos sobre a pena de morte,<sup>24</sup> outro grande mito da discussão sobre controle da criminalidade no Brasil, freqüentemente apresentado, de forma irresponsável, como panacéia para os nossos problemas criminais.

- Nos Estados Unidos, país que desde 1976 reintroduziu a pena de morte para crimes letais, a taxa de homicídios por cem mil habitantes é duas a quatro vezes superior à registrada em países da Europa Ocidental, que não adotam essa pena;
- Os estados norte-americanos sem pena de morte têm taxas de homicídios mais baixas que os estados onde é aplicada a punição capital;
- Embora os EUA estejam entre um número muito pequeno de países que condenam à morte jovens menores de 18 anos, um relatório de seu Departamento de Justiça informou que, entre 1985 e 1991, o número de jovens presos, com 13 e 14 anos, acusados de homicídio, cresceu 140%. Entre jovens de 15 anos, o crescimento foi de 217%;
- Entre 1952 e 1967 a Califórnia executou, em média, seis infratores por ano e sua taxa de homicídios cresceu, no período, 10%. Entre 1967 e 1991 não houve execuções na Califórnia e a taxa de homicídios cresceu 4,8%;
- Em 1996, grande parte dos estados norte-americanos apresentava taxas de homicídio inferiores às de 1985. Mas três dos seis estados recordistas em execuções judiciais viram seus índices de homicídio subir nesse período: o de Louisiana, que executou 17 pessoas, teve aumento de 61,1% na taxa de homicídio; no de Illinois, onde houve oito execuções, a taxa cresceu 23,8% e na Virginia, com 35 execuções, aumentou 5,5%.

---

<sup>24</sup> Dados obtidos nos sites do *Death Penalty Information Center* [<http://www.deathpenaltyinfo.org>] e do *FBI/Uniform Crime Reports* [<http://www.fbi.gov/ucr>]

- O Canadá registrou uma taxa de 3,09 homicídios por cem mil habitantes em 1975, um ano antes da abolição da pena de morte naquele país. Em 1993 a mesma taxa foi de 2,19, ou seja, 27% menor que em 1975.

A pena de morte não diminui a incidência dos crimes aos quais se aplica e é extremamente cara: uma pessoa executada custa ao Estado tanto ou mais que um condenado a 40 anos de prisão, na medida em que uma condenação à morte implica em processos que se estendem por muitos anos, contemplando um grande número de apelações. Nos Estados Unidos já se comprovou que o custo de uma condenação à morte pode variar entre U\$ 1 milhão e U\$ 2 milhões. Vale lembrar que o custo anual de um preso nos EUA é de aproximadamente U\$ 25.000. Logo, ao contrário do que muitas vezes se afirma levianamente no Brasil, a adoção da pena capital não traz redução de custos para o contribuinte.

Além da sua comprovada ineficácia, é fundamental levar em conta o caráter discriminatório e irreversível da pena de morte. Nos Estados Unidos, por exemplo, verifica-se que

- a proporção de negros entre as pessoas executadas judicialmente de 1976 a 25 abril de 2001 (36%) é o triplo da proporção de negros na população norteamericana (12%);
- de 172 execuções havidas, nesse mesmo período, por homicídios interracialis, em 161 casos o acusado era negro e a vítima, branca, e em somente 11 casos a vítima era negra e o acusado, branco.
- Atualmente, mais da metade dos prisioneiros no corredor da morte são negros (43%) ou de origem hispânica (9%);
- Um estudo da Universidade de Stanford demonstrou que 350 das condenações à morte, ao longo do século XX, referiam-se a casos em que mais tarde se provou serem os condenados inocentes. Destes 350 inocentes, 25 foram executados.

Acrescenta-se ao viés racial uma alta seletividade econômica: muito mais do que a gravidade do crime, é a capacidade ou não de pagar um bom advogado e de arcar com as imensas custas de um processo de pena de morte que determina a chance de alguém ser executado. Como se diz nos EUA, “só quem não tem capital recebe punição capital” (“*only those without capital get capital punishment*”). Não servindo para deter o crime, sendo cara, discriminatória e contendo alto risco de punir inocentes de forma irreversível, a pena de morte

serve apenas para satisfazer sentimentos coletivos de vingança e para legitimar a ideologia do “endurecimento”. Só quem acredita em soluções mágicas e demagógicas pode enxergar na punição capital um instrumento eficaz na luta contra a criminalidade e a violência.

## 5. Prisões privadas: benefícios privados, custos públicos<sup>25</sup>

Para muitos estudiosos, o endurecimento da legislação penal americana explica-se por uma perversa conjugação de interesses, tendo como pano de fundo a “guerra contra as drogas” (“*war on drugs*”), que tem contribuído para a edição de leis cada vez mais severas, o que significa mais gente presa e mais lucros para as companhias que atuam nessa área. De um lado, encontram-se políticos explorando, em proveito próprio, uma percepção da criminalidade gerada e estimulada pela mídia, que se traduz em acentuado medo da população, desproporcional à quantidade de crimes praticados. A influência da mídia nessa amplificação do medo não pode ser negligenciada: estudos mostram, por exemplo, que, entre 1991 e 1993, triplicou o tempo dedicado à violência na televisão e que, no mesmo período, o medo do crime aumentou 6 vezes.<sup>26</sup>

De outro lado, estão lobistas de companhias que constroem e operam prisões, intermediando verbas para financiar campanhas desses mesmos políticos. O Senador Phil Gramm, por exemplo, que é considerado o pai dos *mandatory minimums*, foi um dos maiores beneficiários dos fundos de campanha das companhias que gerenciam prisões privadas. Parentes de deputados são contratados como lobistas e associações diversas entre políticos e “carcereiros” privados já foram denunciadas. Todos desejosos de se beneficiarem dos lucros que o crime proporciona.

