

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

PRISCILA COELHO

UM PRESO POR VAGA: ESTRATÉGIAS POLÍTICAS E JUDICIAIS DE
CONTENÇÃO DA SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA

SÃO PAULO

2020

PRISCILA COELHO

UM PRESO POR VAGA: ESTRATÉGIAS POLÍTICAS E JUDICIAIS DE
CONTENÇÃO DA SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito e Desenvolvimento.

Área de Concentração: Instituições do Estado Democrático de Direito e Desenvolvimento Político e Social.

Orientadora: Profa. Dra. Maíra Rocha Machado.

SÃO PAULO

2020

Coelho, Priscila.

Um preso por vaga : estratégias políticas e judiciais de contenção da superlotação carcerária / Priscila Coelho. - 2020.

f. 176

Orientador: Maíra Rocha Machado.

Dissertação (mestrado) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo.

1. Organização judiciária penal - Brasil. 2. Prisões - Organização. 3. Direito penal. I. Machado, Maíra Rocha. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 343.811(81)

Ficha Catalográfica elaborada por: Isabele Oliveira dos Santos Garcia CRB SP-010191/O

Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getulio Vargas - SP

PRISCILA COELHO

UM PRESO POR VAGA: ESTRATÉGIAS POLÍTICAS E JUDICIAIS DE
CONTENÇÃO DA SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito e Desenvolvimento.

Área de Concentração: Instituições do Estado Democrático de Direito e Desenvolvimento Político e Social.

Data de aprovação: 06/05/2020

Banca Examinadora

Prof.^a Dra. Maíra Rocha Machado (orientadora) (FGV-SP)

Prof. Dr. Riccardo Cappi

Prof.^a Dra. Alessandra Teixeira

Prof.^a Dr. José Roberto Franco Xavier

A presente pesquisa foi desenvolvida com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pela concessão da bolsa de mestrado (processo nº 2018/16806-8), e concessão da Bolsa de Estágio de Pesquisa no Exterior (processo nº 2019/13712-5), que resultaram nesta dissertação. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade da autora e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

O presente trabalho também foi realizado com apoio da Fundação Getúlio Vargas por meio da bolsa Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa.

AGRADECIMENTOS

Os últimos anos foram de dedicação intensa e exclusiva a este trabalho, situação que representou o enfrentamento de muitos desafios, mas que também se configurou como de muita aprendizagem. O nascimento dessa dissertação representa a finalização de um intenso trabalho de pesquisa, que apenas foi possível com a contribuição de inúmeras pessoas que participaram – direta ou indiretamente – da construção deste texto.

Em primeiro lugar agradeço aos meus pais por todo o suporte que me proporcionaram. Não apenas neste período, mas durante toda a vida. Ciente dos meus privilégios, reconheço que este projeto apenas pôde ter a devida atenção por conta do apoio daqueles que sempre me incentivaram a seguir caminhos não tão tradicionais para as pessoas que se formam na área jurídica. Sempre compreensíveis pelo meu constante isolamento e ausência, eles foram a força para os dias de desânimo e a ponderação para os momentos de excesso.

Agradeço também às minhas amigas da vida, que mesmo sem entender muito bem o processo de elaboração de uma dissertação, sempre se mostraram interessadas e dispostas a me ouvir, tanto nos momentos de desabafo, quanto naqueles de maior entusiasmo. Em especial, agradeço à Ananda Zeron, minha amiga/psicóloga, por seu companheirismo e escuta atenta à todas as minhas inquietações, com o texto e com a vida. Agradeço também à Letícia, por todas as nossas conversas sobre os caminhos da vida, conhecimento e crescimento pessoal, e por ser aquela pessoa que te melhora o dia só com um áudio cheio de carinho. Agradeço à Miriam pela sabedoria e sensatez, e por sempre me ajudar a aliviar os momentos de maior estresse e ansiedade. Muitas outras pessoas foram fundamentais para tornar este processo um tanto mais leve, mas nomeá-las todas aqui seria impossível.

Devo um agradecimento especial ao Philipe Arapian. Amigo, companheiro de debates, informante de pesquisa. O apoio do Philipe, principalmente, no início dessa trajetória acadêmica, me ajudou a superar muitos desafios, pessoais e acadêmicos. Agradeço não apenas pela presença nos momentos difíceis, sempre tentando me fazer

enxergar “o copo meio cheio”, mas também pelos tantos momentos de comemorações compartilhados.

Tratando-se de uma pesquisa empírica que contou com a colaboração de tantos profissionais atuantes no sistema de justiça criminal, não posso deixar de expressar o meu agradecimento pela receptividade e contribuição destas pessoas para a elaboração deste trabalho. Se não posso nomeá-los todos aqui para não comprometer a anonimização das informações por eles compartilhadas, ao menos expresso a relevância que a participação de cada um desempenhou para a elaboração da pesquisa. Ainda que por meio de conversas rápidas e informais.

Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo pela concessão de bolsa de pesquisa (processo 2018/16806-8) que permitiu a dedicação exclusiva ao mestrado. Além disso, destaco a relevância da concessão de bolsa de estágio de pesquisa no exterior (processo 2019/13712-5) realizada no Centro di Studi Sul Rischio vinculado à Università del Salento (Itália), que possibilitou o contato com teorias e pesquisadores estrangeiros, tendo sido fundamental para o aprofundamento deste trabalho.

Agradeço à Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas por todo o suporte ofertado para o desenvolvimento da dissertação. Destaco a comprovada excelência do corpo docente e da estrutura física da instituição, e agradeço pela concessão da bolsa Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa, que permitiu cursar o mestrado de maneira totalmente gratuita. Agradeço também aos colegas do curso, que tanto auxiliaram na leitura e discussão das ideias e inquietações relacionadas ao projeto de pesquisa. Em especial, agradeço aos amigos Pedro Keese e Robert Melo, não apenas pelas ricas discussões que auxiliaram na construção deste texto, mas principalmente pelo companheirismo nos momentos mais angustiantes desse processo. O suporte dos “proletários da pesquisa” foi essencial para enfrentar os momentos mais inquietantes, trazendo leveza e acolhimento no decorrer do percurso.

Agradeço aos integrantes da Banca de Qualificação e da Banca de Defesa por aceitaram o convite e apresentarem valiosos comentários sobre o texto. A participação e contribuição foram essenciais para o resultado final da dissertação. Agradeço também, com especial carinho, ao professor Raffaele De Giorgi pela cortesia e gentileza desde o

primeiro contato, além de todo o suporte oferecido durante toda a minha permanência em Lecce, como pesquisadora visitante. Sem dúvida, o contato e aprendizado obtidos com o professor Raffaele me ajudaram a evoluir significativamente enquanto pesquisadora, trazendo contribuições valiosas para a pesquisa.

Por fim, devo um agradecimento especial à minha orientadora Máira Rocha Machado, sem a qual esta pesquisa jamais teria assumido o formato que apresenta. Agradeço à Máira pelo aprendizado, pela atenção, pela seriedade, e, principalmente, pela paciência e disposição para responder minhas constantes dúvidas e inquietações. Agradeço pelos ricos debates que tivemos, e por sempre respeitar as minhas escolhas. Por mostrar meus pontos cegos, e ao mesmo tempo apontar os caminhos possíveis a serem seguidos. Sem dúvida, a trajetória percorrida nos últimos anos como pesquisadora não teria sido tão enriquecedora sem a orientação e o acompanhamento constante da Máira.

- O senhor com certeza conhece o tribunal bem melhor do que eu, não sei muito mais do que ouvi a esse respeito, e mesmo assim de pessoas totalmente diferentes. Mas em uma coisa todos concordam, ou seja, que não são levantadas acusações levianas e que o tribunal, quando acusa, está convencido da culpa do acusado, e só é demovido dessa convicção com muita dificuldade.

- Com muita dificuldade? – perguntou o pintor e jogou uma das mãos ao alto. – O tribunal jamais é demovido dessa convicção. Se eu pintar todos os juízes aqui, um ao lado do outro em uma tela, e o senhor se defender diante dessa tela, com certeza terá mais êxito do que diante do tribunal verdadeiro. (Kafka, 1986 [2007], p. 175).

ABSTRACT

This research aims to present the main arguments, mobilizations and interactions observed between actors in the criminal justice system, within the context of using two different strategies to limit prison overcrowding. The empirical corpus of the work include the experience of interdiction of overcrowded prison units located in the city of Aparecida de Goiânia, Goiás. The second strategy that composes the research refers to the implementation of the project called “Taxative Prison Occupation”, in the State of Paraná, whose objective was to limit the use of prison by managing the system's vacancies. The empirical material consists of documentary analysis, direct observation and interviews with the actors involved in the strategies addressed. In order to analyze the results, was used grounded theorizing (TFD) to categorize and organize the information obtained in the field, and systems theory to observe the distinctions that underlie the main arguments presented by the professionals involved with the actions. Based on the identification of these arguments, the research points to the existence of a conflict between the Executive and the Judiciary over the attribution on the problem of prison overcrowding. In addition, it demonstrates how the use of certain argumentative categories reflects the way in which prison is thought and used, even in a context of preventive imprisonment.

Key words: Qualitative research; Prison Overcrowding; Mass Incarceration; Hyperincarceration; Interdiction Action; Taxative Prison Occupation Project;

RESUMO

Essa pesquisa tem por objetivo apresentar os principais argumentos, mobilizações e interações observados entre profissionais do sistema de justiça criminal, dentro de um contexto de utilização de duas diferentes estratégias de limitação da superlotação carcerária. O corpo empírico do trabalho é composto pela experiência de interdição de unidades prisionais localizadas na cidade de Aparecida de Goiânia (Goiás). A segunda estratégia que compõe a pesquisa se refere à implementação do projeto denominado “Ocupação Prisional Taxativa”, no Estado do Paraná, cujo objetivo foi o de limitar o uso da prisão por meio da gestão das vagas do sistema. O material empírico é composto pela análise documental, observação direta e a realização de entrevistas com os atores envolvidos nas estratégias abordadas. Para proceder à análise dos resultados foi utilizada a teorização fundamentada nos dados (TFD) para categorização e organização das informações obtidas no campo, e a teoria dos sistemas para observação das distinções que fundamentam os principais argumentos apresentados pelos profissionais envolvidos com as ações. A partir da identificação desses argumentos, a pesquisa aponta a existência de um conflito entre Poder Executivo e Poder Judiciário em torno da atribuição sobre o problema da superlotação carcerária. Além disso, demonstra como o uso de determinadas categorias argumentativas refletem o modo como a prisão é pensada e utilizada, mesmo em um contexto de aprisionamento preventivo.

Palavras-chave: Pesquisa Qualitativa; Superlotação Prisional; Encarceramento em Massa; Hiperencarceramento; Ação de Interdição; Projeto Ocupação Prisional Taxativa;

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP – Ação Civil Pública

ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental

AGESP – Agência Goiana do Sistema de Execução Penal

APAC – Associação de Proteção e Assistência aos Condenados

ASPEGO – Associação dos Agentes e Servidores do Estado de Goiás

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CF – Constituição Federal

CGJ – Corregedoria Geral de Justiça

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CNPCP – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

CPP – Casa de Prisão Provisória

CT – Centro de Triagem

CV – Comando Vermelho

DEPEN – Departamento Penitenciário

DGAP – Direção Geral de Administração Penitenciária

DMF - Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Prisional

DPE – Defensoria Pública Estadual

GMF – Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Prisional

GO - Goiás

HC – *Habeas Corpus*

IBCCRIM - Instituto Brasileiro de Ciências Criminais

IDDD - Instituto de Defesa do Direito de Defesa

INFOPEN – Levantamento de Informações Penitenciárias

IPEI – Indenização de Produtividade Extraordinária Individual

IPPSC - Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho

ITTC - Instituto Terra Trabalho e Cidadania

LEP – Lei de Execução Penal

LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

MJ – Ministério da Justiça

MPE – Ministério Público Estadual

MS – Mandado de Segurança

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PCC – Primeiro Comando da Capital

PGE – Procuradoria Geral do Estado

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

POPT – Projeto Ocupação Prisional Taxativa

PR – Paraná

RE – Recurso Extraordinário

RPM – racionalidade penal moderna

SAPEJUS – Secretaria de Estado de Administração Penitenciária e Justiça

SEJU – Secretaria de Justiça

SJC – Sistema de Justiça Criminal

TCU – Tribunal de Contas da União

TFD – Teorização Fundamentada nos Dados

TJ – Tribunal de Justiça

UP – Unidade Prisional

Sumário

INTRODUÇÃO	16
1. METODOLOGIA DA PESQUISA	19
1.1. MATERIAL EMPÍRICO	22
1.2. A ESCOLHA TERMINOLÓGICA: POR QUE SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA?	27
1.3. ORGANIZAÇÃO DO TEXTO.....	31
2. PERSPECTIVAS DO CONCEITO DE SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA	35
2.1. AUSÊNCIA DE ESPAÇO E O COMPORTAMENTO HUMANO	36
2.2. SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA E ENCARCERAMENTO EM MASSA.....	39
2.3. SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA E O CAMPO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL....	46
3. O QUE DIZ A LITERATURA SOBRE A INTERVENÇÃO DOS TRIBUNAIS NO CAMPO PRISIONAL	62
4. APRESENTAÇÃO DO MATERIAL EMPÍRICO	74
4.1. ATORES EM PRESENÇA EM CADA CASO	74
4.2. ESTRATÉGIAS SUBSIDIÁRIAS.....	74
4.3. DESDOBRAMENTOS DAS AÇÕES DE INTERDIÇÃO	80
4.4. DESDOBRAMENTOS DO PROJETO OCUPAÇÃO PRISIONAL TAXATIVA	94
5. ATRIBUIÇÃO SOBRE O PROBLEMA DA SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA	103
5.1. SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS EMPÍRICOS: UTILIZAÇÃO DA “TEORIZAÇÃO FUNDAMENTADA NOS DADOS” (TFD).....	103
5.2. OS PRINCIPAIS ARGUMENTOS UTILIZADOS PELOS ATORES DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL EM UM CONTEXTO DE SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA	107
5.2.1. COMPREENSÃO DA SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA COMO UM PROBLEMA DE GESTÃO DOS ATORES DO PODER EXECUTIVO:	109
5.2.2. COMPREENSÃO DA SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA COMO UM PROBLEMA DE ATUAÇÃO DOS MEMBROS DO PODER JUDICIÁRIO	117
5.3. AS RELAÇÕES ESTABELECIDAS ENTRE PODER EXECUTIVO E PODER JUDICIÁRIO EM UM CONTEXTO DE SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA.....	120
6. O QUE AS ESTRATÉGIAS ANALISADAS NOS MOSTRAM SOBRE O USO DO DIREITO PENAL EM UM CONTEXTO PREVENTIVO.....	131
6.1. QUADRO TEÓRICO PARA COMPREENDER AS DISTINÇÕES REALIZADAS	131
6.2. OBSERVANDO A DISTINÇÃO “SUPERLOTAÇÃO/LOTAÇÃO DENTRO DO LIMITE”	136
6.2.1. PROBLEMA DA SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA COMO UMA QUESTÃO DE “VIOLAÇÃO DE DIREITOS”	139

6.2.2. PROBLEMA DA SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA COMO REFLEXO DO AUMENTO DA CRIMINALIDADE	142
6.3. OBSTÁCULOS AO MODO DE PENSAR O DIREITO PENAL NA SOCIEDADE MODERNA	146
6.3.1. O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA SOCIEDADE COMO “OBSTÁCULO” À MUDANÇA.....	148
6.3.2. A TEORIA DA REABILITAÇÃO COMO “OBSTÁCULO” À MUDANÇA	150
CONCLUSÃO.....	160
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	169

INTRODUÇÃO

De acordo com os dados disponibilizados pelo Levantamento de Informações Penitenciárias (INFOPEN¹) atualizado em junho de 2017, o sistema prisional possuía 726.354 pessoas presas no Brasil. Com um total de 423.242 vagas, e um déficit de 303.112 vagas, a taxa de ocupação média em 171,62% representa a razão entre a quantidade de pessoas aprisionadas no país e a quantidade de vagas existentes no sistema. Considerando os registros de 1990 (90 mil presos) até 2017 (726 mil presos), os dados do Infopen indicam um aumento da população carcerária superior a 700% nos últimos 26 anos.

Importante ressaltar que, apesar de ter sido divulgado pelo Departamento Penitenciário Nacional um “Painel Interativo” com Informações Penitenciárias atualizadas até junho de 2019², este documento omite informações relevantes sobre quem foram os responsáveis pela elaboração e organização dos dados, bem como a metodologia utilizada para a coleta das informações. Em notícia divulgada no site do Ministério da Justiça foi informado que “o Depen pretende divulgar os dados referentes ao segundo semestre de 2019 até junho deste ano [2020]). Com relação à disponibilização de um “Painel Interativo”, com as informações atualizadas, foi informado que “a visualização das informações está mais prática, por meio de painéis dinâmicos online que sintetizam os dados sobre os estabelecimentos penais e a população prisional”. Deste modo, afirma-se que “todos os interessados terão facilidade para debater os resultados, com vistas à melhoria da gestão da informação e das políticas criminal e penitenciária brasileira”³.

Apresentada tal ressalva, indico as novas informações apresentadas neste “Painel Interativo”, que aponta o total de 773.151 pessoas privadas de liberdade no país, incluindo pessoas aprisionadas no sistema prisional, e também nas carceragens de

¹ Divulgado em 14/02/2020. Levantamento nacional de informações penitenciárias: INFOPEN Atualização – Junho de 2017 / organização, Marcos Vinícius Moura – Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2019.

² Painel Interativo- informações penitenciárias: INFOPEN Atualização – Junho de 2019. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaMTVjZDQyODUtN2FjMi00ZjFkLTlhZmItNzQ4YzYwNGMxZjQzIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>>. Último acesso em 17 fev. 2020.

³ As informações acima estão disponíveis em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen-lanca-paineis-dinamicos-para-consulta-do-infopen-2019-1>>. Último acesso em: 17 fev. 2020.

delegacias. O total de vagas apresentado é no valor de 461.026, e o déficit de vagas no valor de 312.125.