No Brasil, com o crescimento das privatizações, o debate sobre vantagens e desvantagens de prisões privadas começa a ganhar realce. Muitos juristas sustentam que a privatização de prisões é ilegal e inconstitucional, mas este é um argumento frágil, porque leis e Constituições são alteradas com frequência neste canto do mundo, como todos sabemos.

A privatização de prisões é inaceitável sobretudo do ponto de vista ético e moral. Numa sociedade democrática, a privação da liberdade é a maior demonstração de poder do Estado sobre seus cidadãos e, como tal, só deve ser exercida pelo próprio Estado. Licitar

---

<sup>25</sup> Para se entender o tema, a partir da realidade norte-americana, ver, principalmente, Christie, Nils. *Crime control as industry*, London, Routledge, 1993 e Dyer, Joel, *The perpetual prisoner machine*, *op.cit.*

<sup>26</sup> Cf. Dyer, *op. cit.*

prisões é o mesmo que oferecer o controle da vida de homens e mulheres a quem der o melhor preço, como se o Estado tivesse o direito de dispor dessas vidas a seu bel-prazer.

Mas os defensores das prisões privadas não estão preocupados com questões legais, éticas ou morais, e procuram justificar a privatização com o argumento de que a iniciativa privada teria capacidade de gerir prisões com mais eficácia, oferecendo um serviço de melhor qualidade a custos menores. Tal argumento foi invalidado pelo General Accounting Office, órgão do governo norteamericano, que, ao analisar estudos comparativos, realizados em diversos estados daquele país, concluiu não existirem evidências de que as prisões privadas custem menos que aquelas geridas pelo poder público. Nos EUA, já existem 150 dessas prisões, distribuídas por 28 estados, abrigando, no total, 5% da população carcerária norteamericana. Se o contribuinte não está ganhando com isso, quem está? E por que cresce o número de prisões privadas nos Estados Unidos?

Em primeiro lugar, estão ganhando as companhias que constroem e operam prisões. A Corrections Corporation of America tem a maior fatia desse mercado e o valor total de suas ações passou de 50 milhões de dólares em 1986 para 3,5 bilhões em outubro de 1997, o que significa um incremento de 6.900% em 11 anos. Não é de admirar que os executivos dessas companhias andem alardeando que o crime compensa e que têm nas mãos um negócio hoteleiro fantástico, com garantia de 100% de ocupação permanente. Segundo eles, trata-se de um ramo privilegiado, porque as prisões “não poluem, não saem do mercado e não encolhem” (“*they don’t pollute, they don’t go out of business, they don’t get downsized*”). Mas qual a estratégia para manter a todo vapor esse negócio fabuloso?

Funcionários de prisões privadas revelaram sofrer pressão para punir os presos com rigor, mesmo pelas faltas mais leves, de tal forma que possam ser adiadas as concessões de livramento condicional. É a privatização de prisões ameaçando o cumprimento da pena dentro da legalidade. Muitas companhias transformam seus funcionários em acionistas. Assim eles serão os primeiros a querer manter esta rede hoteleira “*sui generis*” permanentemente ocupada. Quanto mais “hóspedes”, mais lucros com a valorização de suas ações. O negócio das prisões privadas já se tornou tão lucrativo que companhias contratam *brokers* (agenciadores) que negociam lugares nas prisões entre estados interessados. A situação chegou a níveis tão absurdos que há presos do Havaí cumprindo pena em prisões do Texas, onde existem vagas ociosas.

Além de não existirem estudos demonstrando serem as prisões privadas menos caras, não há qualquer indicação de que estas prestem um serviço de melhor qualidade. Ao contrário, inspeções realizadas por agências governamentais já indicaram que a necessidade

de reduzir custos para tornar a operação dessas prisões mais lucrativa tem levado seus administradores a cortar pessoal e pagar salários menores, o que provoca um alto grau de rotatividade do corpo funcional, comprometendo seriamente o trabalho desenvolvido. Relatórios demonstram que o nível de violência em alguns estabelecimentos privados, sobretudo em razão da falta de experiência de seus profissionais, é muito superior ao encontrado nas unidades públicas.

Por todos esses motivos, os críticos da privatização de prisões garantem que hoje, nos Estados Unidos, não é o contribuinte quem está ganhando. A privatização de prisões, contrariamente ao que acontece em outros setores, significa apenas privatizar os dólares dos impostos, transformando dinheiro público em lucro privado. É um negócio impulsionado pela caríssima política de “endurecimento” penal, cujo suposto objetivo é reduzir a criminalidade e aumentar a segurança da população, mas cujo real benefício acaba sendo uma maciça transferência de recursos públicos para os que exploram a chamada “indústria de controle do crime”: como se ouve freqüentemente entre empresários do setor, “é só construir [as prisões] que eles [presos] virão” (“*build and they will come*”). O que significa também uma crescente subordinação do Sistema de Justiça Criminal aos interesses dessa “indústria”:<sup>27</sup> quanto mais repressivo o sistema, mais ela cresce; quanto mais alta a taxa de encarceramento, melhor.

Países como o Brasil, que precisam investir na redução da pobreza e das miseráveis condições de vida de parcelas tão grandes da população, não podem deixar-se iludir pelo falso fascínio das prisões privadas. Privatizar prisões é permitir que o dinheiro dos impostos encha os bolsos de aventureiros e que o nosso já combalido Sistema de Justiça Criminal se torne refém dos interesses de quem lucra com o crime.

## **6. A situação do Sistema Penitenciário Brasileiro<sup>28</sup>**

A tragédia do nosso sistema penitenciário não é segredo para ninguém. Imagens de prisões são frequentes na mídia televisiva, que estampa, com uma regularidade impressionante, as rebeliões que acontecem pelo Brasil afora. Nigel Rodley, relator especial da ONU para a tortura, visitando prisões brasileiras no ano passado, afirmou que tratamos nossos presos como animais violentos. Ninguém mais desconhece que as condições de cumprimento de penas no Brasil são cruéis, desumanas e degradantes. Os níveis de

---

<sup>27</sup> Cf. Parenti, *op. cit.*

superpopulação são absolutamente dramáticos e as condições sanitárias, vergonhosas. A violência entre presos é comum e os espancamentos de presos por guardas são rotineiros, mesmo em unidades para adolescentes infratores. As assistências médica e jurídica são deficientes, e os estados não tem sido capazes nem mesmo de dar trabalho ao preso. Aliás, ao contrário do que se imagina, o preso busca o trabalho, já que para cada três dias trabalhados ele pode descontar um dia de pena. Vestuário e artigos básicos de higiene, como sabonete, pasta de dente e papel higiênico são raramente distribuídos. Completando o quadro, um elevadíssimo número de fugas, a fácil entrada de drogas, armas e telefones celulares, aponta para níveis de corrupção muito preocupantes.

Em 1976, Ibrahim Abi-Ackel, relator da CPI instaurada na Câmara dos Deputados para avaliar o sistema penitenciário do país, descrevia uma situação praticamente idêntica ao que se verifica nos dias de hoje: superpopulação, ociosidade, violência e falta de atendimento às necessidades básicas dos presos. Entre as recomendações, insistia-se na necessidade de se reservar a pena privativa de liberdade para criminosos perigosos, responsáveis por crimes graves, submetendo os outros a penas alternativas ao encarceramento. Passados 25 anos da divulgação dos resultados da CPI, o poder público continua alheio à dramática situação do sistema penitenciário no país e rigorosamente nenhuma das recomendações foi de fato implementada.

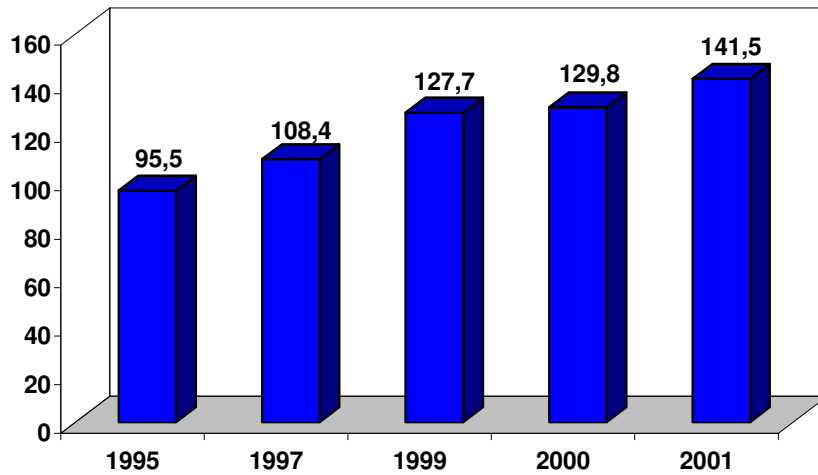
De acordo com informações do Ministério da Justiça, o Brasil tem hoje aproximadamente 222 mil presos. O Estado de São Paulo contribui com 44% desse total e, junto com o Rio de Janeiro, somam 55% dos presos no país. Seguem-se Minas Gerais e Rio Grande do Sul, ficando os restantes estados brasileiros com 30% dos presos

As taxas de presos por cem mil habitantes revelam que, nos últimos anos, o país vem progressivamente encarcerando maiores parcelas de sua população (Gráfico 3). Entre 1995 e 2001, passamos de 95,5 para 141,5 presos por cem mil habitantes.

---

<sup>28</sup> Uma outra versão desta parte do artigo encontra-se em Lemgruber, Julita. "O Sistema penitenciário brasileiro" *In: Gerqueira, Lemgruber e Musumeci (orgs.), 1º Encontro do Forum de Debates sobre Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA e CESeC/UCAM, julho de 2000.*