As informações acima destacam a situação de excesso de aprisionamento quando em consideração com o total de vagas disponíveis. Além do superencarceramento, as péssimas condições de sobrevivência humana dentro do cárcere vem despertando a atenção de autoridades públicas, membros do Poder Judiciário, Executivo e Legislativo, além da sociedade civil. A constante violação de direitos fundamentais daqueles que estão sob a tutela do Estado, também foi reconhecida em julgamento de medida cautelar em decisão do Supremo Tribunal Federal⁴, que declarou a situação dos estabelecimentos prisionais como sendo caótica, vez que presente um quadro de violência generalizada e sistêmica de direitos fundamentais. Na decisão, o Supremo Tribunal declarou a situação do sistema penitenciário brasileiro como um “*Estado de Coisas Inconstitucional*”, fazendo referência ao precedente da Corte Constitucional Colombiana em decisão que buscou remediar a situação de violação dos direitos fundamentais presentes no sistema carcerário daquele país.

A decisão proferida pelo STF também faz referência ao precedente da Suprema Corte Americana, ocorrido em 2011, no Estado da Califórnia, referente às graves condições sanitárias e carência de assistência médica nas prisões. Naquele contexto, a superlotação foi reconhecida como um problema que estaria desrespeitando diretamente a oitava emenda da Constituição Americana, que veda a imposição de penas cruéis.

...crowding causes a number of specific problems central to the ongoing violation of California inmates’ constitutional right to adequate medical and mental health care. One of the clearest effects of crowding is that the current prison system lacks the physical space necessary to deliver minimally adequate care to inmates⁵.

⁴ Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347.

⁵ Tradução minha: “...a superlotação causa uma série de problemas específicos centrais à violação contínua do direito constitucional dos reclusos da Califórnia a cuidados médicos e de saúde mental adequados. Um dos efeitos mais claros da superlotação é que o sistema penitenciário atual carece do espaço físico necessário para prestar cuidados minimamente adequados aos reclusos”. Decisão da Suprema Corte Americana, disponível em: <<http://www.caed.uscourts.gov/caed/Documents/90cv520o10804.pdf>>. Acesso em 05 mai. 2018.

No precedente americano, a Suprema Corte entendeu que os tribunais podem emitir ordens que ponham limites à superlotação sempre que necessário para que seja garantido o respeito a um mandamento constitucional. Desta maneira, a Suprema Corte Americana determinou que o Estado da Califórnia elaborasse um plano efetivo de redução da superlotação carcerária em curto prazo.

Após a decisão proferida em medida cautelar na ADPF nº 347, pelo Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), órgão subordinado ao Ministério da Justiça, editou a Resolução nº 05 de 25 de novembro de 2016⁶. Neste documento constam os indicadores para fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais, considerando, dentre outros dados, a situação de superlotação carcerária de alguns estabelecimentos penais existentes no país. Nos termos desta Resolução, este contexto “caracteriza excesso ou desvio na execução da pena e ofensa à direitos fundamentais”.

Deste modo, considerando o reconhecimento de um quadro de extrema violação de direitos, identifica-se a movimentação para adoção de estratégias com objetivo de conter a situação. Neste contexto, a presente pesquisa buscou compreender como duas diferentes estratégias foram utilizadas com o intuito de reverter o quadro de superlotação carcerária encontrada nas prisões brasileiras, observando os argumentos utilizados pelos atores envolvidos nestas ações.

⁶ Esta Resolução dispõe sobre os indicadores para fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais - *numerus clausus*, considerando, dentre outros dados, a situação de superlotação de alguns estabelecimentos penais existentes no país. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22077781/do1-2016-11-29-resolucao-n-5-de-25-novembro-de-2016-22077636>. Último acesso em 31 mai. 2020.

1. METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste capítulo são apresentadas as principais estratégias metodológicas utilizadas na pesquisa, além dos materiais empíricos que a compõem. Apesar da inclusão destas informações neste momento, é importante destacar que o “método de trabalho” (Quivy; Campenhoudt, [1995] 2005, p. 15) não foi totalmente estabelecido logo no início do projeto de pesquisa. Ao contrário, ele foi sendo ajustado conforme a pesquisa ia avançando e novas questões eram apresentadas. Importante destacar que as diversas estratégias metodológicas, materiais empíricos, e técnicas de análise das informações estão presentes no decorrer de todo texto, ainda que este capítulo apresente de modo mais detalhado as principais escolhas relacionadas à metodologia do trabalho.

A pesquisa é de cunho qualitativo, e teve por objetivo inicial compreender como ocorreu a utilização de duas diferentes estratégias voltadas à contenção do excedente populacional no sistema carcerário. Com o desenvolvimento do trabalho, e a partir da categorização do material empírico, a escolha metodológica foi a de analisar os principais argumentos relacionados ao modo de observar uma situação descrita pelos atores em campo como de “superlotação carcerária”. Neste sentido, foram identificados os principais argumentos utilizados, e sua relação com o contexto institucional em que mobilizados, apontando o modo como a prisão é percebida pelos atores inseridos em um contexto de superencarceramento.

O corpo empírico da pesquisa compreende duas ações de enfrentamento à superlotação prisional no âmbito do sistema de justiça criminal: uma experiência inovadora de gestão de vagas pelos próprios juízes das varas de execução penal (Projeto Ocupação Prisional Taxativa) e a iniciativa mais comumente utilizada de provocação do Poder Judiciário por intermédio de ação de interdição de unidade prisional superlotada. Essas duas escolhas indicam a necessidade de compreensão de um fenômeno social complexo, que envolve diferentes atores, de diferentes instituições, que integram o sistema de justiça criminal.

Para responder ao problema inicial da pesquisa, busquei responder a seguinte pergunta: como as duas estratégias estudadas estão sendo utilizadas para enfrentar a situação percebida como “superlotação carcerária”? Após o momento inicial de organização da pesquisa, outras questões foram colocadas para orientar o desenvolvimento do trabalho e o processo de levantamento dos dados empíricos. Foram

elas: Como os atores do sistema de justiça criminal observam a situação? Como ocorre a articulação entre estes diferentes profissionais em torno da situação vivenciada? Em que contexto essas estratégias foram desenvolvidas? Quais os seus desdobramentos e consequências? Quais os argumentos utilizados para justificar o entendimento da situação como um problema e a adoção de determinadas alternativas em detrimento de outras? Quais as principais dificuldades, desafios, e resistências encontradas em cada caso?

Com relação ao lapso temporal selecionado, nas ações de interdição que abrangem dois processos verificados na cidade de Goiânia, no Estado de Goiás, o estudo da estratégia inicia no ano de 2013, com o procedimento administrativo que visa confirmar o valor da interdição já decretada anteriormente no ano de 2011, e se estende até janeiro de 2019, com a suspensão do processo para tentativa de acordo entre o Ministério Público e o Poder Executivo, visando a *ampliação de vagas* no sistema prisional.

A segunda estratégia, referente ao Projeto Ocupação Prisional Taxativa, teve como objetivo levar os juízes das Varas Criminais e de Execução Penal a se atentarem à lotação máxima da unidade prisional, e a considerarem as vagas do sistema como recursos finitos, utilizando a aplicação de medidas alternativas à prisão. Para observar esta alternativa busquei compreender as movimentações que ensejaram a elaboração, implementação e o desenrolar desta estratégia, focando mais na compreensão de sua operacionalização e nas reflexões oferecidas pelos próprios participantes em entrevistas semi-estruturadas, do que nas questões processuais e judiciais. Isso ocorreu devido ao fato deste Projeto não ter envolvido a judicialização da política, ou seja, a formulação de pedido ao Poder Judiciário, por meio de um processo, para que fornecesse uma resposta ao problema apresentado.

A escolha por Goiás, além de representar uma ação de interdição não reformada pelo Tribunal de Justiça do Estado, - fato que se verificou na pesquisa exploratória ocorrer com certa frequência – também se justifica pela presença de atores acessíveis no campo, bem como a existência de informantes, inseridos na atuação criminal e de execução penal, dispostos a auxiliar na compreensão da dinâmica local. A possibilidade de visita acompanhada nas unidades prisionais autorizada pela Administração Penitenciária, também demonstra grande abertura ao desenvolvimento da pesquisa.

Com o levantamento inicial dos dados documentais e primeiras entrevistas realizadas, foi possível perceber que para melhor compreensão da problemática, seria necessário incluir no “*universo de análise*” escolhido (Pires, 2008), outra unidade prisional localizada no mesmo Complexo Prisional, também interditada judicialmente. Isto porque, a entrada no sistema prisional ocorre em uma destas unidades, para posterior transferência à outra. Desta maneira, o corpo empírico das ações de interdição localizadas em Goiás, incluiu as unidades Centro de Triagem e Casa de Prisão Provisória⁷, ambas localizadas no Complexo Prisional da cidade de Aparecida de Goiânia, e responsáveis por receberem as pessoas processadas pelas Comarcas das cidades de Goiânia e Aparecida de Goiânia. O lapso temporal referente à unidade Centro de Triagem se inicia em fevereiro de 2015, data em que elaborada a petição inicial da ação de interdição, estendendo-se até janeiro de 2019.

Com relação ao Projeto Ocupação Prisional Taxativa, ressalto que esta estratégia chamou a atenção desde o início da trajetória no Programa de Pós-Graduação pela inovação na dinâmica de atribuição de responsabilidades dentro do campo prisional. Ao determinar a observância da existência de vaga para decretação de determinada prisão, a iniciativa volta a atenção, principalmente, para a atuação dos juízes nos casos individuais, apontando o fato de que as vagas são finitas, e de que o problema da superlotação prisional não se configura como atribuição exclusiva dos atores do Poder Executivo. A relevância do estudo deste Projeto está na proposta de reflexão dos atores do sistema de justiça criminal sobre suas próprias atuações. Nesta estratégia, destaca-se a preocupação com a mobilização e cooperação de vários atores do sistema prisional, para efetivação de um trabalho integrado, de modo que seja possível uma colaboração mútua para resolução de um problema comum.

Portanto, a escolha por estes dois Estados se justifica primeiro, pela criação de um Projeto pioneiro e relativamente recente, presente no Estado do Paraná, após a Resolução nº 05/2016 do CNPCP. Segundo, pela abertura e facilidade no acesso aos processos e atores, em ambas as estratégias, além da viabilidade de execução da pesquisa por meio de Bolsa de Mestrado concedida pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) – processo nº 2018/16806-8.

⁷ Centro de Triagem (procedimento nº 1294) e Casa de Prisão Provisória (procedimento nº 1143).

1.1. MATERIAL EMPÍRICO

O material empírico utilizado na pesquisa foi obtido por meio da realização de entrevistas, observação direta, visita a unidades prisionais, bem como a análise de processos, ofícios, portarias e outros documentos relacionados às estratégias. Neste sentido, destaco a predominância da utilização dos dados documentais para compreensão das ações de interdição das unidades prisionais localizadas no Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia. Inicialmente, obtive as cópias integrais dos processos de interdição, que são públicos, e verifiquei todas as manifestações processuais e decisões presentes dentro do lapso temporal selecionado⁸. Procurei identificar todos os argumentos presentes nestes documentos, observando as datas em que foram elaborados, por quais autoridades foram emitidos, tendo sempre como norte a identificação de como era realizada a abordagem com relação à questão da superlotação carcerária, e como outros temas apontados se conectavam a este tema macro. Muitas das informações presentes nestas ações judiciais puderam ser melhor compreendidas e exploradas por meio da complementação dos dados com a realização de entrevistas, tal como indicado por Cellard, para avaliação da qualidade de um documento (2008, p. 305).

Por outro lado, com relação ao Projeto Ocupação Prisional Taxativa, por apresentar uma proposta completamente diferente de enfrentamento da questão, a informação documental é utilizada em menor medida, pautando-se primordialmente na Resolução que instituiu e disciplinou o Projeto. Mesmo possuindo uma menor quantidade de material documental, o procedimento de análise dos documentos disponíveis sobre a elaboração e implementação desta estratégia ocorreu do mesmo modo como descrito acima. Isto é, leitura atenta dos documentos disponíveis, identificação da Instituição responsável pela elaboração/publicação do documento, verificação do contexto em que foi produzido, atentando-me aos “elementos intertextuais e semióticos”, tal como indicado por Andréia Reginato (2017, p. 206). Como bem salienta a autora, “o pesquisador que trabalha com documentos deve constantemente duvidar, como forma de detectar distorções no seu material de pesquisa” (2017, p. 202). Considerando o objeto deste trabalho, a complementação das informações com as entrevistas realizadas com os

⁸ Material disponível mediante solicitação via e-mail: priscilacoelho.direito@gmail.com

profissionais envolvidos nas estratégias foi não apenas relevante, como também necessária para melhor compreensão das disputas locais e das resistências formadas no campo.

Ao todo, o material empírico da pesquisa contou com a realização de doze entrevistas⁹ com profissionais pertencentes aos seguintes cargos: juízes, promotores, diretores de unidades prisionais, procuradores, representantes do Departamento Penitenciário e do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário¹⁰. Foi oferecida anonimização para todos os participantes, sendo que alguns concordaram em conceder a entrevista com base neste acordo, e outros informaram não se importar com a identificação. Neste caso, optei por manter todas as informações obtidas por meio de entrevistas sem a identificação.

Na estratégia desenvolvida no Estado do Paraná, a realização de entrevistas representou a principal fonte utilizada para maior compreensão, não apenas do Projeto analisado, mas também dos fatores que antecederam e ensejaram sua elaboração, bem como dos desdobramentos que determinaram seu rumo. Foram selecionados para entrevista os profissionais mais envolvidos na iniciativa de acordo com a Instituição a que pertencem¹¹.

Apesar da análise documental ter sido utilizada de modo mais consistente nas ações de interdição das unidades prisionais localizadas no Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia, a realização de entrevistas com os atores envolvidos na estratégia foi fundamental para uma compreensão mais macro das particularidades que abrangem a utilização da estratégia nesse Estado. Neste sentido, destaco não apenas a importância das entrevistas formais realizadas com registro de áudio e consentimento expresso do entrevistado, mas também as muitas informações que obtive por meio de conversas informais com outros profissionais envolvidos direta ou indiretamente nas ações.

⁹ Do total de entrevistas realizadas, oito foram na cidade de Goiânia, uma na Capital Federal Brasília, e três na cidade de Curitiba-PR.

¹⁰ Utilizo o gênero masculino para não comprometer a anonimização das entrevistas, ainda que tenham sido entrevistados(as) profissionais homens e mulheres.

¹¹ Ressalto que apesar de representantes da Defensoria Pública do Estado do Paraná também participarem da implementação do Projeto Ocupação Prisional Taxativa, não foi possível obter contato para realização de entrevista, mesmo após várias tentativas de contato por telefone disponível *online* no site da Instituição, e envio de e-mail informado pela Instituição como pertencente ao ator indicado como envolvido no Projeto.

Por meio da realização de entrevistas foi possível acessar informações relevantíssimas para a pesquisa, gerando uma série de novas questões antes impensáveis. De acordo com Yin, “os entrevistados bem informados podem proporcionar *insights* importantes sobre assuntos ou eventos. Eles também podem fornecer atalhos para a história prévia dessas situações, ajudando-o a identificar outras fontes relevantes de evidência” (p. 2010, p. 135). De fato, por meio das entrevistas, foi possível estabelecer contato com o contexto que envolve a situação de superlotação carcerária em ambos os Estados, bem como suscitar novas questões e formulação de hipóteses mais específicas a cada uma das estratégias analisadas. Nesse sentido, observei que apesar das ações de interdição constituírem, inicialmente, o objeto de estudo apenas das ações de interdição em Goiânia, por meio das entrevistas realizadas com atores inseridos no campo relacionado ao projeto “Ocupação Prisional Taxativa”, foi possível obter relevante reflexão sobre o uso de ações de interdição também no Estado do Paraná. Desta maneira, a análise da estratégia de contenção da superlotação carcerária por meio de ações de interdição, também inclui, colateralmente, informações obtidas no Estado do Paraná.

O conhecimento sobre a contextualização histórica em que desenvolvidas as estratégias apontam similitudes e particularidades essenciais à compreensão destas ações. Com relação à utilização de ações de interdição em Goiânia foi possível observar a presença de um influente movimento anterior, por parte dos Delegados da Capital, no sentido de esvaziar as carceragens de delegacias, ainda que essa medida importasse na superlotação das unidades penitenciárias. Diante de níveis extremos de excedente populacional no sistema prisional, a principal estratégia pensada nesta região foi a tentativa de resolução do problema via decisões judiciais, impondo limitações aos atores do Poder Executivo.

Por outro lado, no Estado do Paraná, onde os índices de lotação das carceragens de delegacias ainda são elevados, foi informado pelos profissionais em campo que a estratégia surgiu a partir da reflexão de que a interdição de unidades prisionais não resolve efetivamente o problema, mas apenas o desloca. Além da reflexão apresentada sobre este ponto, com as entrevistas também foi possível identificar a viabilização da implementação do Projeto Ocupação Prisional Taxativa neste Estado, devido à receptividade e proximidade entre alguns magistrados inseridos no contexto local, e outros pensando em projetos em um contexto nacional, junto ao Conselho

Nacional de Justiça. Assim, percebendo de maneira distinta a situação, e com um apoio institucional mais contundente, o Projeto é implementado visando uma maior participação de demais atores do sistema de justiça criminal na responsabilização pela dinâmica do superencarceramento.

O contexto que propiciou a implementação do Projeto no Estado do Paraná demonstra como, muitas vezes, a simples reflexão de que ações diversas devem ser realizadas, não são suficientes para uma efetiva alteração no modo de atuar. Isso porque, determinadas ações já consideradas como “insuficientes” ou incapazes de alterar um problema, podem continuar a serem utilizadas diante de obstáculos postos à instituição de novas práticas. A presença de atores locais com poderes e disposição para efetivamente promoverem mudanças, além do respaldo de instituições com maior força política para auxiliar nessa alteração, podem ser fundamentais para determinar os rumos da adoção de uma nova estratégia para resolver determinado problema. Também é importante observar a relevância que exerce o papel de determinados atores, a força que possui a existência de relações de proximidade com instituições/atores influentes (“alianças”), e, também, as resistências que podem surgir por parte dos que se sentem ameaçados por uma atuação que foge dos “padrões” mais comumente conhecidos. No Projeto Ocupação Prisional Taxativa, apesar da receptividade e apoio do Conselho Nacional de Justiça no momento de elaboração da política, a não continuidade deste acompanhamento ao projeto pode ter sido fundamental para estabelecer os rumos da estratégia. Essa é uma reflexão realizada por um dos profissionais entrevistados, que participou da movimentação para implementação da ação.

O objetivo do projeto é conter a superlotação no Estado, promovendo a individualização das vagas existentes, e seu gerenciamento pelos próprios juízes titulares das Varas Criminais e de Execução Penal. Para tanto, determina-se a estrita observância da efetiva existência de vaga para decretação da prisão. Na ausência da vaga para imediato preenchimento, o magistrado deve analisar a possibilidade de aplicação de outras medidas alternativas à prisão, ou reanalisar a necessidade da manutenção de outra pessoa ocupando determinada vaga em unidade prisional.