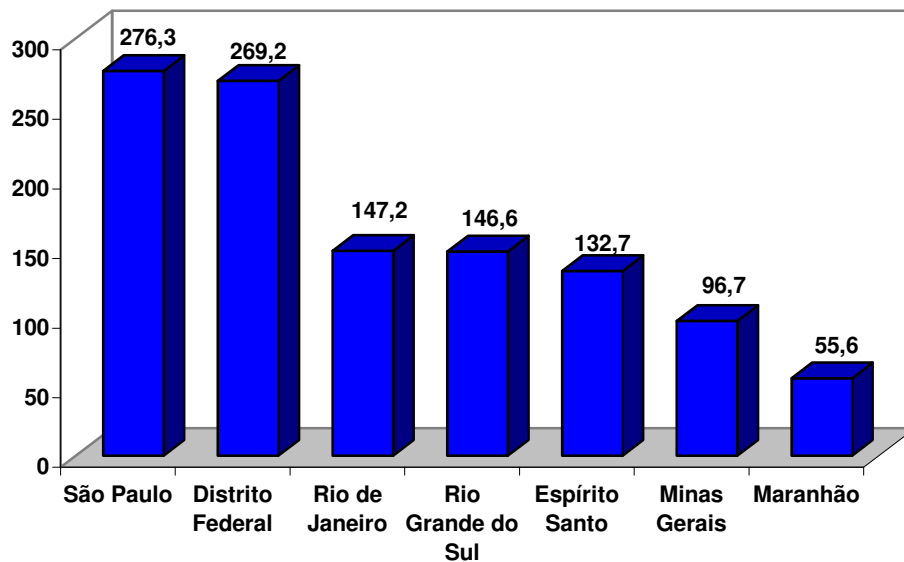
**Gráfico 3 - Presos por 100 mil habitantes no Brasil**



Fonte: Ministério da Justiça

Os números indicam ainda que alguns estados são muito mais encarceradores do que outros (Gráficos 4 e Tabela 4). Entre os estados brasileiros, São Paulo ocupa o primeiro lugar, com 276,3 presos por cem mil habitantes, seguido do Distrito Federal (269,2), do Rio de Janeiro(147,2) e do Rio Grande do Sul (146,6).

**Gráfico 4 – Presos por 100 mil habitantes em alguns estados brasileiros (2001)**



Fonte: Ministério da Justiça

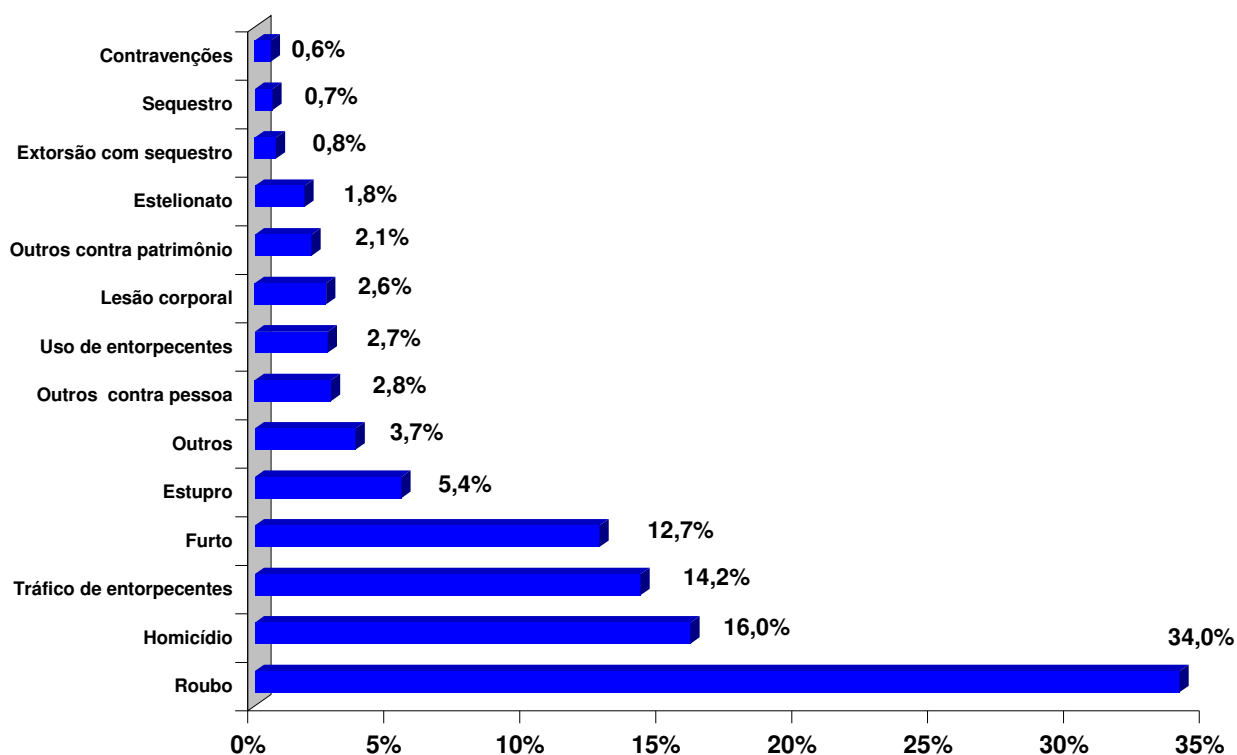
**Tabela 4 – Presos por 100 mil habitantes nos estados brasileiros (2001)**

<b>Estados</b>	<b>Presos/100 mil habitantes</b>	<b>Estados</b>	<b>Presos/100 mil habitantes</b>
São Paulo	276,3	Pará	100,6
Distrito Federal	269,2	Sergipe	99,6
Mato Grosso do Sul	230,1	Minas Gerais	96,7
Acre	227,1	Mato Grosso	94,5
Amapá	224,0	Tocantins	92,7
Rondônia	215,3	Santa Catarina	86,4
Roraima	165,9	Ceará	86,1
Rio de Janeiro	147,2	Amazonas	67,1
Rio Grande do Sul	146,6	Maranhão	55,6
Espírito Santo	132,7	Rio Grande do Norte	45,6
Paraná	119,9	Bahia	37,2
Pernambuco	119,5	Alagoas	31,9
Goiás	116,4	Piauí	30,4
Paraná	106,2	<b>Brasil</b>	<b>141,5</b>

Fonte: Ministério da Justiça

Quanto à distribuição dos presos por crimes cometidos, os últimos dados do Ministério da Justiça são de 1997 (Gráfico 5) e indicam maior frequência de condenações por roubo (34%), seguidas de condenações por homicídio (16%), tráfico de entorpecentes (14,2%) e furto (12,7%). Sabe-se, entretanto, que esse perfil difere bastante em alguns estados. No Rio de Janeiro, por exemplo, contrastando com a distribuição nacional, 53% dos presos respondem por tráfico de entorpecentes e apenas 10% por roubo. O crime de extorsão mediante seqüestro, que não chega a 1% no cenário nacional, atinge a marca de 5,6% no Rio de Janeiro. Enquanto 12,7% dos presos brasileiros estão condenados por furto, esse índice é de apenas 2,9% entre os presos do sistema penitenciário fluminense. Enfim, uma análise minuciosa da distribuição dos presos por crimes cometidos não pode prescindir de comparações entre os diversos estados e regiões do país.

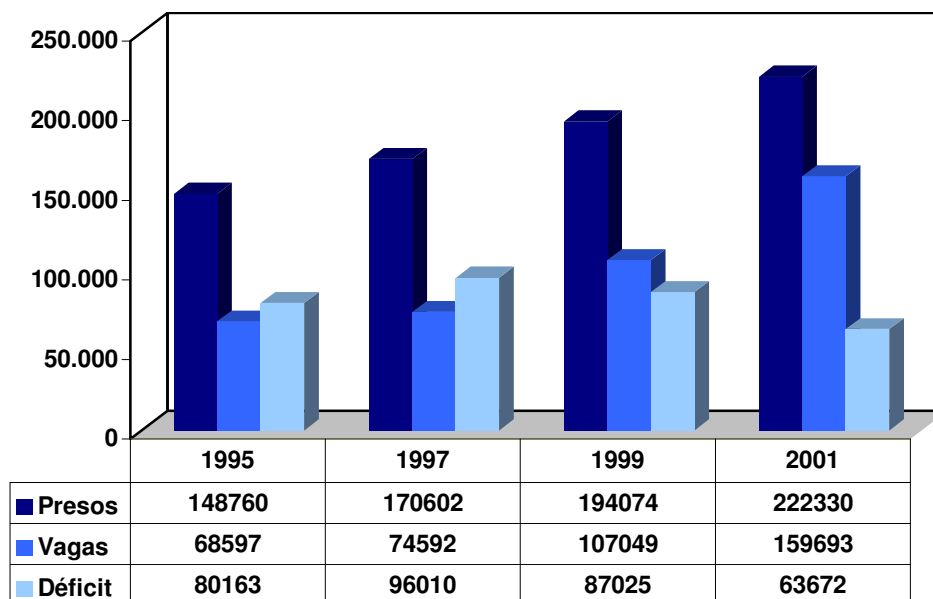
**Gráfico 5 – Distribuição de presos por crimes cometidos (Brasil, 1997)**



Fonte: Ministério da Justiça

Do total de presos existentes no Brasil, 32% são provisórios e 68% condenados. Em comparação com alguns países da América Latina, que chegam a ter 90% de presos provisórios, a situação do Brasil não é das mais graves. No entanto, ela é dramática se atentarmos para o fato de que, entre os presos condenados, milhares encontram-se cumprindo penas em delegacias ou cadeias públicas, em absoluto desrespeito à legislação. Só no estado de São Paulo, 12.000 condenados estão fora do sistema penitenciário. De maneira geral, 70% dos presos brasileiros encontram-se nos sistemas penitenciários estaduais e 30% encontram-se fora dos mesmos, sendo difícil determinar com exatidão quantos, entre os últimos, já estão condenados.

**Gráfico 6 – Número de presos, vagas e déficits no Brasil (2001)**



Fonte: Ministério da Justiça

A despeito da construção de numerosos estabelecimentos prisionais e da criação de mais de 90 mil vagas no sistema penitenciário brasileiro entre 1995 e 2001, o déficit atual é de 63.672, segundo o Ministério da Justiça (Gráfico 6). Ora, com os índices de encarceramento crescendo ano a ano, é evidente que a construção de vagas precisaria estar ocorrendo num ritmo muito mais acelerado para fazer frente à demanda.

Diante desse quadro, parece evidente que, a curto prazo, devem-se construir mais prisões no Brasil. O déficit atual precisa ser, senão zerado, o que de imediato seria quase impossível, pelo menos diminuído substancialmente. E, o que é mais importante: o Estado tem obrigação de dar condições de cumprimento de pena humanas e dignas a todos os presos. Entretanto, numa perspectiva de médio e longo prazos, não podemos dar prioridade à construção de prisões, como se fosse fórmula mágica para inibir o crime e a violência. Conforme já se viu mais acima, discutindo a experiência de outros países, o Sistema de Justiça Criminal como um todo apresenta profundas limitações para funcionar eficazmente como inibidor da criminalidade.