Com relação à realização da observação direta, considero como um importante suporte para o desenvolvimento da pesquisa e para a compreensão das

dinâmicas e práticas locais. Permitiu observar o modo como interagiam os atores locais, as exigências feitas para o compartilhamento de informações, a recepção ao tema da pesquisa, as relações pessoais nos ambientes de trabalho, os acordos formais e informais entre os agentes, entre outras questões. Como salienta Yin, “a evidência observacional é frequentemente útil para proporcionar informação adicional sobre o tópico sendo estudado” (2010, p. 136). De fato, por meio do uso desta estratégia metodológica foi possível perceber comportamentos, interações, condições estruturais, símbolos e representações, que foram essenciais para a identificação e compreensão de dinâmicas internas, que não poderiam ter sido acessadas apenas por meio das entrevistas e das informações documentais. Nesse sentido, destaco a importância da visita ao Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia-GO, e a percepção sobre a estrutura física e organizacional do local, além da observação (e comparação) com relação aos demais locais em que foram realizadas entrevistas, como as salas e gabinetes das autoridades entrevistadas.

Apesar de considerar extremamente relevantes as informações obtidas por meio da observação direta, não tenho a pretensão de apontar “ampla cobertura” das práticas existentes nos locais visitados, nem mesmo descarto a possibilidade de alteração nas dinâmicas locais pela presença de uma pesquisadora externa (Yin, 2010, p. 129). Ressalto, inclusive, que mesmo tendo sido possível a entrada e circulação nas unidades prisionais, tal atividade apenas ocorreu na companhia de um agente prisional, designado especificamente para esta atividade, fortemente armado, permitindo o acesso apenas aos locais estritamente indicados pela Administração Prisional. Além disso, para a realização de entrevista com os diretores das unidades prisionais e visita ao Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia, foi necessário submeter um requerimento formal para liberação das atividades, junto à Escola Superior de Administração Penitenciária de Goiás (Anexo I). Apesar da exigência desta solicitação, as unidades prisionais visitadas adotaram procedimentos diferenciados de identificação para entrada¹².

Aponto, também, a extrema relevância presente na abertura e receptividade despendidas pelas pessoas contatadas e entrevistadas para o levantamento dos dados empíricos. Sem dúvida, a disponibilidade, orientação, abertura e gentileza das pessoas

¹² Uma das unidades reteve documento pessoal de identificação, enquanto outras duas fizeram registro apenas do nome, conforme informado pela pesquisadora.

com quem tive contato foram fundamentais para o desenvolvimento e avanço da pesquisa, permitindo o maior aprofundamento nos casos, e, conseqüentemente, proporcionando grande captura de informações e elementos internos e externos às estratégias estudadas.

De modo geral, a partir do material empírico foi possível perceber que apesar de não haver argumentos contrários ao fato de a situação ser considerada um problema, ainda são grandes as disputas em torno do *tipo de problema*, e, conseqüentemente, da melhor maneira de enfrenta-lo. Também foi possível perceber que dentre as variações de soluções propostas, outras variações ainda maiores de resistências poderão ser identificadas.

1.2. A ESCOLHA TERMINOLÓGICA: POR QUE SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA?

Nesta seção será apresentada a justificativa da escolha terminológica utilizada na pesquisa, e como ela pode influenciar nas informações que serão compartilhadas pelos profissionais que atuam no campo. É fundamental expor porque exatamente uso o termo “superlotação carcerária” para guiar o desenvolvimento do trabalho, além de apresentar as diferenças que podem existir na abordagem deste conceito pelo campo jurídico, e pelo campo da política. A escolha terminológica, que não foi aleatória, mostrou-se fundamental, principalmente, para o levantamento dos dados empíricos, e o acesso às práticas desenvolvidas pelos atores em campo.

Todo o desenvolvimento da pesquisa pautou-se na observação sobre a utilização de estratégias voltadas ao problema descrito pelos profissionais em campo como sendo de “superlotação carcerária”. A escolha pela utilização deste termo, justificase, primeiro, pela ausência de espaço suficiente ser apresentada pelos atores em campo como um problema, do qual pode decorrer a violação a outros direitos. Neste sentido, a questão se resume à quantidade de pessoas aprisionadas, que em muito supera a quantidade de vagas disponíveis para abriga-las. Observa-se que, neste viés de percepção do tema, trata-se de uma questão de gestão de espaço, e que não estão presentes maiores discussões sobre atuação política, econômica ou social, que podem estar vinculadas ao encarceramento de pessoas. Uma primeira justificativa para utilização deste termo, portanto, decorre da sua utilização pelos próprios profissionais inseridos no campo, tanto nos autos processuais que tratam da interdição de unidades com excedente de pessoas,

quanto em documentos oficiais, resoluções, e levantamento de informações penitenciárias expedidos por órgãos públicos.

Uma segunda justificativa para o uso do termo “superlotação carcerária” está relacionada à utilização do conceito como uma estratégia metodológica de condução da pesquisa, e acesso às informações relevantes para a compreensão da problemática, a partir do compartilhamento das experiências daqueles que estão atuando nesse contexto. A utilização terminológica, portanto, faz parte de uma estratégia metodológica que compõe o “método de trabalho” desenvolvido para esta pesquisa. Como definem Quivy e Campenhoudt, este “método de trabalho”, “nunca se apresentará como uma simples soma de técnicas que se trataria de aplicar tal e qual se apresentam, mas sim de um percurso global do espírito que exige ser reinventado para cada trabalho” ([1995] 2005, p. 15). A segunda justificativa, portanto, refere-se à escolha pelo uso do termo como meio de acessar os atores em campo, sem apresentar, logo ao início, uma forte carga valorativa que pudesse bloquear o compartilhamento de informações e reflexões sobre a prática dos observadores inseridos nesse contexto.

Diante do desafio de compreender a movimentação para o desenvolvimento de alternativas ao enorme déficit de vagas, e o modo como os atores locais percebiam estas propostas e se posicionavam diante delas, o método utilizado na coleta dos dados foi crucial para acessar determinadas informações. Em um contexto de violação de direitos na manutenção de pessoas aprisionadas em níveis tão extremos de excedente populacional, utilizar a oportunidade de acesso aos atores em campo como meio de acusar e incriminar as suas atividades profissionais, poderia ter sido uma estratégia utilizada. Contudo, tornar a entrevista um “processo de cunho investigativo”, não me permitiria “conhecer, numa perspectiva de cunho empático-indutivo, o ponto de vista desses atores”, tornando possível o “desvendamento de suas práticas” (Kaminski, 2017, p. 162).

Neste sentido é importante expor a diferença que pode existir na recepção de uma pergunta como “qual a dificuldade em lidar com um contexto de superlotação carcerária?”, e de outra como “qual a dificuldade em lidar com um contexto de encarceramento em massa?”, por exemplo. A primeira observação a ser feita é a de que, muitos profissionais atuantes no sistema de justiça criminal (SJC) podem não visualizar a existência de uma política de encarceramento em massa no interior do SJC, o que já revelaria um dado substancial para a pesquisa. Contudo, a exposição do tema deste modo,

poderia já de início causar um bloqueio ao compartilhamento de outras informações, que seriam também fundamentais para a compreensão do modo de atuar destes profissionais, além do modo como percebem a atuação de outros profissionais dentro do sistema.

Desta maneira, a própria escolha dos termos a serem utilizados e expostos aos entrevistados levam em consideração a preocupação de fugir da reprodução do que Kaminski denomina de uma “sociologia do descompasso”. De acordo com o autor:

O meu problema com a sociologia do descompasso é que ela não escuta a prática ou sua narração pelo que ela é, em sua autonomia. Essa sociologia acredita, mais do que os magistrados talvez, que a lei é a norma, que o descompasso é escandaloso (e pode ser, certamente). Uma sociologia policial e corretiva emerge dessa obsessão pelo descompasso. Ela certamente informa, certamente ajuda a medir; mas seu projeto permanece correcionalista, como é o dos juízes. Essa simetria, que eu enfatizei, foi feita sintomaticamente pela fraternidade do sociólogo e do magistrado, compartilhando a mesma especialidade: o interrogatório (Kaminski, 2017, p. 167).

A apresentação do problema de pesquisa como “superlotação carcerária”, não ignora a existência do conhecimento teórico em torno de questões políticas, econômicas, de gênero, classe, raça, em torno do encarceramento. Contudo, “desta maneira, mais do que simplesmente medir e corrigir os descompassos de uma atividade observada”, é possível se situar “como alguém que pretende compreender o descompasso e entender como os atores lidam com as normas que orientam suas ações, e, como esses atores as justificam” (Kaminski, 2017, p. 162). Nesse sentido, a atenção ao modo de formulação das perguntas em entrevista, além de outras estratégias como utilizar os mesmos termos e justificativas já apontados anteriormente pelo(a) entrevistado(a) para reformular novas perguntas, podem permitir um acesso em maior profundidade ao modo de pensar e atuar destes profissionais. Um exemplo utilizado nesta pesquisa foi a formulação da seguinte pergunta ao magistrado responsável pela interdição de unidades prisionais:

-Lá no começo o senhor disse que a administração penitenciária poderia ter feito outras coisas para evitar a aplicação da multa diária, que é algo mais contundente... O que poderia ter sido feito? Quais seriam as alternativas possíveis?

Da maneira como elaborada a pergunta acima, foi possível acessar informações sobre o que o entrevistado espera da atuação de profissionais do Poder Executivo, e quais ações considera necessárias para resolver o problema apresentado como “superlotação carcerária”. Além disso, foram expostas opiniões pessoais sobre a

utilização do discurso de direitos humanos dentro de um contexto de excedente populacional, e questões voltadas à prática de delitos e reincidência do agente, revelando muitos dos pontos de vista que orientam a atuação do entrevistado. Estas informações dificilmente teriam sido compartilhadas se visualizado um ambiente hostil e de julgamento, com relação à atuação daquele que se dispôs a compartilhar informações sobre a sua prática profissional.

Em outro momento da entrevista, também foi questionado sobre a *possibilidade* de algum tipo de ação por parte do Poder Judiciário no enfrentamento ao problema. Neste ponto, também surgiram questões reveladoras sobre a compreensão da atuação dos juízes e juízas dentro de um contexto de “superlotação carcerária”, bem como sobre o modo de compreender a prática de crimes na sociedade. Certamente, a formulação da pergunta de uma outra maneira, por exemplo, “mas não são os juízes que expedem os mandados de prisão superlotando as prisões?”, não permitiria o acesso às opiniões obtidas.

Entrar em campo utilizando conceitos com alta carga valorativa (e também denunciante), poderia fornecer outros tipos de informações, mas dificultaria a observação das relações estabelecidas entre os diferentes atores em campo, bem como o acesso ao modo de enxergar o problema e as justificativas por eles utilizadas para explicar suas próprias práticas. Neste contexto, Kaminski aponta que “o conhecimento pode servir melhor à indignação quando esta não cega a priori o projeto de conhecer” (2017, p. 168).

Desta maneira, o uso do conceito “superlotação carcerária” reflete uma maior preocupação em conhecer as práticas locais, e compreender o “descompasso” entre a utilização de estratégias de contenção da superlotação carcerária, e a permanência da situação ao longo do tempo. Neste sentido, ao invés de questionar, por exemplo, “mas a construção de novas unidades prisionais já não se mostrou insuficiente no passado?”, ou, “o judiciário não é também responsável pelo problema ao exercer uma política de encarceramento em massa da população?”, um outro modo de formulação de pergunta poderia ser “mas porque o(a) senhor(a) acredita que mesmo com as ações de interdição a superlotação continua crescente nestas unidades?”. No primeiro exemplo, o mais provável seria encontrar explicações que contradizem a pergunta/acusação, e que dela buscam se defender. Ao invés disso, ao adotar uma postura diferente foi possível observar

a exposição sobre questões relacionadas à separação de poderes envolvendo o contexto prisional, modo de percepção do problema da superlotação carcerária, ponto de vista sobre o indivíduo acusado, resistências presentes ao uso de outras estratégias de cunho não encarcerador, dentre outras questões.

Portanto, na realização das entrevistas que compuseram o material empírico da pesquisa, o objetivo não foi o de interrogar e questionar os atores entrevistados, em uma postura denunciante e acusadora, que dificultaria o acesso a tantas outras informações. Busquei, portanto, me esquivar de uma postura que busca “ter domínio sobre a definição do problema e tenta impô-la ao outro” (Lenoir, 1996, apud Kaminski, 2017, p. 169). Ao contrário, a preocupação foi a de acessar a experiência dos profissionais que atuam no interior do sistema de justiça criminal, de modo que fosse possível observar as suas percepções sobre a problemática pesquisada.

Em vez de procurar o descompasso por ele próprio, vamos tentar compreendê-lo e, mais ainda, entender como os atores – que conhecem as suas práticas e os descompassos que estas possuem bem melhor do que os pesquisadores – conseguem compor algo com as normas que orientam as suas ações e a justificar essa composição (Kaminski, 2017, p. 169).

Desta maneira, essa pesquisa buscou compreender, a partir dos profissionais inseridos na prática, como a situação descrita como “superlotação carcerária” é por eles compreendida, o modo como lidam com o problema e orientam suas atuações, e quais são as questões em jogo, que podem favorecer ou impedir a efetivação de estratégias voltadas ao enfrentamento da situação. Apesar do termo “superlotação carcerária” ter conduzido o desenvolvimento da pesquisa, é importante ressaltar a relevância de compreender o sentido que possui este, e outros conceitos, comumente utilizados no campo.

1.3. ORGANIZAÇÃO DO TEXTO

A dissertação apresenta a análise do uso de duas diferentes estratégias utilizadas para contenção da superlotação carcerária, apontando quais os argumentos utilizados pelos atores em campo para indicarem o modo como observam e compreendem a situação que vivenciam. Por envolver a atuação tanto de atores pertencentes ao campo jurídico, quanto atores pertencentes ao campo político (vinculados, principalmente, à

administração penitenciária), fez-se necessária a compreensão de como pode ocorrer a abordagem do tema em ambos os contextos.

Deste modo, não se restringindo a análise da questão apenas ao campo jurídico e criminológico, no capítulo 2 é apresentado como o problema pode ser visualizado sob diferentes pontos de vista e áreas do conhecimento. A necessidade de apresentar como diferentes disciplinas abordam o conceito, também decorre da ausência de um campo teórico consolidado em torno do que se entende por “superlotação carcerária”. O conceito pode ser utilizado sem apresentar uma definição concreta, que indique quais seriam os seus elementos constitutivos, incluindo fatores psicológicos, estruturais, políticos, etc.

Portanto, inicialmente foi abordada a relação identificada entre superlotação carcerária e o comportamento humano, indicando como importantes questões psicológicas e comportamentais podem não ser consideradas quando o tema é mobilizado por profissionais inseridos no sistema prisional. Além disso, por também ter sido mencionado no material empírico, foi analisado o modo como o conceito de “encarceramento em massa” é utilizado, bem como a relação que estabelece com o modo de atuação no interior do sistema de justiça criminal. Por fim, ainda dentro da apresentação de diferentes perspectivas sobre o tema, e considerando a abordagem pelo campo da atuação governamental, a literatura vinculada ao campo de políticas públicas auxilia na compreensão sobre como o tema pode ser tratado sob diferentes vieses dentro do próprio Poder Executivo. Situação que também irá influenciar a criação de diferentes alternativas para resolvê-lo. Neste ponto, observar como uma mesma questão pode ser abordada por diferentes áreas, apresentando diferentes significados, ainda que se trate de um mesmo contexto, auxilia na compreensão do desenrolar e dos posicionamentos identificados nesta pesquisa.

No capítulo 3 consta revisão da literatura sobre pesquisas que abordam os efeitos da intervenção dos tribunais, especificamente em um contexto de excesso de pessoas em locais de aprisionamento. A busca por este quadro teórico se atentou precisamente sobre o conceito de “superlotação carcerária” (prison overcrowding), tendo em vista o recorte da pesquisa com relação ao conceito apontado pelos profissionais em campo. Essa literatura apresenta relevantes considerações sobre os efeitos e as

consequências dessas intervenções, apresentando como a atuação judicial pode, muitas vezes, não considerar outras perspectivas do problema, contribuindo, inclusive, para um aumento exponencial na construção de prisões e aumento nas taxas de encarceramento.

Na quarta parte do trabalho são apresentados os dados empíricos referente à pesquisa de campo, tanto com relação às entrevistas, quanto no que diz respeito aos documentos relacionados às alternativas propostas, e a observação direta realizada. No capítulo 4 consta a exposição das estratégias - principais e subsidiárias - adotadas no contexto compreendido como de superlotação carcerária, bem como os desdobramentos destas ações. É apresentada a tipologia elaborada para observar quais atores, pertencentes a quais instituições, estão envolvidos com as estratégias propostas, bem como quais são os papéis que desempenham nessa atuação. A organização destas informações é importante para compreender as disputas, os interesses, e os posicionamentos em campo, ressaltando o modo como estes profissionais observam a situação que vivenciam.

No capítulo 5 são apresentados os principais argumentos voltados à atribuição institucional pelo indicado “problema da superlotação carcerária”, isto é, a indicação de “a qual Poder pertence o problema”, operação obtida por meio da realização da teorização fundamentada nos dados. Neste capítulo é possível observar a relação estabelecida entre Poder Executivo e Poder Judiciário, bem como o modo como os profissionais pertencentes a estas instituições visualizam suas atribuições no âmbito das estratégias analisadas. Neste ponto é possível observar a utilização de argumentos que funcionam como estratégias argumentativas que contribuem para a permanência da situação, além de auxiliarem na construção da imagem pública de determinados atores, que lidam com uma situação reconhecidamente problemática.

No sexto capítulo é apresentada a contribuição do conceito de distinção como um aparato de observação dos argumentos utilizados pelos atores em campo (observadores de 1ª ordem). A identificação do outro lado das distinções apresentadas por estes profissionais foi importante para identificar as principais esferas de identificação do problema. Essas operações possibilitaram visualizar o modo como o uso da prisão é compreendido nos contextos estudados, variando entre a defesa por uma “utilização máxima” *versus* necessidade de uma “utilização mínima”. Essa observação também demonstrou como mesmo argumentos em oposição podem estar inseridos no sistema de

pensamento da racionalidade penal moderna, isto é, a visualização da punição como um sofrimento *necessariamente intencional* (Pires, 2004).

Por fim, a conclusão apresenta os achados da pesquisa, e estabelece as relações identificadas entre as diferentes categorias de análise presentes no trabalho. Algumas proposições são realizadas com base no que foi observado durante o desenvolvimento da pesquisa.

2. PERSPECTIVAS DO CONCEITO DE SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA

Neste capítulo será apresentado como o conceito de superlotação carcerária pode ser abordado e mobilizado por diferentes áreas do conhecimento, o que expande sua compreensão para além de um critério vinculado exclusivamente à falta de espaço disponível. A indicação das diferentes maneiras como o termo pode ser utilizado, também aponta a ausência de um campo teórico consolidado em torno do conceito, que é a categoria predominantemente utilizada pelos profissionais inseridos no campo. Esta situação também reflete a dificuldade de construção do problema, que pode ser visualizado sob diferentes lentes teóricas.

A maneira como o conceito é abordado sob o ponto de vista das diferentes disciplinas apresentadas neste capítulo, demonstra a necessidade de se incluir critérios psicológicos, arquitetônicos, criminológicos, sociais e governamentais em sua utilização. A indicação da “superlotação carcerária” como uma questão estritamente vinculada à ausência de espaço no estabelecimento prisional, além de visibilizar falhas quanto ao controle da unidade prisional sobre a quantidade de vagas contabilizáveis naquele local, ainda limita a discussão, e, conseqüentemente, as propostas que serão apresentadas para lidar com um contexto reconhecidamente violador.

Também convém ressaltar que a decisão de observar estratégias de contenção da “superlotação carcerária”, não torna menos relevante ou desnecessária a compreensão de outras problemáticas presentes no interior do sistema de justiça criminal. Apesar da superlotação ser considerada como um problema mais diretamente relacionado à gestão do espaço prisional, e não necessariamente com questões ligadas à política criminal adotada pelas autoridades públicas, foram as condições decorrentes desta situação que receberam a atenção dos profissionais em campo, que se movimentaram no sentido de tentar cessar este quadro de violação de direitos.

Mesmo ciente da existência de conceitos mais complexos acerca da política de controle social exercida por agentes estatais e direcionada a determinados grupos sociais, a não consideração destas questões pelos atores preocupados em resolver/atenuar o problema da superlotação é uma questão que pode influenciar os rumos das estratégias de contenção do problema. Esta situação também poderá influenciar o modo de percepção da situação e, principalmente, as alternativas que serão propostas para resolvê-la. Em todo

caso, a preocupação em interromper o quadro de extrema violação de direitos que é visto como decorrente da situação de “superlotação carcerária”, expõe como esta circunstância já é observada como um *problema* pelos profissionais em campo.

2.1. AUSÊNCIA DE ESPAÇO E O COMPORTAMENTO HUMANO

A manutenção de pessoas em prisões superlotadas é uma questão que pode ser abordada sob a ótica de estudos voltados à compreensão do comportamento humano. Edward T. Hall, apresenta estudos comparativos realizados com animais, que auxiliam a “mostrar como as exigências de espaço do homem são influenciadas pelo seu meio ambiente” (1977, p. 19). O autor ressalta a pertinência da realização destes estudos com animais para a compreensão do comportamento humano. De acordo com Hall, “os animais não racionalizam seu comportamento, obscurecendo as coisas. Em seu estado natural, reagem de maneira surpreendentemente sistemática, possibilitando a observação de desempenhos repetidos e virtualmente idênticos” (1977, p. 19).

De acordo com Hall “cada animal é cercado por uma série de bolhas, ou balões de forma irregular, que servem para manter o espaçamento adequado entre eles”. Com base nos estudos realizados por Hediger explica que a “distância de fuga e a distância crítica são empregadas quando indivíduos de espécies diferentes se encontram; ao passo que a distância pessoal e a distância social podem ser observadas durante interações entre membros da mesma espécie” (Hall, 1977, p. 22). Mais relacionado à problemática abordada nesta pesquisa, estão os conceitos de distância pessoal e distância social, sendo que:

Distância pessoal é a expressão aplicada por Hediger ao espaçamento normal que os animais de não-contato mantêm entre si e seus companheiros. Esta distância age como uma bolha invisível que rodeia o organismo. Fora da bolha, dois organismos não se envolvem tão intimamente um com o outro como no caso de superposição das bolhas. A organização social é um fator de distância pessoal. Animais dominantes tendem a ter maiores distâncias pessoais do que os ocupantes de posições mais baixas em uma hierarquia social, enquanto os animais subordinados, segundo se observou, cedem espaço aos dominantes (Hall, 1977, p. 24).

Por outro lado, Hall apresenta como distância social, aquela relacionada ao contato que os animais precisam manter uns com os outros, sendo que esta perda de

contato com o grupo, pode ser fatal. De acordo com o autor, “a distância social não é simplesmente aquela na qual um animal perderá contato com seu grupo (...) trata-se, antes, de uma distância psicológica e o animal, aparentemente, começa a se sentir ansioso quando ultrapassa seus limites (Hall, 1977, p. 25).

É interessante observar como uma prisão superlotada pode diminuir a “distância pessoal” entre pessoas, reduzindo seu espaço mínimo para um desenvolvimento adequado, ao mesmo tempo em que eleva a “distância social” com relação àqueles que a manutenção do contato é extremamente necessária para sobrevivência. Neste sentido, a restrição às visitas e a realização de procedimentos vexatórios para ingresso de pessoas externas ao cárcere podem funcionar como formas de minar, gradualmente, a “distância social” entre pessoas encarceradas com o grupo ao qual pertencem. Além dessa situação provocar ansiedade e prejuízos à saúde física e mental destas pessoas, a diminuição da “distância pessoal”, com a inclusão crescente de novas pessoas, estranhas entre si, em locais que não possuem estrutura e espaço físico para tal, agrava ainda mais a situação de um ambiente superlotado.

A distância social nem sempre é rigidamente estabelecida, mas determinada, em parte, pela situação. Quando os macacos e seres humanos na infância já podem movimentar-se, mas não se encontram ainda sob o controle da voz materna, a distância social pode ser a extensão que a mãe alcança. (...) Quando se torna necessário um maior controle, por causa de perigo, a distância social diminui. Para documentar tal coisa no homem, basta observar uma família com várias crianças pequenas dando-se as mãos ao cruzar uma rua movimentada (Hall, 1977, p. 25).

O autor também indica a ampliação da distância social no homem por meio do telefone, da televisão e outros dispositivos que permitem “integrar as atividades de grupos a grandes distâncias” (Hall, 1977, p. 25). A partir disso é interessante pensar os efeitos que podem decorrer da supressão deste contato imposta de modo arbitrário e autoritário, como em um ambiente prisional.

Hall indica que “todos os animais têm uma exigência mínima de espaço, sem a qual a sobrevivência é impossível. Este é o ‘espaço crítico’ do organismo. Quando a população aumenta, a ponto de o espaço crítico não se encontrar mais disponível, cria-se uma ‘situação crítica’” (Hall, 1977, p. 26). Alguns estudos apresentados pelo autor

apontam a eliminação de alguns indivíduos quando a situação de superpopulação torna-se demasiadamente crítica.

Quando a aglomeração se torna demasiada, depois de aumentos de população, as interações se intensificam, conduzindo a um estresse cada vez maior. À medida que o estresse psicológico e emocional aumenta, e os ânimos se inflamam, mudanças sutis, mas poderosas, acontecem na química do corpo (Hall, 1977, p. 16).

Ao realizar um experimento com uma colônia de ratos, o etólogo John Calhoun, apresentou o termo “esgoto comportamental” para “designar as totais distorções de comportamento que apareciam entre a maioria dos ratos no celeiro”. Tal fenômeno, segundo ele,

é o resultado de qualquer processo comportamental que reúna animais em número desusadamente grande. As conotações insalubres do termo não são acidentais: um esgoto comportamental realmente age no sentido de agravar todas as formas de patologia que possam ser encontradas dentro de um grupo. O esgoto comportamental incluiu interrupções à construção de ninhos, à corte, ao comportamento sexual, à reprodução e à organização social. Ratos autopsiados mostraram, também, sérios efeitos fisiológicos. O esgoto foi alcançado quando a densidade da população atingira aproximadamente o dobro daquela que, de acordo com as observações, produzira um máximo de estresse na colônia de ratos selvagens. A expressão “densidade” deve ter seu sentido ampliado para além de uma simples proporção de indivíduos num espaço disponível. Com exceção dos casos mais extremos, *só a densidade já causa estresse nos animais*. (apud Hall, 1977, p. 18-19, grifo meu).

Hall chama atenção para a relação estabelecida entre o homem e a dimensão cultural. Segundo o autor, essa relação tornaria possível que “o homem e seu meio ambiente participem da formação um do outro” (1977, p. 15).

O homem se encontra, hoje, na posição de criar, verdadeiramente, a totalidade do mundo em que vive, e ao qual os etólogos se referem como o seu biótopo. Ao criar este mundo, está, na verdade, determinando que tipo de organismo será. Este é um pensamento assustador, diante do pouco que sabemos sobre o homem. Também significa que, num sentido muito profundo, nossas cidades estão criando tipos diferentes de pessoas, em suas favelas, hospitais de alienados, prisões e subúrbios. Estas sutis interações tornam o problema da renovação urbana e da integração das minorias na cultura dominante muito mais difícil do que, com frequência, as pessoas preveem (Hall, 1977, p. 35-36).

O trabalho de Hall auxilia na percepção do quanto um contexto de superlotação pode ser fisiologicamente prejudicial aos animais em geral. Colocando em segundo plano a questão do aprisionamento, com os estudos deste autor, é possível

observar como a situação é nociva por ignorar as exigências de espaço iminentes à sobrevivência saudável de qualquer animal. Quando inserido o fator prisional neste contexto de superlotação, considerando inclusive demais violações que podem estar relacionadas a esta situação, e suas implicações aos indivíduos mantidos nestas condições, a questão torna-se ainda mais crítica.

2.2. SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA E ENCARCERAMENTO EM MASSA

Apesar do conceito de “encarceramento em massa” não ter sido muito utilizado no contato com os profissionais em campo, o termo aparece em poucas passagens nos processos de interdição analisados, e em apenas uma das entrevistadas realizadas. Ainda que mencionado em poucas oportunidades nos autos processuais, não integra as manifestações processuais seguintes, proferidas pelos demais atores. O debate acaba por se concentrar em torno da denúncia na manutenção da “superlotação carcerária” e a extrema urgência na reversão do quadro de violação de direitos. Contudo, apesar de ter sido mencionado no material empírico e ser comumente utilizado no campo acadêmico quando se aborda a problemática do encarceramento, muitas vezes o termo “encarceramento em massa” é utilizado como se fosse autoexplicativo. Isto é, sem maiores reflexões sobre o que significa, e quais conexões podem ser estabelecidas com o contexto de “superlotação carcerária”.

Ao expor o significado de “encarceramento em massa” (mass imprisonment), David Garland ressaltava a necessidade do termo para descrever um fenômeno totalmente novo, caracterizado tanto em termos quantitativos, como qualitativos. Isto é, um aumento em números absolutos da população carcerária, que se eleva muito acima dos padrões históricos e comparáveis com sociedades similares. E, a concentração social dos efeitos da prisão, que se torna “em massa” quando deixa de ser utilizada para encarcerar indivíduos e volta-se ao encarceramento sistemático de grupos inteiros da população. No caso dos Estados Unidos, Garland afirma que o grupo em questão é formado por *homens, jovens, negros, em grandes centros urbanos*. Neste sentido, o autor aponta que *para estes grupos* da população, a prisão tornou-se uma experiência regular, previsível e normalizada. E não um evento raro e pouco frequente (Garland, 2001, p. 1-2).

Garland ainda afirma que a prisão se tornou uma das instituições sociais que estruturam a experiência destes grupos, tornando-se parte de seu processo de socialização. Neste sentido, a prisão teria deixado de ser o destino de alguns indivíduos criminosos, para se tornar uma instituição utilizada para moldar setores inteiros da população (2001, p. 2). Nas palavras do autor:

This means that imprisonment has become one of social institutions that structure this group's experience. It becomes part of the socialization process. Every family, every household, every individual in these neighbourhoods has directly personal knowledge of the prison – through a spouse, a child, a parent, a neighbour, a friend. Imprisonment ceases to be the fate of a few criminal individuals and becomes a shaping institution for whole sectors of the population (2001, p. 2)¹³.

Garland aponta que o “encarceramento em massa” não surgiu de uma política proposta, pesquisada, valorada, debatida e democraticamente acordada. Ao contrário, o autor indica a emergência deste conceito como o resultado sobredeterminado de uma série convergente de políticas e decisões relacionadas ao encarceramento. O autor ainda sugere que estas alterações podem ter sido parte de um realinhamento geral da política e da cultura, que, contudo, não assumiu a forma de um programa coerente. Essas mudanças, segundo o autor, também fariam parte do processo que transformou, e pôs fim ao “estado de bem estar social” (welfare state) (2001, p. 2). Neste contexto, o “encarceramento em massa” seria caracterizado pela sobreposição da exclusão penal, à exclusão econômica e racial, garantindo que as divisões sociais sejam aprofundadas, e que uma subclasse criminalizada seja criada e sistematicamente perpetuada (2001, p. 2).

Apesar do termo “encarceramento em massa” ser mais comumente utilizado, aparecendo inclusive no material empírico desta pesquisa, ressalto a existência do debate em torno deste conceito. Embora outros autores abordem a questão, a discordância proposta por Loïc Wacquant recebeu bastante atenção no contexto acadêmico. Apontando a ocorrência de uma reversão do “estado social” (social state), para implantação de um gigantesco “estado penal” (penal state), Wacquant (2014, p. 35) propõe o termo

¹³ Tradução minha: “Isso significa que o encarceramento em massa se tornou uma das instituições sociais que estruturam a experiência destes grupos. Torna-se parte do processo de socialização. Toda família, toda casa, todo indivíduo nesses bairros tem um conhecimento diretamente pessoal da prisão – através de um cônjuge, um filho, um parente, um vizinho, um amigo. A prisão deixa de ser o destino de alguns indivíduos criminosos e se torna uma instituição modeladora para setores inteiros da população”.

“hiperencarceramento” (hyperincarceration) para explicar o mesmo fenômeno descrito por Garland.

Wacquant utiliza o termo “hiperencarceramento” para apontar a presença de uma “*tripla seletividade*” presente na atuação policial, dos tribunais criminais e das prisões norte-americanas. De acordo com o autor, a atuação do “estado penal” é direcionada primeiro pelo critério de “classe social” (class), segundo pela “raça” (race), e, em terceiro lugar pelo “espaço” (place), conduzindo ao hiperencarceramento de homens negros, subproletários, e residentes dos guetos (2014, p. 35).

A crítica realizada ao termo “encarceramento em massa”, refere-se ao obscurecimento de determinadas características do fenômeno, que de acordo com Wacquant, é melhor denominado como “hiperencarceramento”. Para o autor, este debate não se trata de mero equívoco terminológico, pois a mudança na redação apontaria para uma diferente representação do giro punitivo, o que levaria a um modelo causal diferente, e, portanto, a diferentes prescrições políticas. Wacquant afirma que o termo “encarceramento em massa” sugere que o confinamento diz respeito a grandes grupos de cidadãos (como “meios de comunicação em massa”, “cultura de massa”, “desemprego em massa”, etc). Isso significaria que a rede penal teria sido lançada amplamente no espaço social e físico, fato que o autor aponta como triplamente impreciso (2014, p. 41), vez que o encarceramento seria direcionado aos *homens negros, subproletários, e residentes dos guetos*. Neste contexto, Wacquant aponta o termo “encarceramento em massa” como uma figura de linguagem que esconde os múltiplos filtros que operam para evidenciar o punhal penal.

Apesar de ciente do debate terminológico em torno destes conceitos, utilizo no texto apenas o termo “encarceramento em massa”, exatamente como mencionado por alguns dos atores envolvidos nas estratégias de contenção da superlotação carcerária. A observação mais atenta do emprego desta terminologia no material empírico auxilia na visualização de como está ocorrendo o uso de um conceito mais associado ao contexto acadêmico, dentro do campo prático. Além disso, pode indicar como este uso não necessariamente irá acompanhar o significado atribuído ao conceito em sua completude, dificultando o avanço no debate e na compreensão mais ampla da situação que se busca discutir no campo prático, tal como apontado por Wacquant.

No processo de interdição da unidade prisional Centro de Triagem, localizada no Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia - Estado de Goiás, foi juntado ao pedido inicial de interdição, denuncia realizada pela Pastoral Carcerária – Arquidiocese de Goiânia, sobre a situação da unidade prisional. O termo “encarceramento em massa” aparece no seguinte trecho:

A unidade “Centro de Triagem” foi inaugurada, na manhã do dia 23 de dezembro último, pelas autoridades competentes, evento muito festejado e divulgado na mídia local. Constava que doravante os problemas graves nas delegacias superlotadas estariam solucionados. Portanto, mais uma vez o cidadão goiano foi enganado por uma falsa promessa de debelar o aumento da violência com o *encarceramento em massa* (fl. 28 dos autos de interdição do Centro de Triagem, procedimento administrativo nº 1294) [Grifo meu].

No processo de interdição da unidade Casa de Prisão Provisória, o termo “encarceramento em massa” é utilizado em manifestação processual do Procurador Geral do Estado da seguinte maneira:

(...) No entanto, é também de amplo conhecimento que a *postura de enclausuramento* que vem sendo adotada pelo Poder Judiciário torna inócua qualquer tentativa de solucionar a problemática, na medida em que frustra a efetiva atuação do Poder Executivo na gestão do sistema prisional. *Isto porque a possibilidade material de criação de vagas no sistema prisional é incapaz de acompanhar o crescimento da população carcerária, que se dá em progressão geométrica.* Enquanto prevalecer essa *política de encarceramento em massa*, quaisquer esforços no sentido de viabilizar a criação de novas vagas no sistema prisional serão incapazes de solucionar a situação deficitária. Essa situação não é desconhecida deste juízo, que, em sua decisão, observou que “o crescimento vertiginoso da população encarcerada está desproporcional aos instrumentos legais disponíveis para a sua contenção” (fls 111 verso e 112 dos autos de interdição da Casa de Prisão Provisória, procedimento administrativo nº 1143) [Grifo meu].