Presos e prisões custam muito caro em qualquer parte do mundo, e no Brasil também. Aliás, um antigo Ministro da Justiça inglês dizia que a prisão é uma maneira muito cara de tornar as pessoas piores. Calcula-se que o custo médio mensal de um preso no Brasil seja hoje de R\$ 750,00. Em geral, são computados nesse cálculo despesas com alimentação, salários de

funcionários, material de limpeza e higiene, água, luz, gás, telefone, combustível, medicamentos, manutenção predial e de equipamentos, e manutenção de viaturas.

Acredito que esse custo esteja fortemente subestimado, pois não inclui, por exemplo:

- todos os gastos com os policiais militares empenhados na guarda externa dos estabelecimentos prisionais e na escolta de presos para apresentação em juízo e para encaminhamento a hospitais;
- gastos com a rede de saúde pública nos casos em que presos são deslocados para atendimento fora dos muros;
- repasses do SUS para hospitais penitenciários, nos estados que recebem tal verba;
- gastos com pessoal, equipamento e demais itens necessários para fazer funcionar as Varas de Execuções Penais (VEPs) dos estados;
- gastos com pessoal, equipamento e demais itens necessários para fazer funcionar os Conselhos Penitenciários incumbidos de produzirem pareceres acerca de livramentos condicionais;
- gastos com defensores públicos que atuam nas unidades prisionais;
- gastos com professores e médicos, lotados em Secretarias de Estado diferentes daquela responsável pelos sistemas penitenciários, que atuam internamente nos estabelecimentos prisionais;
- gastos com os aposentados do sistema penitenciário;
- gastos com compras de material permanente/equipamento;
- gastos com aquisição de viaturas;
- gastos com novas obras.

Se, em outros países, não se consegue demonstrar que o encarceramento é justificável em termos de custo-benefício, há muito pouco realismo em supor que, no Brasil, a mera multiplicação de prisões e de presos, com um gigantesco aumento de gastos, poderia produzir resultados compensadores no controle da criminalidade. Mais realista é investir na diversificação das formas e recursos punitivos à disposição da Justiça, reservando a pena privativa de liberdade para aqueles que, efetivamente, precisam ser afastados do convívio social.

## **7. Penas alternativas**

Desde 1984, a legislação brasileira contempla diversas alternativas à pena de prisão, ou “penas restritivas de direitos”, a saber: compensação à vítima; perda de bens ou valores; prestação de serviços à comunidade; restrição temporária de direitos e limitação de fim de semana. Os juízes podem substituir penas de prisão de até quatro anos por uma ou mais penas

alternativas, quando o crime não for violento e o infrator for primário. Essa última exigência acaba por limitar muito o alcance da legislação, que já vem demandando uma revisão e a possibilidade de que sejam alteradas algumas regras para que os juízes tenham mais flexibilidade em seu julgamento.

Infelizmente, as penas alternativas ainda são muito pouco utilizadas no país. Boa parte dos operadores do Sistema de Justiça Criminal brasileiro ainda acredita piamente que o encarceramento constitui o melhor castigo para qualquer tipo de delito. E em geral se supõe que o cidadão comum pense da mesma forma. No entanto, resultados de uma pesquisa que coordenei, com apoio financeiro da Fundação Ford, mostraram que a população, quando consultada, pode ter um posicionamento bem diferente.

O objetivo da pesquisa era conhecer a opinião de habitantes do Rio de Janeiro sobre a imposição da pena de prisão e de penas alternativas. Trabalhava-se com a hipótese de que a população de uma grande cidade, bastante afetada pelo crime, tenderia a manifestar uma opinião majoritariamente favorável à pena de prisão como castigo para criminosos. Uma amostra representativa da população da região metropolitana do Rio de Janeiro foi estabelecida através de dados censitários do IBGE e, ao final da pesquisa, havíamos consultado 319 pessoas de diversas áreas geográficas, diferentes condições sócio-econômicas e graus de escolaridade distintos.

A hipótese de trabalho acabou por não se confirmar e os resultados revelaram grande adesão às penas alternativas, indicando que, se a distribuição de castigos dependesse da população representada na amostra, os crimes violentos seriam mais penalizados com a prisão do que os crimes não-violentos; haveria maior complacência em relação aos crimes cometidos por pessoas de baixa renda; haveria grande rigor no julgamento de crimes cometidos por indivíduos bem situados na estrutura social e crimes cometidos por policiais; os crimes cometidos por infratores primários receberiam maior quantidade de penas alternativas do que os cometidos por reincidentes. Enfim, é um equívoco supor que a população simplesmente quer “todos os criminosos na cadeia”. Quando consultado, “o povo” consegue ser muito mais sensato do que a maior parte dos nossos políticos e legisladores.