Em entrevista realizada com promotor público que participou das ações de interdição, o termo foi mencionado da seguinte maneira:

É preciso mudar uma política que está instituída no Brasil, que é uma *política de encarceramento em massa*. Isso não é só um argumento retórico, é um dado da realidade hoje. Nós conseguimos criar instrumentos que facilitam em muito mesmo o encarceramento de gente. Então, esses instrumentos têm sido utilizados historicamente, fundamentalmente, contra a população marginal. Até ai podemos pensar numa questão que é um aspecto político de funcionamento do sistema punitivo como um todo, dentro de um ambiente, de uma sociedade, que vive sob às bases do capitalismo, ou mais ainda, sob as bases do neoliberalismo econômico que restringe sobremaneira o

alcance de serviços e direitos à grande parte da população. Essa sociedade precisa, e muito, de um sistema punitivo mais forte. Porque aquilo que ela não oferece no campo da atenção social, da atenção que poderia até prevenir a ocorrência de atos de violência... ela precisa compensar essa ausência do estado em questões assistenciais e sociais, ela compensa essa ausência com o Estado punitivo, o Estado prisão, o Estado polícia, e isso faz com que a gente tenha usado esse sistema com muito mais força agora. E, com isso, como o Estado não consegue, nós não conseguimos, enquanto sociedade, lidar com as diferenças, com as desigualdades que o próprio sistema econômico produz. A gente acredita, ou quer acreditar, que isso só se resolve pela punição. Aqueles que não tem a proteção do Estado neoliberal, os que estão à margem, é para esses que funciona o sistema penal. E, para que isso funcione como está funcionando hoje, criamos dispositivos que são muito sofisticados, como a guerra contra as drogas, que é um argumento que se utiliza com muita facilidade. A polícia sobe o morro, invade a periferia e bate o pé na porta do morador, tem jurisprudência que permite isso, não há ilegalidade (Trecho retirado de transcrição de entrevista anonimizada).

Não estritamente relacionados ao corpo empírico desta pesquisa, mas que também se referem à problemática que aqui é abordada, aponto outros dois documentos que utilizam o conceito de “encarceramento em massa”. Um deles é a nota emitida em 04 de maio de 2018, pela Defensoria Pública do Estado de Goiás, manifestando-se sobre a utilização de celas modulares como alternativa apresentada ao problema da superlotação nas unidades prisionais:

A Defensoria Pública, enquanto expressão e instrumento do regime democrático, não compartilha das premissas que embasam a medida para ampliação de vagas no sistema prisional goiano mediante a implantação, nas unidades existentes, de celas modulares pré-fabricadas, vale dizer, a vigente *política de encarceramento em massa*. (...) É necessário rediscutir a atual política de guerra às drogas, que, além de fortalecer o crime organizado, dá lastro ao *encarceramento em massa*. Não é construindo celas em linhas de produção fordistas que alcançaremos uma sociedade menos violenta e mais justa e solidária¹⁴.

Outro documento que trata do tema é o Relatório elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná¹⁵ sobre a situação de pessoas mantidas nas carceragens de delegacias do Estado. Apesar de não utilizar o termo “encarceramento em massa”, mas

¹⁴ Nota completa disponível em:

<http://www.defensoriapublica.go.gov.br/depego/index.php?option=com_content&view=article&id=1264:nota&catid=8:categoria-noticias&Itemid=180>. Último acesso em: 21 mar. 2020.

¹⁵ Relatório Geral - Mutirão Carcerário Realizado no Estado do Paraná: Disponível em: <http://www.justica.pr.gov.br/arquivos/File/sigepsemiaberto/CNJ_relatorio_parana.pdf>. Último acesso em 08 jul. 2019.

sim, “aprisionamento em massa”, destaco este documento por considerar que a menção ao termo vai no mesmo sentido dos demais trechos inseridos acima:

Se, por um lado, a situação particular do Paraná pode ser um reflexo da estratégia governamental de dispersão de presos em delegacias de polícia para evitar a ocorrência de rebeliões generalizadas no sistema prisional, por outro lado o aprisionamento em massa em carceragens de delegacias, locais sem estrutura física adequada, sem pessoal suficiente e sem o oferecimento de qualquer possibilidade de ressocialização ao encarcerado, promovem a permanente violação de direitos fundamentais dos presos (p. 8-9).

A partir dos trechos apresentados é possível refletir sobre algumas considerações acerca do uso do termo “encarceramento em massa”, quando utilizado em um contexto de atuação prática por alguns dos profissionais pertencentes ou envolvidos, com o sistema de justiça criminal. De um modo geral, a utilização do conceito tal como foi possível observar no material empírico da pesquisa, refere-se a um modo de atuar político, centrado no aumento desmedido no uso do encarceramento. A exceção a esta perspectiva é observada em uma das entrevistas com a indicação do caráter econômico, que ressalta a presença da seletividade relacionada ao critério de classe e de concentração espacial do encarceramento. Ou seja, a indicação de que a presença de uma política de “encarceramento em massa” não está apenas relacionada ao aumento da utilização do direito penal de forma indiscriminada na sociedade. Mas, de outro modo, salientando que a expansão no uso da prisão está orientada na atuação contra grupos mais vulneráveis socialmente, em decorrência da classe ao qual pertencem, e do local em que abitam.

Fica de fora da abordagem do conceito um importante critério de seletividade, destacado tanto por Garland, quanto por Wacquant, citados acima¹⁶. A orientação do encarceramento direcionado a pessoas negras, não é indicada no material empírico da pesquisa. *Isso não significa que os atores envolvidos nestas ações não estejam*

¹⁶ Menciono apenas estes atores por concentrarem o debate em torno da discussão terminológica aqui apresentada. Muitos são os autores e autoras que estão discutindo estes termos. Com relação ao critério de raça, a pesquisa realizada pela autora Michelle Alexander apresenta a atuação do sistema de justiça criminal como um novo tipo de controle social racializado, que funciona de maneira surpreendentemente semelhante ao sistema de segregação racial denominado Jim Crow. Nas palavras da autora: “mass incarceration in the United States had, in fact, emerged as a stunningly comprehensive and well-disguised system of racialized social control that functions in a manner strikingly similar to Jim Crow” (2010, p. 4). A autora Angela Davis também chama atenção para a predominância da seletividade com relação à raça (além dos critérios de classe e gênero) no modo de atuar do sistema de justiça criminal americano. Segundo Angela Davis, “a prisão revela formas solidificadas de racismo contra negros que operam de formas clandestinas” (2003 [2018], p. 27).

conscientes da seletividade racial que permeia a atuação do aparato penal em nossa sociedade. Apenas indica que o uso do termo, quando aparece relacionado a um contexto de superlotação carcerária, tende a apontar o que é denominado de “política de encarceramento em massa”, como um aumento exponencial no aprisionamento de pessoas.

Quando observado mais detidamente, com o aprofundamento da questão por meio da realização de entrevista foi possível identificar a inclusão do recorte de classe e do local de habitação como integrantes do conceito. Contudo, a questão racial não aparece. Este fato se torna ainda mais relevante se observarmos que a seletividade racial do sistema de justiça criminal aparece nos próprios dados disponibilizados pelo Poder Público. Os dados do Infopen (atualização 2017) indicam a presença de 63,6% da população carcerária nacional formada por pessoas de cor/etnia preta e parda, enquanto 35,4% são brancas. Com relação à representação de pretos e pardos na população brasileira, o Levantamento de Informação Penitenciárias aponta o total de 55,4% com base nas informações provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua 2017, enquanto 43,6% da população brasileira é composta de pessoas de cor de pele branca.

Uma hipótese possível para o não destrinchamento explicativo deste conceito dentro do âmbito prático, pode estar relacionado ao fato de que, apesar de mencionados nos autos processuais, estes termos não são abordados, discutidos, ou sequer mencionados nas manifestações de outros atores envolvidos nas ações. Apesar de um conceito mais relacionado ao âmbito acadêmico ter sido inserido em uma ação judicial, este argumento não é nem mesmo apreciado em sentença pelo Magistrado que conduz os autos de interdição das unidades prisionais, em decorrência da “superlotação carcerária”. Neste sentido, é interessante observar como ainda que mencionado no material empírico, o termo parece estar longe do radar de muitos dos profissionais inseridos em um contexto de excedente populacional. Ressalto que no material empírico referente ao estudo do Projeto Ocupação Prisional Taxativa, o conceito de “encarceramento em massa” não apareceu nem nas entrevistas, nem nas Resoluções.

Essa situação ajuda a observar como a crítica de Wacquant ao uso do conceito de “encarceramento em massa”, e o obscurecimento de algumas características do fenômeno, possui respaldo no campo prático, ainda que existam opiniões que consideram

desnecessário o debate terminológico. A discussão que trago aqui não é com relação ao uso de uma terminologia em detrimento de outra, mas sim com relação à utilização de determinado conceito - seja ele qual for - de modo desvinculado de seus fundamentos teóricos, como se evidenciasse toda a problemática que abrange por si só, de modo autoexplicativo. Poderia ocorrer a mesma situação caso fosse mencionado “hiperencarceramento”, sem a indicação de que o conceito se refere ao encarceramento direcionado a pessoas negras, subproletárias, e residentes dos guetos, tal como apresentado por Loïc Wacquant (2014, p. 41).

A questão terminológica se mostra relevante nesta pesquisa porque pode influenciar o modo de abordagem e de compreensão do problema referente à superlotação de unidades prisionais. De igual modo pode influir na elaboração e reflexão sobre quais tipos de estratégias poderão ser utilizadas, se serão restritas apenas ao âmbito da administração prisional, ou se incluirão demais atores do sistema de justiça criminal, ou até mesmo demais setores assistenciais vinculados ao Poder Público. Considerar a superlotação carcerária apenas como um excesso no aprisionamento de pessoas pode resumir a questão à simples proposta de aumento de vagas no sistema prisional. Por outro lado, considerar o tema como relacionado à tripla seletividade presente na atuação policial, dos tribunais criminais e das prisões, direcionada a pessoas negras, marginalizadas, e concentradas em bairros periféricos, como aponta Wacquant, pode conduzir à reflexão sobre outras necessidades no modo de atuar. Nesse contexto, expande-se a abordagem para níveis mais profundos de discussão, o que também exigirá a adoção de estratégias mais complexas, que irão demandar uma atuação conjunta e coordenada entre diferentes esferas de atuação do Poder Público.

2.3. SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA E O CAMPO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

Tratando-se este trabalho de estratégias de contenção da “superlotação carcerária” se torna relevante também compreender as possibilidades de surgimento destas alternativas, ainda que dentro de um contexto de retrocessos e violações de direitos. A movimentação no sentido de criação e implementação de ações capazes de conter um estado de extrema superlotação de unidades prisionais, configura-se como uma atuação

de grande importância na compreensão do modo de funcionamento, e possível alteração do sistema de justiça criminal (SJC). Entender como estas questões se formam no âmbito da Administração Penitenciária, e não apenas no interior do sistema jurídico, torna-se extremamente relevante para pensar as propostas e resistências que podem surgir no campo.

Por ser um problema presente no interior do SJC, a problemática envolvida nesta pesquisa também aborda a relação entre diferentes Poderes, estando inserida inclusive no campo da atuação governamental. Observar a questão sob o ponto de vista do campo das políticas públicas torna-se relevante para auxiliar na compreensão das possibilidades de ascensão do tema na agenda política e judicial, bem como observar os desafios e os posicionamentos que se apresentam no campo.

Desta maneira, voltando o olhar para o âmbito da atuação governamental, central nesta pesquisa, este capítulo pretende compreender e analisar o tema da “superlotação carcerária” também por meio do campo das políticas públicas. De acordo com Celina Souza (2006), o campo de políticas públicas é um campo holístico, isto é, uma área que situa diversas unidades em totalidades organizadas. Como consequência desta característica, ainda que possua suas próprias modelagens, teoria e métodos, o estudo de política pública também pode ser objeto de outras áreas do conhecimento¹⁷.

O caráter holístico do campo permite vários “olhares” possíveis sobre uma mesma questão, possibilitando que a área também se constitua como território de diferentes disciplinas, teorias e modelos analíticos (Souza, 2006, p. 26). Neste contexto, olhar para o sistema prisional e para o conflito existente entre a intervenção do Poder Judiciário e a atuação do Poder Executivo, principalmente com relação à situação de superlotação de unidades prisionais, pode nos viabilizar novas maneiras de compreender um fenômeno tão complexo.

Não há um consenso na literatura acerca da definição de política pública. Contudo, para compreender a problemática presente nesta pesquisa, definições que dão

¹⁷ Nesse sentido, importante citar a obra intitulada “A Política Pública como Campo Multidisciplinar” (MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Orgs.). São Paulo: Editora Unesp. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013). O livro, que apresenta a relação de diversas disciplinas com o campo das Políticas Públicas, também descreve a relação com o campo do Direito, realizada por Diogo Coutinho, buscando apresentar possíveis funções do direito nas políticas públicas.

maior ênfase a aspectos racionais e procedimentais da política, não parecem dar conta de toda a complexidade de atores, instituições, discursos e argumentos envolvidos no âmbito do sistema de justiça criminal. É necessário considerarmos o embate em torno das ideias e interesses em jogo. O que é considerado de fato um *problema* neste campo? Sob *qual* ponto de vista? Por *quais instituições/atores*? Existe um aspecto conflituoso que cerca as decisões governamentais e sua relação com outras instituições, inclusive possibilidades de cooperação entre governos, outras instituições e grupos sociais, que não são considerados pelas definições que superestimam os aspectos racionais e procedimentais. Além disso, olhar para os limites que balizam a atuação ou a omissão por parte do governo é importante para aprofundar o debate e melhor compreender o papel de outros atores, bem como a responsabilidade de outras instituições envolvidas com o tema (Souza, 2006, p. 25).

Neste contexto, a definição de política pública proposta por Subirats et al, parece se aproximar de uma perspectiva que *privilegia o papel de diferentes atores* e não restringe a ação como necessariamente praticada pelo Estado ou por determinadas instituições. Neste conceito, a política pública é considerada como

uma série de decisões ou de ações, intencionalmente coerentes, tomadas por diferentes atores, públicos e às vezes não públicos – cujos recursos, nexos institucionais e interesses variam – a fim de resolver de maneira pontual um problema politicamente definido como coletivo (2012, p. 38, trad. nossa).

As informações obtidas por meio do material empírico relacionado aos casos estudados nesta pesquisa permitiram identificar grandes diferenças no modo de atuação de profissionais que, inclusive, pertencem à mesma instituição. A atuação desempenhada pelos profissionais envolvidos nas estratégias de contenção da superlotação carcerária será influenciada pelas diferentes maneiras de percepção do problema, que por sua vez, também irão influenciar o desenrolar destas estratégias. Seja na mobilização do Poder Judiciário para contenção da superlotação carcerária, seja nas resistências criadas para impedir a continuidade das ações apresentadas.

A atuação dos agentes envolvidos nas ações, apresenta-se como um ponto central no processo de elaboração e desenvolvimento das estratégias analisadas. Importante destacar que uma nova abordagem da disciplina de políticas públicas deixa de restringir seu campo de análise apenas a questões ligadas à burocracia governamental, e

passa a compreender a importância de um rede de atores, da coordenação de diversas jurisdições e da articulação de atores governamentais e não governamentais no estudo da disciplina (Rabell, 2000 apud Farah, 2011, p. 821).

Ciente da importância dos atores na “política de definição de problemas” (Rochefort e Cobb, 1994, p. 3-4 apud Fuks, 2000, p. 84), o objetivo aqui é o de compreender *como* ou *se* a “situação”¹⁸ de superlotação carcerária tem se tornado um problema capaz de receber atenção e atuação governamental em suas diferentes esferas, ou em determinados locais, além de observar as diferentes maneiras como isso pode acontecer. Para tanto, mostra-se relevante a compreensão da problemática em suas diferentes arenas, observando como ações distintas podem contribuir para a inclusão de determinado tema na agenda governamental. Além disso, analisar a questão a partir do campo de políticas públicas também auxilia na compreensão de como um mesmo assunto pode ser abordado a partir de pontos de vista completamente divergentes entre si. Esse entendimento será fundamental para compreender as maneiras como pode ocorrer a movimentação para a criação de estratégias que serão pensadas para lidar com a situação.

2.3.1. DEFINIÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL

Considerando o embate de opiniões existentes em torno do sistema prisional, principalmente na atual gestão presidencial¹⁹, o estudo de Kingdon com relação ao conceito de agenda governamental torna-se muito útil para esta pesquisa. Para o autor, “uma agenda governamental é uma lista de temas que são alvo de atenção por parte das autoridades em um dado momento”. Tratando-se a definição de agenda como um processo complexo, Kingdon destaca que “existem agendas dentro de agendas”, bem como agendas extremamente gerais e agendas altamente especializadas, sendo que um

¹⁸ A palavra *situation* é definida por John Kingdon como uma situação que não necessariamente é percebida como um problema público que merece atenção governamental. Isto pode (ou não) ocorrer em momento posterior (Kingdon, 2006, p. 227). Este ponto será abordado um pouco mais adiante.

¹⁹ A atual gestão presidencial expressa uma postura “linha dura” com relação à questão prisional. O atual presidente Jair Bolsonaro já manifestou ser contrário às audiências de custódia, concessão de indultos, e outros direitos. Com relação à superlotação carcerária afirmou que “este é um problema *do preso*” (Amorim, Felipe. Propostas de Bolsonaro sobre presos contrariam decisões do STF. *UOL*, Brasília, 7 jun. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/06/07/projeto-bolsonaro-stf.htm>>. Acesso em 04 abr. 2019). Mesmo que a real supressão destes direitos tenha baixa probabilidade de ocorrer, o posicionamento da presidência sobre estas questões é bastante significativo no contexto de embate de opiniões e posicionamentos que ocorre entre as diferentes instituições do sistema de justiça criminal.

tema que não aparece em uma agenda geral, pode ser extremamente importante em uma agenda especializada (2006, p. 225).

O autor também considera a existência de três dinâmicas de processos para formulação da agenda: a dos problemas, a das políticas públicas, e a da política, sendo que cada participante (presidente, promotores de justiça, defensores públicos, juízes, secretário de segurança pública, agentes prisionais, jornalistas, acadêmicos, etc.) pode, em princípio, estar envolvido em cada um destes processos. Estas questões são importantes para compreender como um tema tão controvertido no meio social, jurídico e acadêmico, pode ser visto por diferentes ângulos, inclusive mudando a maneira de percepção sobre o assunto. Nesse sentido, fundamental a atuação dos participantes e processos, que pode se configurar tanto como um *incentivo*, quanto como um *obstáculo*. “Um participante ou um processo funciona como incentivo quando trazem um tema para o topo da agenda, ou pressionam para que uma determinada alternativa seja considerada como a mais adequada”. Por outro lado, “um participante ou processo funciona como obstáculo quando são reduzidas as chances de certa questão ou alternativa serem levadas em consideração” (Kingdon, 2006, p. 227).

Com a categorização do dados empíricos realizada para ambos os casos, foi possível verificar como uma mesma questão, como a situação de superlotação carcerária, pode ser percebida sob pontos de vista completamente divergentes, por atores pertencentes a uma mesma Instituição. Esse fato é extremamente significativo, vez que pode alterar completamente o modo como são pensadas as alternativas para lidar com o problema. Estas alternativas podem variar desde a adoção de políticas desencarceradoras, até a defesa para a construção de novas unidades prisionais, por exemplo. A importância da compreensão do processo de formação da agenda governamental auxilia a identificar como podem ser formadas essas diferentes percepções do problema, o que será fundamental na análise das estratégias a serem adotadas para lidar com a situação.

No processo de definição de problemas públicos e sua inclusão na agenda governamental, Fuks (2000) destaca o papel da argumentação na disputa pela formação da *policy image* de determinado assunto, “ou seja, a compreensão, socialmente difusa, de um objeto de política pública” (p. 84). Como as ações públicas são sempre acompanhadas das *policy images*, o autor chama atenção para o fato de que o conflito político também

pode ser visualizado como um conflito em torno da definição de *policy images* (Baumgartner e Jones, 1993, p. 28 apud Fuks, 2000, p. 84). Com relação à questão da superlotação carcerária, esta pode ser visualizada tanto como uma questão de violação de direitos humanos, quanto como um problema de segurança e gastos públicos. Essa disputa envolve tanto atores que pertencem à comunidade de especialistas naquele tema, quanto o espaço social mais amplo, “onde se faz sentir a influência mais ou menos difusa dos movimentos sociais e da opinião pública” (Fuks, 2000, p. 84).

Dentro do contexto de emergência de uma “situação” como um *problema público*, e a disputa social em torno desta definição, destaca-se o “sistema de arenas públicas” (Hilgartner; Bosk, 1988 apud Fuks 2000, 79). Neste sistema “estão em curso, entre outros fenômenos, as atividades reivindicatórias de grupos, o trabalho da mídia, a criação de novas leis, os conflitos processados pelos tribunais, a divulgação de descobertas científicas e a definição de políticas públicas” (Fuks, 2000, p. 79).

Com relação à problemática envolvendo o sistema prisional e as condições de muitas prisões no país, mostra-se significativa a atuação dos movimentos sociais, institutos de defesa social e organizações não governamentais (ONGs) atuantes na sociedade civil. Com o objetivo de pressionar as autoridades públicas e o Poder Judiciário na direção da produção de políticas públicas e de uma jurisprudência mais centrada em direitos, estes grupos se articulam para promover a conscientização do problema e propor alternativas para sua solução²⁰.

A importância desta atuação encontra-se na possibilidade de conhecimento da situação pela esfera política, o que é essencial para posterior inclusão do problema na agenda de decisão. De acordo com Kingdon, “a probabilidade que um item tem de se tornar prioritário numa agenda de decisões aumenta significativamente se todos os três elementos – *problema, proposta de políticas públicas e receptividade na esfera política* – estiverem ligados em um único pacote” (2006, p. 235, grifo meu). Além disso, a

²⁰ Como parte das ações destes grupos voltada aos objetivos presentes no texto, aponta-se a produção de documentos e relatórios como por exemplo: “10 Medidas Urgentes para o Sistema Prisional” apresentadas pela ONG Conectas Direitos Humanos em 2017; as “Propostas para Reduzir a Superlotação e Melhorar o Sistema Penitenciário”, apresentadas pelo Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) em 2017; as “16 Propostas Legislativas contra o Encarceramento em Massa” formuladas pelo Instituto Brasileiro de Ciências Criminais e apresentadas (IBCCRIM) em 2017; além da elaboração de diversas pesquisa com recorte de gênero elaboradas pelo Instituto Terra Trabalho e Cidadania (ITTC).

publicização e problematização do assunto torna o governo mais vulnerável a críticas e cobranças por parte da sociedade e de atores envolvidos com a temática. Quando uma “situação” passa a ser definida como um problema público, ela também aumenta suas chances de se tornar prioridade na agenda governamental. Neste ponto, está presente a crença de que algo deve ser feito para mudá-las (Kingdon, 2006, p. 227).

Além da ascensão do tema na esfera pública, e a tentativa de tornar determinado tema objeto de ação governamental, a atuação destes grupos no judiciário, buscando promover uma mobilização do direito (*legal mobilization*) (Selznick; Nonet, 2010) pode ser fundamental para fornecer aos profissionais envolvidos, tanto “princípios normativos, quanto recursos estratégicos para a condução da luta social” (McCann, 2006, p. 22). Neste contexto, Zemans ressalta o fato de que mesmo decisões em litígios individuais podem adquirir proporções maiores que ampliem e estendam o entendimento para aplicação em casos semelhantes. Desta maneira, estes litigantes exercem um importante papel no processo de definição da agenda judicial, isto é, aquilo que o tribunal considera necessário intervir. Isso ocorre dentro de uma estrutura que visa mobilizar o direito (*legal mobilization*), com o objetivo de pressionar o judiciário para a formulação de políticas públicas:

The point is that courts are essentially reactive institutions, so rules “change as they are applied” in response to claims made. Within the limits of jurisdictional rules that structure participation, individual litigants actually set the agenda of the judicial branch of government (Zemans, 1983, p. 691)²¹.

Nem sempre a mobilização do direito (*legal mobilization*) e a pressão sobre o Poder Judiciário irão envolver decisões judiciais ou a elaboração de novas leis pelo Poder Legislativo. Em muitos casos, o que impulsiona esta atuação é a possibilidade de *alteração das percepções sociais sobre a natureza do problema* e o esforço de demonstrar a *adequação e a necessidade de intervenção estatal* (Zemans, 1983, p. 697).

No contexto de violação sistemática de direitos decorrente de uma situação de “superlotação carcerária”, é possível observar o envolvimento e atuação de movimentos sociais, institutos de defesa social, órgãos governamentais autônomos como

²¹ Tradução livre: O ponto é que os tribunais são essencialmente instituições reativas, de modo que as regras “mudam à medida que são aplicadas” em resposta às reclamações feitas. Dentro dos limites das regras jurisdicionais que estruturam a participação, os litigantes individuais definem a agenda do ramo judiciário do governo.

a Defensoria Pública e o Ministério Público, e ONGs atuantes na sociedade civil. As ações destes grupos não se restringem apenas à judicialização do problema, envolvendo, também, a publicização de fatos relacionados com a temática; o patrocínio de casos individuais ou coletivos; a atuação como *amicus curie* em importantes decisões para formação de precedentes; a promoção de eventos, incluindo audiências públicas para a conscientização e divulgação do problema; a produção de relatórios; e, a elaboração de propostas para enfrentamento deste quadro, dentre outros mecanismos.

De acordo com Fuks (2000), “a interação de diferentes arenas constitui um aspecto central da própria dinâmica da evolução do debate público” (p. 82). Quanto mais um tema circular por diferentes canais institucionais, melhor serão suas chances de êxito na intervenção de forma mais ampla no sistema de arenas de ação e debate público. Desta maneira, “a estratégia inicial daqueles que promovem um determinado assunto público é encontrar canais institucionais propensos a abrigá-los, os quais, por sua vez, atuarão no sentido de reforçar sua presença nos demais espaços públicos” (p. 82). Assim, muitas vezes, não encontrando amplo espaço na arena do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, determinados grupos e/ou atores sociais, direcionam suas estratégias visando resultados no âmbito do Poder Judiciário.

Considerando que a atuação destes grupos, principalmente junto ao Poder Judiciário, exige uma resposta (decisão) a um caso concreto apresentado, é possível pensarmos que estes atores, bem como outros do sistema de justiça criminal, tal como os pertencentes à Defensoria Pública e ao Ministério Público, podem estar vislumbrando nos tribunais, um meio para fazer com que o tema da superlotação carcerária ascenda na agenda de decisões governamentais. A pressão destes grupos em outra esfera de atuação estatal pode ter se mostrado como uma diferente estratégia de atuação. A utilização deste caminho alternativo pode não ser considerada a estratégia ideal ou a mais eficiente, pois que pode não considerar toda a complexidade da situação, tal como algumas das questões expostas nas seções anteriores. Contudo, é importante observar a grande presença deste tipo de atuação, utilizada como um meio para pressionar e exigir alguma providência por parte do Poder Público, com relação ao estado de violação de direitos presente nas prisões superlotadas do país. De acordo com Fuks (2000, p. 80), “a emergência de questões na agenda pública explica-se mais em termos da dinâmica social e política do que dos

atributos intrínsecos dos assuntos em disputa, ou seja, das ‘condições reais’ dos problemas em questão”.

Além deste tipo de atuação por parte de determinados grupos e atores sociais dentro do processo de inclusão de um tema na agenda governamental, a produção de indicadores é extremamente importante para melhor compreensão da dinâmica e das práticas do ambiente em que o problema se insere. No caso das prisões brasileiras, a divulgação dos Levantamentos Nacionais de Informações Penitenciárias (INFOPEN), com dados crescentes sobre o perfil da população carcerária e o crescimento exponencial ao longo dos anos, também pode ter contribuído para que aumentassem as pressões sobre as autoridades públicas, no sentido de conter o crescimento desenfreado da população carcerária. Além de servir como um indicador que expõe a “situação” como um problema público, os dados disponibilizados pelo INFOPEN também podem servir como um *feedback* que torne possível a ascensão do tema do superencarceramento na agenda governamental (Kingdon, 2006, p. 227). Alguns dos dados presentes no Infopen (atualização junho 2017)²² indicam que quase 30% das pessoas privadas de liberdade no Brasil possuem a faixa etária entre 18 a 24 anos, 63% da população carcerária é formada por pessoas pretas e pardas²³, 33% das pessoas estão presas provisoriamente, e, 51% possui ensino fundamental incompleto. Por outro lado, a tendência atual de divulgação das informações em modo de “Painel Interativo”, sem as devidas indicações sobre a metodologia utilizada na obtenção dos dados, os responsáveis pela elaboração do documento, além da ausência de informações sobre o perfil da população carcerária, expõe um diferente modo de apresentação do problema. Estas questões colocam em evidência a existência de disputas no modo de consideração de determinada situação pelo Poder Público, e as diferentes abordagens que um mesmo tema pode ter. Todos estes pontos serão determinantes para a elaboração e adoção de estratégias que serão propostas para lidar com a situação.

²² Utilizo a atualização de junho de 2017 pois, como já informado anteriormente, apesar de ter sido disponibilizado em 14/02/2020 um “Painel Interativo” com informações atualizadas até junho de 2019, optei por utilizar as informações presentes no Relatório atualizado até junho de 2017, tendo em vista a ausência de maiores informações sobre a coleta dos dados, responsáveis pela elaboração e metodologia utilizada no “Painel Interativo” divulgado pelo DEPEN.

²³ No Relatório Infopen (atualização junho de 2017), utiliza-se os dados da PNAD Contínua 2017, para indicar que pretos e pardos representam 55,4% da população brasileira.

Estas informações podem servir como um *feedback*, na medida em que explicitam a falha na política criminal atualmente seguida pelas instituições do sistema de justiça criminal quando confrontadas com os princípios constitucionais e tratados e convenções internacionais de direitos humanos que o país faz parte. Dentro desta possível utilização dos Relatórios para acesso às informações sobre a “situação” do sistema prisional, é interessante pensar como a exposição de informações apresentadas como atualizadas, no formato de “Painéis Interativos”, sem apresentação dos dados referentes ao modo de coleta e metodologia utilizada, pode se configurar também como uma estratégia governamental. Seja para dificultar o debate técnico sobre o tema, seja para direcionar o debate apenas com base nas informações disponibilizadas.

Ainda, com base na ideia de “evento-foco”²⁴ apresentada por Kingdon (2006, p. 227), identifiquei algumas das rebeliões²⁵ ocorridas no interior de estabelecimentos prisionais, no começo dos anos 2017 e 2018. A morte de pessoas encarceradas pertencentes a facções rivais ganhou destaque na mídia e atenção popular. O questionamento sobre a ocorrência de decapitações e mortes violentas entre pessoas *sob a tutela do Estado*, pode ser percebido como um potencial meio transformador de uma “situação” (condições degradantes no interior de estabelecimentos prisionais), em um *problema público* (responsabilidade do Estado pelas mortes ocorridas sob sua tutela). Este evento pode ter contribuído para atrair a atenção da sociedade sobre o cárcere, e justificar a necessidade de intervenção do Poder Público sobre a questão. De fato, é possível perceber a justificativa para elaboração de Relatório de Auditoria sobre o Sistema Prisional, pelo Tribunal de Contas da União, com auxílio dos Tribunais de Contas Estaduais, em decorrência das rebeliões ocorridas em 2017²⁶. De acordo com Fuks (2000, p. 80), “a condição para que uma determinada questão se torne objeto de atenção social é

²⁴ Kingdon exemplifica a ideia de evento-foco como “um desastre, uma crise, uma experiência pessoal ou um símbolo poderoso” (p. 227, 2006).

²⁵ As rebeliões mencionadas são apenas alguns exemplos que ganharam maior destaque na mídia. É importante ressaltar que, infelizmente, a ocorrência de rebeliões é uma situação recorrente em todo o país. “Mais de 130 mortes nas duas primeiras semanas do ano de 2017 em decorrência de rebeliões ocorridas em unidades prisionais de oito estados brasileiros: Alagoas, Amazonas, Paraíba, Paraná, Santa Catarina, São Paulo, Rio Grande do Norte e Roraima”. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/carnificina-em-presidios-deixou-mais-de-130-mortos-neste-ano>>. Acesso em 15 out. 2018. E, no início de 2018, rebelião em unidade prisional superlotada em Aparecida de Goiânia, resultou em nove mortos e 14 feridos. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/violencia-e-superlotacao-em-presidio-de-go/>>. Acesso em 15 out. 2018.

²⁶ Documento disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/realidade-prisional-auditoria-mostra-que-o-custo-mensal-do-presidio-desconhecido-em-varios-estados.htm>>. Acesso em 5 jul. 2019.

o seu reconhecimento como um assunto público”. Entretanto, como salienta Kingdon (2006, p. 227), “tal evento tem efeitos apenas passageiros se não forem acompanhados por uma indicação mais precisa de que há um problema, por uma percepção pré-existente ou por uma combinação deste evento ou outros eventos similares”. Um ano após as primeiras rebeliões ocorridas em 2017, a situação se repetiu no Estado de Goiás, no início de 2018, e também no ano de 2019.

Além de apresentar os meios, Kingdon (2006, p. 227-228) também destaca as diferentes formas que uma “situação” pode ser definida como um *problema público*. Em primeiro lugar, situações que colocam em xeque valores importantes são transformadas em problemas. No caso das decisões judiciais, o debate declarado entre *reserva do possível* e *mínimo existencial* gira em torno de princípios como *dignidade da pessoa humana*, *vedação de imposição de penas cruéis e degradantes*, *excesso na execução da pena*, dentre outros valores que são sobrepostos ao princípio da separação de poderes e autonomia do Estado para gerir a execução da pena. Neste caso, a demonstração da relevância dos valores que estão sendo violados, e sua previsão no texto constitucional, pode fazer com que a situação se transforme em um problema passível de receber atenção governamental, diante da força presente neste discurso.

Na análise do caso das reformas das prisões americanas, Feeley e Rubin (1998) concluem que os juízes tendem a se engajar na formulação de políticas quando são confrontados com uma prática que viola um princípio amplamente aceito de moralidade social. A moralidade social não irá determinar o conteúdo da formulação de políticas judiciais, mas serve como uma motivação para definir um problema que inicia o processo de formulação de políticas (p. 161). De acordo com os autores, não foi uma mudança nas condições das prisões americanas que tornou a reforma possível, mas sim, uma mudança na ideia de *indignação com relação à situação*, que passou a ser considerada afrontosa, ultrajante (p. 162). Os autores também reconhecem que para que o conceito de moralidade coletiva tenha qualquer substância, a coletividade que gera estes princípios morais deve ser definida. Esta pode ser tanto a comunidade de juízes, como a comunidade jurídica mais ampla. No caso em questão, os autores argumentam que a comunidade relevante compartilhava valores federais, não estaduais ou locais (p. 148).

Em termos gerais, Feeley e Rubin afirmam que o necessário para desencadear a formulação de políticas judiciais é a combinação do reconhecimento de um problema moral, com o reconhecimento do poder de intervenção do Tribunal. Os autores observaram que os juízes apenas agiram porque perceberam um grande problema social, que não estava sendo enfrentado por outras instituições, e que havia respaldo jurídico para intervenção do Tribunal com base na Constituição (1998, p. 321). Neste ponto é interessante observar como a motivação da atuação judicial, que pode também influenciar a atuação do Poder Executivo sobre o tema, baseia-se em outros elementos que não consideram todos os aspectos que permeiam o contexto de “superlotação carcerária”, tal como exposto nas seções anteriores.

Kingdon também indica uma segunda hipótese em que uma “situação” pode ser considerada como um problema público. Isso pode ocorrer quando há comparações com outros países que passaram por situações semelhantes (Kingdon, 2006, p. 227-228). No caso da superlotação carcerária, é possível observar que entre os argumentos utilizados no reconhecimento de um “Estado de Coisas Inconstitucional” presentes na ADPF nº 347, está a comparação com a decisão paradigmática, neste mesmo sentido, ocorrida no Estado da Califórnia, nos Estados Unidos²⁷. O precedente da Suprema Corte Americana, aconteceu em 2011, por conta das graves condições sanitárias e carência de assistência médica nas prisões daquele Estado. Na ocasião, a superlotação foi reconhecida como um problema público, uma vez que estaria violando a oitava emenda da Constituição Americana, que veda a imposição de penas cruéis.

Apesar de o precedente americano ser considerado um marco no enfrentamento às condições degradantes nas prisões, é possível localizarmos uma série de outras decisões que caminham neste mesmo sentido, prolatadas por tribunais em todo o mundo. Em 1998, a declaração de um Estado de Coisas Inconstitucional no sistema carcerário colombiano²⁸ reconheceu a violação aos direitos fundamentais dos presos em decorrência da omissão estatal em resolver o problema da superlotação. Considerando a natureza estrutural do problema, a Corte reconheceu a necessidade da ação conjunta de diferentes entidades para a sua solução.

²⁷ Decisão disponível em: <<http://www.caed.uscourts.gov/Caed/Documents/90cv520o20804.pdf>>.

²⁸ Sentença T-153. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-153-98.htm>>. Acesso em 18 jan. 2019.