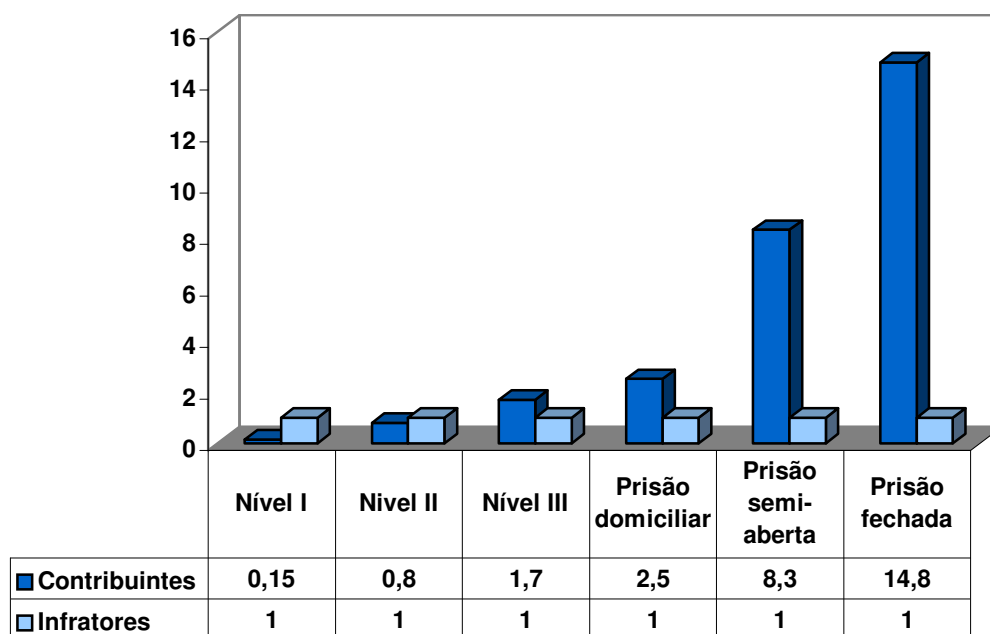
Apesar de habitualmente olharmos para os países desenvolvidos em busca de modelos, algumas lições podem ser aprendidas, por exemplo, analisando a experiência de alguns países africanos. Na área das penas alternativas e, muito particularmente, da prestação de serviços à comunidade, o caso do Zimbábue é digno de nota. Entre 1992 e 1997, aquele país reduziu sua população prisional de 22 mil para 18 mil presos, tendo 15 mil infratores, no mesmo período, realizado tarefas não-remuneradas em prol da comunidade, totalizando mais de um milhão de

horas trabalhadas. Em média, houve uma economia anual de cinco milhões de dólares, computando o que se deixou de gastar com o encarceramento de quem não precisava estar preso e o que se deixou de pagar pela realização das tarefas que foram executadas pelos prestadores de serviços.

Aliás, muito pouco se fala dos ganhos para o contribuinte com as penas alternativas e de como se pune o próprio contribuinte utilizando mal os recursos advindos de seus impostos, mantendo-se na prisão indivíduos que não são perigosos nem violentos, e que poderiam estar sendo punidos com a prestação de serviços à comunidade, capaz de proporcionar considerável economia de recursos em atividades diversas. Adequando as habilidades do infrator às necessidades da comunidade, é possível obter-se os mais variados serviços a custo zero, tanto na área pública, quanto naquela de entidades assistenciais.

Uma comparação feita em 1994, no estado norteamericano de Delaware, entre os custos de infratores condenados à pena de prisão e a penas alternativas (Gráfico 7) revelou que, para manter um preso em regime fechado, são necessários os impostos de quase 15 contribuintes. À medida em que diminuem os controles, o custo vai baixando. Presos em prisões semi-abertas já custam menos e presos submetidos a controles considerados de níveis I, II e III, todos alternativos ao encarceramento, custam menos ainda.

**Gráfico 7 – Contribuintes necessários para manter cada infrator, Estado de Delaware – EUA**



Fonte: Impostos: Revenue Division. Custos: Delaware Office of Corrections, 1994

Se o custo do preso no Brasil, como já vimos, ainda não é calculado de forma apropriada, muito menos se tem noção clara do custo de um indivíduo condenado a uma pena

alternativa, principalmente uma pena de prestação de serviços à comunidade. Mas as poucas evidências existentes são espantosas: o Rio Grande do Sul, estado pioneiro na aplicação da prestação de serviços à comunidade como pena alternativa, vem constatando, por exemplo, que a estrutura montada para dar suporte/supervisão a este tipo de sanção penal custa, em média, 90% menos que os gastos com a pena privativa de liberdade.

Além da enorme economia que pode proporcionar, outros benefícios importantes da prestação de serviços à comunidade, pena alternativa por excelência, são: o fato de constituir um castigo, na forma de trabalho compulsório e gratuito, que integra ao invés de excluir; que envolve a comunidade; que não favorece a reincidência; que beneficia instituições públicas e privadas carentes de recursos; que não impede o desenvolvimento de atividades remuneradas pelo infrator, permitindo-lhe sustentar a si mesmo e à família. Em alguns casos, inclusive, as tarefas realizadas compulsoriamente podem funcionar ao mesmo tempo como treinamento para uma nova profissão e converter-se em um novo emprego ao final da pena.

## **8 - Conclusões**

Quando se discute a ineficácia da pena de prisão ou os limites do Sistema de Justiça Criminal para lidar com a questão da criminalidade e da violência, cabe sempre lembrar que a pena privativa de liberdade é castigo muito recente na história das sociedades humanas.

Na Antigüidade e na Idade Média não se conhecia a privação da liberdade como sanção penal autônoma, embora haja referências à existência de prisões na Grécia e Roma antigas, no Egito, na Mesopotâmia e na Assíria. O que se sabe é que até à Idade Moderna, a prisão servia, basicamente, como local de custódia para manter aqueles que seriam submetidos a castigos corporais e à pena de morte, garantindo, dessa forma, o cumprimento das punições.