Em janeiro de 2013, a Corte Europeia de Direitos Humanos condenou a Itália por imposição de tratamento desumano e degradante aos presos sob sua tutela, em razão da superlotação carcerária²⁹. Reconhecendo a natureza estrutural e sistêmica da situação, a Corte determinou que o país remediasse o quadro de superlotação carcerária (142,5%) no prazo de um ano. Outro precedente envolvendo a Itália, porém em âmbito interno, ocorreu em 9 de junho de 2011, quando foi reconhecida a possibilidade de indenização de presos diante de situação de superlotação. No caso concreto foi realizado o pedido de indenização por preso que alegou ser “obrigado a passar dezenove horas e meia por dia em sua cama, por falta de espaço destinado às atividades sociais exteriores à cela” (Roig, 2014, p. 515). O Tribunal determinou que o preso fosse indenizado por dano existencial oriundo da detenção em condições contrárias à dignidade humana, às normas penitenciárias europeias e à jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos³⁰.

Outra decisão italiana envolvendo a questão da superlotação carcerária determinou a suspensão da execução penal em decorrência do tratamento desumano e degradante que os requerentes eram expostos por cumprirem pena em espaço pessoal inferior a 3 m². Neste caso, o Tribunale di Sorveglianza de Veneza, por meio da sentença (ordinanza) n. 427 de 13-2-2013, entendeu que a pena é legal somente se não consiste em tratamento contrário ao senso de humanidade. Portanto, a pena inumana deve ser suspensa ou diferida em todos os casos nos quais se coloca em condições degradantes a ponto de não garantir o respeito da dignidade do condenado (Roig, 2014, p. 530).

Também relacionado ao tema, existe o precedente ocorrido em 2012, na África do Sul, quando na comemoração do *Freedom Day*, por conta do grave quadro de superlotação carcerária, a presidência concedeu indulto a 40.365 pessoas, o que acarretou na soltura de aproximadamente 14.651 pessoas em privação de liberdade³¹.

No caso da Corte Europeia de Direitos Humanos, ao decidir sobre casos que apresentavam grave situação de superlotação, a Corte entendeu que este elemento, por si só, é suficiente para concluir pela violação do artigo 3º da Convenção Europeia de

²⁹ Decisão disponível em:

<http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/sentenza/testo_ingleses/000/000/541/Torreggiani.pdf>. Último acesso em 5 jul. 2019.

³⁰ Decisão (ordinanza) n. 17, de 9 de junho de 2011.

³¹ Disponível em: <<http://www.gov.za/special-remission-sentences-announced>>. Último acesso em 05 jul. 2019.

Direitos Humanos, segundo o qual ninguém pode ser submetido à tortura nem a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes. Entretanto, em casos em que a situação de superlotação não se apresentava com tamanha gravidade, a Corte entendeu que deveriam ser levados em consideração outros aspectos das condições de encarceramento para determinar a existência de violação ao artigo 3º da Convenção. Desta maneira, a Corte considerou presente a violação quando a falta de espaço era acompanhada (i) da falta de ventilação e luz³², (ii) do acesso limitado ao passeio a céu aberto³³, ou ainda, (iii) da falta total de intimidade nas celas³⁴ (Roig, 2014, p. 571-518).

Ainda, em recente decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, proferida em 22 de novembro de 2018, foi determinado ao Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (IPPSC), no Complexo Penitenciário de Bangu, no Rio de Janeiro, que não admita a entrada de novos presos na unidade³⁵. A Corte também determinou que não sejam realizadas transferências dos internos para outras prisões, por meio de decisões administrativas, tendo em vista que *a situação de superlotação atinge outras unidades prisionais do Estado do Rio de Janeiro*. Além disso, foi determinado que um dia de pena cumprido no estabelecimento penal seja contado como dois, por conta das más condições do local e da superlotação, que deve ser enfrentada pelo Estado por meio da elaboração de um Plano de Contingência para a *reforma estrutural e redução da superlotação* no estabelecimento mencionado.

Por fim, uma terceira possibilidade em que uma situação pode ser percebida como um problema público (Kingdon, 2006, p. 227-228), está em sua classificação como certa categoria ao invés de outra, o que além de poder defini-la como um problema (ou como uma solução), também poderá alterar a política adotada pela esfera governamental. O caso das condições degradantes presentes em unidades superlotadas, ao mesmo tempo em que pode ser visto como um problema derivado da violação ao princípio da dignidade da pessoa humana, também pode ser visto por outros atores, e inclusive pela sociedade, como um problema de segurança e gastos públicos.

³² Moisseiev v. Rússia, n. 62936/00, 9 de outubro de 2008; Vlassov v. Rússia, n. 78146/01, § 84, 12 de junho de 2008; Babouchkine v. Rússia, n. 67253/01, § 44, 18 de outubro de 2007.

³³ István Gábor Kovács v. Hungria, n. 15707/10, § 26, 17 de janeiro de 2012.

³⁴ Belevitskiy v. Rússia, n. 72967/01, §§ 73-79, 1º de março de 2007; Khudoyorov v. Rússia, n. 6847/02, §§ 106-107, CEDU 2005-X; e Novoselov v. Rússia, n. 66460/01, §§ 32 e 40-43, 2 de junho de 2005.

³⁵ Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_03_por.pdf>. Último acesso em 05 jul. 2019.

Nesse contexto, não são as péssimas condições prisionais que são vistas como um problema público, mas sim o risco à segurança dos agentes prisionais, da população livre, que se sente ameaçada em casos de rebeliões e fugas, além do questionamento sobre o custo da manutenção de elevada quantidade de pessoas encarceradas. Estas diferentes maneiras de perceber o problema irão exigir diferentes respostas à mesma questão, que irá variar desde a defesa pelo maior controle no envio de presos ao cárcere e/ou aumento das liberações (alternativas desencarceradoras), até a defesa da construção de novas unidades prisionais, mais afastadas dos centros urbanos, para abrigar ainda mais pessoas (alternativa de expansão do complexo prisional). O discurso, então, pode variar desde proteção aos direitos fundamentais daqueles que se encontram privados de sua liberdade, até a invocação do princípio da *less eligibility*³⁶, acompanhado da exigência por mais punição, mais encarceramento, condições ainda mais insalubres para aqueles que descumprem as leis, ou a utilização de sua força de trabalho para pagar os custos que exigem do Poder Público, para citar alguns exemplos.

Tratando-se de um problema nacional, que atinge inúmeras unidades prisionais espalhadas pelo país, é importante destacarmos que os exemplos anteriormente descritos podem produzir diferentes resultados em locais específicos do país, o que também envolve certa *aleatoriedade*. De acordo com Kingdon, “os eventos não ocorrem organizadamente em estágios, passos ou fases. Em vez disso, dinâmicas independentes que fluem pelo sistema ao mesmo tempo, cada uma com vida própria e similar às outras, se unem quando se abre uma janela de oportunidades” (p. 240, 2006). Deste modo, a defesa de soluções frequentemente precede a atenção aos problemas aos quais são associados. Muitas vezes, as alternativas propostas precisam ser defendidas por um longo tempo antes que uma oportunidade de curto prazo se apresente de fato na agenda governamental (Kingdon, 2006, p. 241).

Além da pressão constante para inserção/manutenção de determinado tema na agenda governamental, Fuks (2000, p. 79) chama atenção para o papel que a argumentação e o debate exercem dentro deste processo. Nesse sentido é possível observar os diferentes argumentos encontrados nos dados obtidos a partir das estratégias

³⁶ “Desenvolvido no Reino Unido, a partir do *Poor Law Amendment Act*, de 1834, o princípio da *less eligibility* determina que as condições de vida no cárcere devem ser acentuadamente piores que as condições de vida dos mais precários trabalhadores livres para que preserve seu caráter punitivo e se mantenha devidamente dissuasor diante do custo da opção de delinquir” (CACICEDO, 2015, p. 306).

abordadas nesta pesquisa. A maneira como a questão é apresentada por diferentes atores do sistema de justiça criminal, também irá influenciar as propostas que serão apresentadas para enfrentar o problema. As críticas e resistências que poderão surgir, também se relacionam ao embate em torno da definição do problema, sua responsabilização, e as medidas que devem (ou não) serem adotadas. Diferentes posicionamentos podem funcionar tanto como uma força viável, quanto oposta à busca de meios alternativos para contenção/redução da situação.

É interessante observar como um mesmo tema será vinculado à argumentos distintos a depender do Poder/Instituição que o mobilizará. Enquanto a questão da superlotação carcerária é abordada predominantemente pelo Poder Judiciário como um problema de violação de direitos, para o Poder Executivo a situação está mais relacionada a um contexto de gestão de espaço disponível. Neste cenário, a depender do modo como forem mobilizados os argumentos em torno da apresentação da problemática, diferentes tipos de propostas poderão ser elaboradas, variando desde uma perspectiva de diminuição do uso da prisão, até uma ampliação de espaço para conter ainda mais pessoas.

Considerando a quantidade de aspectos que podem influenciar a inclusão (ou não) de determinado tema na agenda governamental, observar estas questões se torna importante para pensar nas estratégias que são propostas com o objetivo de conter a situação. O modo como o Poder Executivo irá considerar a situação de “superlotação carcerária” poderá definir as medidas que serão adotadas para lidar com a situação. Neste sentido é interessante pensar como outros tipos de estratégias, para além da ampliação de vagas poderiam ser propostas caso fossem consideradas outras questões que vão além da simples ausência de espaço disponível, abrindo o diálogo com outras áreas do conhecimento. Se a discussão do tema incluísse, além das questões presentes no campo das políticas públicas, a atuação de demais profissionais como criminólogas(os), psicólogas(os), arquitetas(os), educadores, enfim, pesquisadores de diversas áreas, outros tipos de propostas poderiam ser pensadas e elaboradas no enfrentamento de um problema de nível tão complexo.

3. O QUE DIZ A LITERATURA SOBRE A INTERVENÇÃO DOS TRIBUNAIS NO CAMPO PRISIONAL

O levantamento do referencial teórico presente neste capítulo foi realizado durante período de estágio de pesquisa no exterior (processo Fapesp nº 2019/13.712-5), após o levantamento da parte empírica do trabalho, e com o campo teórico mais delimitado. As buscas foram realizadas nas bases de dados do Sistema de Bibliotecas da Fundação Getúlio Vargas, e da Università del Salento. Tratando-se de uma pesquisa prevalentemente indutiva, e tendo sido destacado no corpo empírico a relação entre a atuação de membros do Poder Judiciário e do Poder Executivo, em um contexto compreendido como de “superlotação carcerária”, a busca foi no sentido de localizar outras pesquisas que abordassem esta temática. Como já destacado, a prevalência da utilização do conceito de “superlotação carcerária” pelos profissionais inseridos no campo foi um fator bastante significativo e respeitado na construção da pesquisa. Nesse sentido, a busca na literatura por trabalhos que abordassem esta problemática se restringiu principalmente à utilização deste conceito, e seus equivalentes na língua inglesa.

Para as buscas foram utilizadas, inicialmente, as seguintes palavras-chave: [superlotação carcerária] e [sistema de justiça criminal]; [prison overcrowding]; e [criminal justice system]. As expressões foram utilizadas de modo isolado e combinado, primeiro em português, e depois em inglês. Após esse primeiro momento, outros termos como [hiperencarceramento]; [encarceramento em massa]; e [total incapacitation] foram adicionados à busca.

O segundo passo foi selecionar entre os artigos que resultaram da pesquisa, aqueles que abordavam diretamente o conceito de “superlotação carcerária”, ou o equivalente “prison overcrowding”. A delimitação com base no uso deste termo também revelou a dificuldade de sua definição e, conseqüentemente, de sua incidência na prática prisional. Além disso, foi dada preferência para resultados de pesquisas que fugissem da simples indicação da intervenção judicial como capaz de resolver problemas vinculados à superlotação, *sem uma análise mais aprofundada sobre os efeitos e conseqüências concretas desta atuação a longo prazo*. Importante ressaltar que apenas artigos localizados em inglês se encaixaram nesse recorte, não tendo sido localizados artigos em português que abordassem diretamente a questão. Foi realizada também a seleção de

artigos presentes na “International Encyclopedia of the social & behavioral sciences – second edition”, observando o mesmo recorte temático.

É possível observar que pesquisas que abordam a superlotação de prisões costumam indicar esta condição como impeditivo da manutenção de condições sanitárias adequadas, da prestação de cuidados de saúde, além de outras violações que podem decorrer da situação, como revezamento para dormir, ausência de ventilação adequada ou prestação de outros serviços básicos à sobrevivência (Whittle, 2015, p. 723). Uma das ações de interdição que compõe este trabalho elenca, em sua petição inicial, uma série de violações perpetradas pela unidade prisional, apresentando o pedido de proibição de entrada de novos presos como meio de fazer cessar a ocorrência destas violações.

No campo acadêmico, o tema da superlotação carcerária é muitas vezes abordado em pesquisas que analisam as decisões dos tribunais superiores no reconhecimento da situação como violadora de direitos. No exemplo americano, cita-se o reconhecimento pela Suprema Corte da situação como uma ofensa à 8ª Emenda Constitucional que proíbe punição cruel e incomum (Simon, 2014; Angelos e Jacobs, 1985; Bleich, 1989, p. 1151). Contudo, conforme salienta Jeff Bleich, concentrar o debate especificamente sobre a lotação³⁷ da unidade prisional pode incluir ou mascarar outras graves deficiências presentes no sistema prisional. Neste sentido, administradores penitenciários podem errar no diagnóstico ou intencionalmente deturpar as fontes dos problemas atuais da prisão, devido à facilidade de atribuir o problema diretamente à lotação prisional (1989, p. 1125). A análise do autor ainda sugere que os próprios tribunais podem ser parcialmente responsáveis pelo aumento da “lotação” por criarem definições deste conceito que são simplesmente destacados das preocupações subjacentes ao tema (Bleich, 1989, p. 1126-1127).

Esta questão pode ser observada nos autos da ação de interdição da unidade prisional Centro de Triagem, localizada no Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia.

³⁷ Em seu texto Jeff Bleich utiliza o termo “crowding” (que chamo aqui de “lotação”) para se referir ao que comumente é referido na literatura como “overcrowding” (mais tradicionalmente traduzido como superlotação). O autor salienta que o termo “overcrowding” é redundante, na melhor das hipóteses, uma vez que a lotação (“crowding”) já se refere a um nível mais alto de densidade social do que o desejado. Na pior das hipóteses, o termo sugere uma das questões centrais abordadas no texto de Bleich, qual seja, em que ponto a população de uma prisão se torna tão grande que os riscos à saúde e à segurança dos presos superam a demanda da sociedade por punição, ou que as prisões simplesmente se tornam administrativamente incontroláveis (Bleich, 1989, p. 1125).

A petição inicial desta ação elenca uma série de violações de direitos³⁸, para além da questão de superlotação da unidade prisional. E, apesar dos muitos pedidos de providências³⁹ direcionados ao Juiz Corregedor da unidade, que vão além da interdição e retirada de pessoas que excedam o limite de ocupação da prisão, a decisão judicial liminar deferiu parcialmente o pedido, restringindo-se a fixar o limite de interdição em 330 pessoas na unidade. Com relação aos demais pedidos referentes às inúmeras violações

³⁸ Informações retiradas da petição inicial: “Prisioneiros incomunicáveis, sem direito a visitas por parte dos familiares e amigos; alimentação insuficiente, uma vez que a quantidade de comida servida nas marmitas está com certa de apenas 400 gramas. Alguns prisioneiros reclamam estar passando fome; celas com até 32 homens (onde caberiam, no máximo, 10); dezenas de prisioneiros com sérios problemas de saúde e sem qualquer tipo de assistência. Idosos, pessoas com transtornos mentais, doentes, lesionados de toda sorte, homens feridos à faca ou com balas alojadas no corpo, são mantidos de forma amontoadas nas pequenas celas; em face da extrema superlotação, os prisioneiros não têm espaço sequer para o repouso e o sono que é tirado por turnos entre eles; não há colchões para todos – e sequer haveria espaço físico para tantos colchões – de forma que a maioria dos prisioneiros passa as noites sobre o chão de concreto, apoiados somente no próprio corpo; a água ofertada para consumo dos prisioneiros é exclusivamente proveniente das torneiras das celas. Diante da turbidez do líquido, os presos vêm improvisando filtros de pano. Todavia, sequer essa água estava disponível na unidade nos últimos dias, em razão da suspensão (ainda não esclarecida) do abastecimento; reclamações de espancamentos e uso abusivo de armamentos não letais (choque, spray de pimenta) também foram relatados por muitos prisioneiros no ato da inspeção, as quais, entretanto, teriam cessado com a retirada do GOPE (Grupo de Operações Penitenciárias) da vigilância ordinária da unidade; humilhações diárias em revistas coletivas altamente constrangedoras, após o banho de sol, quando todos os prisioneiros são obrigados a ficarem nus, com os braços na cabeça e de cócoras; deficiência no sistema elétrico, de forma que sequer os computadores da administração do presídio podiam ser ligados simultaneamente, sob risco de queda na rede elétrica; inexistência de linhas telefônicas na administração da unidade”.

³⁹ Todos os pedidos que constam da petição inicial são: “interdição parcial do Centro de Triagem, com a definição por Vossa Excelência, de cronograma para a retirada de todo o excedente de prisioneiros daquela unidade prisional o mais rapidamente possível, até que ali permaneçam não mais do que 212 homens que o presídio comporta; como consequência da interdição ora requerida, que seja desde já *vedado o ingresso de novos prisioneiros* no Centro de Triagem até que aquela unidade prisional esteja funcionando dentro do limite máximo de ocupação, de 212 homens; seja urgentemente disponibilizada, pela SSPAP, a *assistência médica, odontológica e farmacêutica* aos prisioneiros que dela carecem; seja determinado à SSPAP o imediato respeito ao disposto no art. 41, X, da LEP, com a *definição de dias e horários para a visitação* de familiares e amigos dos prisioneiros ali recolhidos; seja determinado à SSPAP a *verificação da quantidade e da qualidade da comida fornecida aos prisioneiros*, de forma que se garanta a segurança alimentar daquela população; bem como que se permita o fornecimento de outros itens (cobal) por familiares, mediante utilização das mesmas regras empregadas para tal finalidade nas demais unidades do Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia; seja determinado à SSPAP o *contínuo fornecimento de água potável* para consumo (água de beber) para todos os prisioneiros do Centro de Triagem; seja determinado à SSPAP a *instalação de linhas telefônicas para uso da administração* do Centro de Triagem, assim como a *regularização no sistema elétrico*, para que haja condições de funcionamento dos equipamentos essenciais de uma unidade prisional; seja *proibida a exigência de fornecimento de roupas padronizadas* (uniformes) por parte de familiares dos prisioneiros ou, alternativamente, que os uniformes sejam fornecidos pela própria administração do presídio; seja determinada a *proibição de procedimentos de revista que exponham os prisioneiros à humilhação*, mediante o estabelecimento de rotina em que não se exija a nudez em ambiente coletivo, proibindo-se também o constrangimento da posição de cócoras com os prisioneiros nus; seja *acionado o Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário*, vinculado à Corregedoria Geral de Justiça, de maneira que aquele colegiado possa conduzir e dialogar, junto aos demais juízes criminais das comarcas de Goiânia e de Aparecida de Goiânia, a revisão dos decretos de prisão ou a eventual aplicação de medidas cautelares diversas da prisão provisória em relação aos prisioneiros recolhidos no Centro de Triagem. [Grifos no original]

apontadas, a decisão informa que serão analisados após as respostas da administração penitenciária sobre as denúncias. Contudo, é possível observar no decorrer do processo, que o debate se concentra primordialmente sobre o quantitativo de pessoas aprisionadas nas unidades carcerárias.