A prisão moderna <sup>29</sup> surge com o capitalismo e vai-se constituir na pena por excelência do capitalismo industrial. Como acentuam Melossi e Pavarini, “para que pudesse surgir a idéia da possibilidade de expiar o delito com um quantum de liberdade, abstratamente predeterminado, era necessário que todas as formas de riqueza fossem reduzidas à forma mais simples e abstrata do trabalho humano medido pelo tempo: portanto, num sistema sócio-econômico como o feudal, onde não existia a idéia do trabalho humano medido pelo tempo,

---

<sup>29</sup> Para uma descrição/discussão da prisão através da história, ver Morris, Norval e Rothman, David. J. *The Oxford History of the Prison*. New York, Oxford University Press, 1995.

leia-se trabalho assalariado, a pena-retribuição não estava em condições de encontrar na privação do tempo um equivalente do delito. Ao contrário, o equivalente do dano produzido pelo delito se encontrava na privação dos bens socialmente considerados como valores: a vida, a integridade física e a perda de status."<sup>30</sup>

Ao longo do século XIX, a pena privativa de liberdade passa a ser o principal instrumento de controle do sistema penal e começa a desenvolver-se a idéia de que castigo é igual a prisão. O século XX conheceu o apogeu dessa pena e, ao terminar, havia cerca de oito milhões de homens e mulheres encarcerados em todo o mundo, 25% dos quais nos Estados Unidos.<sup>31</sup>

Atualmente, já se tem clareza de que a pena de prisão é cara e ineficaz: não inibe a criminalidade, não reeduca o infrator e estimula a reincidência, além de separar famílias e destruir indivíduos, aniquilando sua auto-estima e embrutecendo-os. Sabe-se que quem sai das penitenciárias, em geral sai pior e, ao reincidir, freqüentemente comete crimes mais graves, ao contrário dos infratores punidos com penas alternativas, que reincidem muito menos.

Está mais do que na hora de avaliar com seriedade a relação custo-benefício da pena de prisão. O contribuinte não merece que seu dinheiro continue sendo desperdiçado, mantendo na prisão quem não precisa lá estar. Ou bem se resolve gastar esse dinheiro de maneira mais eficaz, ou a insegurança aumentará, os custos das cadeias também, e nós, brasileiros, estaremos vivendo no pior possível dos mundos.

Pela minha experiência nos últimos anos, acompanhando o perfil da população prisional, calculo, numa estimativa conservadora, que pelo menos 30% dos presos no Brasil cometeram crimes sem qualquer violência ou gravidade. Ao custo médio (que, como já disse, considero muito subestimado) de R\$ 9.000,00 anuais, esses 66.700 presos custam R\$ 600 milhões por ano. É o que o Brasil desperdiça mantendo na prisão quem não constitui ameaça concreta ao convívio social. Com esses 600 milhões, seria possível construir, por exemplo, mais de 54 mil casas populares, ou investir diretamente em programas de prevenção do crime.

Utilizar a pena privativa de liberdade para indivíduos que não apresentam uma ameaça concreta à sociedade, além de ser, para o infrator, punição desproporcional ao delito cometido, é uma dura punição para o contribuinte. Em primeiro lugar, porque se mantém na prisão um infrator que não é perigoso, a um custo altíssimo. E, o que é pior, além de pagar caro para manter alguém na cadeia, o contribuinte é penalizado porque esses homens e

---

<sup>30</sup> Melossi, Dario e Pavarini, Maximo. *Carcel y Fabrica, los origenes del sistema penitenciario*. Mexico, Siglo Veintiuno, 1980.

<sup>31</sup> De acordo com relatório da organização internacional *Human Rights Watch* [<http://www.hrw.org>]

mulheres que cometem pequenos delitos estão-se transformando em pessoas muito piores ao longo de suas penas e, uma vez fora dos muros, cometerão crimes mais graves.

Quem paga impostos neste país precisa entender que, por trás de tudo isto, está uma política de combate à criminalidade equivocada, que aposta no endurecimento da legislação penal como instrumento para garantir a nossa segurança e que tem despejado nas cadeias, com extrema rapidez, um número de presos muito superior àquele que o Sistema de Justiça Criminal consegue digerir e colocar de volta na rua.

Endurecimento da legislação penal significa mais gente na prisão, por mais tempo, e, como já se disse, não está demonstrado que aumentos nas taxas de encarceramento acarretem diminuições proporcionais nas taxas de criminalidade. Sabe-se, por outro lado, que quanto mais tempo alguém fica na cadeia, maiores suas chances de reincidir; conseqüentemente, as penas longas acabam alimentando a violência e o crime.

Estudos do Banco Mundial sobre pobreza urbana na América Latina indicam que a criminalidade violenta na região só poderá ser prevenida de forma eficaz por meio, principalmente, de investimentos sociais consideráveis para reduzir o número de pobres nas grandes cidades; estimular a geração de empregos e propiciar crédito fácil para o desenvolvimento de pequenos negócios; estimular programas educacionais e de lazer que mantenham os jovens longe do crime, além de estratégias que reforcem o envolvimento da comunidade no controle do crime e da violência. Um país como o Brasil, com uma população de 43 milhões de pobres (renda pessoal inferior a dois dólares por dia), precisa investir prioritariamente em educação, saúde, moradia popular, saneamento básico e geração de empregos. Programas emergenciais de renda mínima, bolsa-escola, capacitação profissional e facilitação do crédito para a população de baixa renda, entre outros, têm de ser estimulados. Só um maciço esforço de resgatar a dívida social o mais rapidamente possível, junto com uma profunda revisão do nosso falido modelo de segurança e justiça, é que nos permitirá vislumbrar no horizonte um país menos injusto e violento. O resto são mitos, ou demagogia de quem busca na manipulação do medo uma fonte de lucro e poder.