A discussão em torno da necessidade de “resolver/atenuar” o problema da superlotação, - construindo mais vagas ou realizando a transferência de aprisionados para outras unidades -, coloca essa questão como a causa de todos os problemas existentes nestes locais. Assim, de maneira implícita, apresenta-se a ideia de que resolvendo o problema da superlotação, resolve-se também demais problemas que possam estar presentes no sistema prisional, ainda que eles não façam parte da discussão que se estabelece em torno do tema. O debate, portanto, conforme foi possível observar a partir da análise dos processos judiciais e das entrevistas com os atores em campo, concentra-se em torno da quantidade de pessoas que excedem a lotação da unidade prisional.

Bleich indica que apesar da deficiência na provisão de serviços estar relacionada ao aumento da população carcerária, o ponto de ruptura da capacidade de operação de uma prisão depende de outros fatores além da lotação e do espaço físico disponível. O autor salienta que a variável-chave na prestação de serviços pode estar relacionada aos recursos financeiros, e não necessariamente à lotação dentro do espaço prisional. Deste modo, aponta a utilização da “lotação” como um rótulo ou um intensificador da subprovisão de serviços ou outras condições pré-existentes à lotação da unidade. Assim, adverte do perigo de tratar a “lotação” como sinônimo de subprovisão de recursos, vez que esta atuação pode levar a reformas mal direcionadas, falhando em abordar preocupações legítimas (1989, p. 1136).

O ponto destacado pelo autor é importante para a compreensão de como a discussão em torno da “superlotação carcerária” pode mascarar a existência e predominância de outras questões relacionadas às deficiências presentes no sistema prisional. A ausência da destinação de recursos para a administração prisional é um tema que aparece recorrentemente, tanto nos autos processuais, quanto nas entrevistas realizadas principalmente com profissionais vinculados à direção de unidades carcerárias. A destinação maior de recursos à área policial é apontada pelos atores como uma incongruência quando em comparação à quantidade de agentes prisionais existentes para

atender à enorme população prisional. A apresentação do problema como sendo relacionado à ausência de recursos financeiros pode impedir a visualização das principais deficiências presentes no ambiente prisional. Ainda, a visualização do tema sob esta perspectiva, pode fazer com que a destinação de recursos para estas unidades, entendido como meio principal e adequado de lidar com a situação, não produza efetivas mudanças diante da ausência de compreensão de quais são as questões mais relevantes a serem abordadas naquele determinado contexto prisional.

Outra questão abordada por Bleich diz respeito ao modo como é realizada a definição da capacidade de determinada unidade prisional. De acordo com o autor, não há um método objetivo para determinar com precisão o ponto em que o aumento na população prisional produz a “lotação” da prisão. A capacidade de uma unidade prisional de suportar o aumento da população depende de vários fatores além da quantidade de espaço disponível para cada pessoa encarcerada. Desta maneira, o autor aponta a inconsistência de “limites de capacidade”, na maioria das vezes definidos sem refletir sobre entendimentos empíricos relacionados à composição demográfica da população prisional, os efeitos psicológicos mensuráveis de certos níveis de densidade e as tendências de violência entre detentos, ou entendimentos normativos sobre o nível tolerável de desconforto dos encarcerados à luz dos objetivos penológicos da prisão. Bleich salienta que a ausência de critérios previsíveis pode fazer com que uma mesma unidade prisional seja considerada “lotada” em uma jurisdição, mas não em outra (1989, p. 1137-1138).

Esta é uma questão que permeia toda a discussão com relação à superlotação carcerária presente nesta pesquisa. A ausência de critérios objetivos de definição sobre o que é considerado superlotado ou não, aparece tanto explicitamente, tendo sido apontado por um dos atores entrevistados como um problema fundamental para a elaboração de políticas públicas no campo, como implicitamente, quando não é possível identificar, de modo claro e objetivo, como se chegou a determinado número apontado como limite de interdição da unidade prisional.

A questão não está restrita apenas ao material empírico da pesquisa. Em nível nacional, o Levantamento de Informações Penitenciárias (INFOPEN), principal documento que reúne as informações sobre o sistema prisional, aponta a taxa de ocupação

como “calculada pela razão entre o número total de pessoas privadas de liberdade e a quantidade de vagas existentes no sistema prisional” (INFOPEN 2017)⁴⁰. Entretanto, as informações com relação à quantidade de vagas existentes são enviadas pela própria direção das unidades prisionais, não existindo parâmetros objetivos para determinar estes valores. Ou seja, não existe uma orientação geral sobre seguir a metragem de espaço pessoal de 6 m² prevista na Lei de Execução Penal, por exemplo. *A indicação sobre a quantidade de vagas existentes se resume à quantidade de vagas que a administração prisional entende possível em determinado local*. Ou, no caso de haver uma decisão de interdição, o valor que o Magistrado aponta como um “limite suportável”⁴¹.

Essa questão aparece de modo visível em entrevista realizada com membro do Ministério Público do Estado do Paraná, participante do Projeto Ocupação Prisional Taxativa, e envolvido com questões relacionadas ao uso e resultados das ações de interdição neste Estado. Este ator apresenta reflexão sobre a inconsistência na definição da quantidade de vagas disponíveis na unidade prisional, que vai no mesmo sentido do apontado acima por Bleich. De acordo com sua experiência, este profissional aponta a existência de uma “variação de vagas espetacular”: “Já estive em uma reunião em que falaram: ‘bem ajeitadinho cabe uns 200’. – Em um espaço que seria para 70 pessoas”⁴².

A dificuldade na indicação de critérios objetivos para a determinação da definição dos valores de lotação de unidades prisionais também foi observado no contexto das ações de interdição em Goiânia. O material empírico demonstrou como a gestão da quantidade de vagas disponíveis é realizada pela própria administração prisional, diante da situação enfrentada em determinado momento. Isto é, relacionada à maior ou menor quantidade de pessoas presentes no estabelecimento prisional. Fica a cargo da administração prisional a determinação dos locais em que deverão ser acrescentadas mais pessoas, como serão improvisados estes espaços, como será feita a divisão considerando o tipo de delito, a relação com outras pessoas dentro daquela unidade, a primariedade (ou não) do agente, envolvimento (ou não) com facções criminosas, dentre outras questões.

⁴⁰ Utilizo as informações disponíveis no Infopen com atualizações de junho de 2017 pois, conforme já apontado anteriormente, as informações disponibilizadas em período posterior não possuem indicação com relação à metodologia utilizada para levantamento dos dados, nem informa quem foram os responsáveis pela elaboração do documento.

⁴¹ Este termo aparece em processo administrativo referente às ações de interdição de unidades prisionais do Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia.

⁴² Os trechos que aparecem entre aspas foram retirados de entrevista anonimizada.

Este ponto chama a atenção para uma outra questão interessante. Foi possível observar no interior do complexo prisional, mesmo diante de níveis extremos de superlotação, a presença de espaços considerados “privilegiados” quando em comparação com as demais alas e celas, destinados a determinadas pessoas que são mantidas apartadas do restante da população carcerária. Chamados de “verdinhos” (homens) e “roxinhas” (mulheres), estas pessoas trabalham dentro do complexo, e podem circular por determinados locais para a realização de trabalhos de reparo e limpeza. Estas pessoas possuem “dormitórios” individuais e separados, que não estão dentro das alas que comportam as demais celas. Estes espaços não possuem grades e nem se encontram superlotados. Ainda que a estrutura possa apresentar insalubridade e deficiências quanto ao determinado na legislação, configura-se como um ambiente de total divergência quando comparado aos locais destinados à reclusão dentro da unidade prisional.

Neste sentido é possível observar como a liberalidade na definição da gestão do espaço carcerário também pode ser utilizado como meio de distribuir privilégios, ou aplicar sanções informais, produzindo diferenciação no tratamento dentro do ambiente prisional. Além disso, pode ser utilizado como um meio de cumprir determinações legais de separação de pessoas, de acordo com alguns dos critérios previstos na Lei de Execução Penal⁴³, ainda que a legislação determine a separação, e não o tratamento diferenciado.

Todas essas questões evidenciam a complexidade do tema. Bleich aponta que o nível de “lotação” percebido irá variar com base em outras condições além da mera densidade de espaço, como a existência de atividades aos internos, por exemplo. Além disso, Bleich chama atenção para a diferença que pode ocorrer entre unidades em que a pessoa dorme em uma cela muito pequena, mas está fora da cela durante todo o dia, ou locais em que pessoas são mantidas durante todo o dia em uma cela considerada “ampla”. Neste sentido, destaca a importância da consideração de fatores psicológicos e ambientais além da simples consideração do espaço disponível na determinação de “lotação” ou não de uma unidade prisional. Neste ponto o autor expõe que a variedade de fatores

⁴³ Especificamente com relação aos presos provisórios, o §1º do artigo 84 determina o seguinte: Os presos provisórios ficarão separados de acordo com os seguintes critérios: I – acusados pela prática de crimes hediondos ou equiparados; II – acusados pela prática de crimes cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa; III – acusados pela prática de outros crimes ou contravenções diversos dos apontados nos incisos I e II. Convém ressaltar que comumente também são separados os devedores de pensão alimentícia e os acusados de crimes de violência contra a mulher.

envolvidos na determinação da “lotação” de uma prisão ressalta a dificuldade de estabelecer critérios objetivos e uniformes para resolver este problema complexo (Bleich, 1989, p. 1139).

Apesar de todos os fatores apontados pelo autor acima, o que foi observado no contexto de interdição de unidades prisionais que compõem essa pesquisa é a redução do fator “superlotação”, essencialmente à quantidade de pessoas mantidas dentro da unidade prisional. Não são realizadas reflexões sobre fatores psicológicos e ambientais que podem afetar os que se encontram encarcerados. É evidente a ausência de oferta de trabalho e estudo que atenda à toda a população prisional, ainda que alguns profissionais entrevistados tenham manifestado a necessidade da ampliação destes serviços. Questões relacionadas aos fatores psicológicos e de assistência médica e jurídica não são mencionados, e parecem não estarem relacionados com as deficiências que são apontadas como decorrência direta e exclusiva do contexto de superlotação.

Bleich ainda aponta que para os administradores de prisões, a consideração de limites de interdição é visto como arbitrário, porque não abrangem muitos outros fatores além do espaço físico, que podem afetar a “lotação”, como o layout e as operações da unidade prisional. Salienta que alguns pesquisadores concluíram que o espaço físico, *sozinho*, não tem praticamente nenhum impacto na “lotação” (Bleich, 1989, p. 1139). Com relação à definição da “lotação” pelos tribunais, o autor aponta que estas ordens apenas adicionam outra camada de confusão aos esforços para determinar o que constitui “lotação”. As decisões divergentes da Suprema Corte em casos não muito discrepantes, indicam a dificuldade de articulação de um padrão de “superlotação”. Neste ponto conclui que ao invés de resolver o debate sobre a capacidade, as ordens judiciais apenas obscurecem ainda mais o significado de capacidade prisional (Bleich, 1989, p. 1143-1144).

Neste ponto Bleich chama a atenção para uma questão muito interessante e que dificilmente é abordada em um contexto de excedente da população prisional, em que o debate tende a se concentrar na discussão sobre quantidade de pessoas *versus* espaço disponível. O autor nos auxilia a perceber que resumir o assunto a este fator nos impede de observar outras questões que estão por detrás da problemática. Afinal, é possível que unidades prisionais que possuem amplo espaço, com uma pessoa em cada cela, ainda

apresente elevados índices de lotação ao não disponibilizar outras atividades e serviços essenciais às pessoas ali mantidas, ou apresentando um local com elevada insalubridade. Resumir o problema de excesso na lotação de pessoas aprisionadas à quantidade de espaço disponível nos impede de perceber e debater outras questões fundamentais à discussão do problema.

Claudia Angelos e James B. Jacobs, apresentam a dificuldade de efetiva alteração na superlotação carcerária mesmo após as decisões dos tribunais, que podem se estender por anos. Muitas vezes, a falta de recursos para promover efetivas alterações no quadro de inconstitucionalidade, bem como a *ausência de autoridade dos administradores penitenciários para condenar ou libertar pessoas* tornam difícil o cumprimento das decisões proferidas pelos tribunais ordenando a interrupção do quadro de violação de direitos.

Although the decrees issued in totality of conditions cases cover the full range of deficient conditions, the crowding provisions have proven the most difficult to formulate and the most troublesome to enforce. How are the federal courts to alleviate overcrowding? Correctional administrators have no authority to remand or release inmates. They do not set high bails or sentences. They cannot grant parole. If their facilities are crowded, it is not their fault. Those responsible-state and local legislatures, the state courts, and a public that demands more pretrial detention and longer sentences-are not, and can- not be, parties to the litigation⁴⁴ (Angelos; Jacobs, 1985, p. 108-109)

Os autores também apontam a limitação da quantidade de pessoas na unidade prisional como uma das abordagens adotadas pelos tribunais para encontrar uma solução ao problema da superlotação. Apesar de afirmarem que qualquer limite é arbitrário, e salientarem a dificuldade dos juízes em justificarem estes valores, os autores entendem que este fato não retira a necessidade ou legalidade da ação judicial (Angelos; Jacobs, 1985, p. 109).

De acordo com os autores, a crise da superlotação também teria estimulado movimentos das prisões locais para que outras instituições acolhessem as pessoas

⁴⁴ Tradução minha: “Embora as decisões emitidas nestes casos abranjam uma totalidade de condições deficientes, as provisões de “lotação” provaram ser as mais difíceis de formular e as mais problemáticas de serem cumpridas. Como os tribunais federais aliviam a “superlotação”? Administradores correccionais não possuem autoridade para prender ou liberar detentos. Eles não definem altas fianças ou sentenças. Eles não podem conceder liberdade condicional. Se as prisões que administram estão lotadas, não é culpa deles. As legislaturas estaduais e locais responsáveis, os tribunais estaduais, e um público que exige mais detenção preventiva e sentenças mais longas – não são, e nem podem ser, partes no litígio”.

aprisionadas que excedessem a lotação da unidade, provocando um deslocamento do problema para outras unidades prisionais. Angelos e Jacobs apontam a superlotação como causa do atraso no processo de novos presos pelas prisões estaduais, o que provoca a superlotação de pessoas nas prisões locais. Os autores também indicam que alguns estudiosos suspeitam que juízes locais profiram sentenças excessivamente longas para pequenos delitos, a fim de torna-los elegíveis às prisões estaduais, aliviando, portanto, a superlotação nas prisões locais, destinadas aos delitos menores (Angelos; Jacobs, 1985, p. 111).

Apesar de Angelos e Jacobs se referirem ao contexto norte-americano, é interessante observar como a situação vai ao encontro do que foi identificado na pesquisa com relação ao uso de ações de interdição como meio de limitação da lotação prisional. A indicação do deslocamento do problema com a realização de transferência de pessoas encarceradas entre diversas unidades prisionais foi apontada pelos próprios atores entrevistados no Estado do Paraná. Conforme indicado em entrevista, a transferência faz com que o local em que antes não havia o problema de superlotação, comece a ter. Apesar de a realização de transferências não ser apresentada como um problema nas ações de interdição em Goiás, sendo, inclusive, exigida da Administração Penitenciária, e colocada como uma alternativa necessária ao problema da superlotação, o material empírico mais adiante detalhado aponta como a atuação neste sentido provocou o agravamento da situação naquele ambiente prisional.

Angelos e Jacobs também apontam alguns impactos provenientes dos litígios envolvendo a superlotação de unidades prisionais. Segundo os autores, ao abordar o problema da superlotação, os tribunais forçaram outros ramos do governo e da sociedade a enfrentar o problema da superlotação e das condições deploráveis nas cadeias e prisões (1985, p. 111). Para eles, estes litígios teriam tido forte impacto na administração das prisões americanas forçando o Poder Executivo a agir, promovendo um grande aumento da infraestrutura prisional do país com novas instalações e reformas nas prisões existentes. No entanto, salientam que a expansão não pode garantir a redução da superlotação. Apontam que em determinados locais a população prisional é tão alta, que novas prisões ficam superlotadas logo após sua inauguração, não alterando a lotação excessiva existente nas instituições mais antigas (Angelos; Jacobs, 1985, p. 112). Como

será possível verificar mais adiante no texto, esta mesma conclusão aparece no contexto desta pesquisa.

Apesar das dificuldades apontadas pelos autores na efetivação de decisões judiciais que abordaram a questão da superlotação carcerária, e dos efeitos da construção de novas unidades prisionais, para Angelos e Jacobs, a análise da questão pelos tribunais desempenhou um papel importante na melhoria de algumas das condições mais deploráveis nas instalações penais do país. Contudo, os autores ressaltam que o papel dos tribunais federais esteve estritamente limitado apenas aos casos mais severos de superlotação e das condições mais deploráveis. Neste sentido, advertem que as prisões que atendem às normas constitucionais atuais, *não são necessariamente humanas, nem servem necessariamente ao interesse social de longo prazo de reabilitação de infratores* (1985, p. 112, grifo meu).

Analisando o impacto que as decisões dos tribunais tiveram nas prisões norte-americanas, Joshua Guetzkow e Eric Schoon (2015) concluem que os litígios não produziram impacto na redução das taxas de admissão ou na liberação de pessoas aprisionadas. Também não provocaram nenhuma redução na lotação destas unidades. No entanto, estas ações promoveram um aumento nos gastos com capacidade prisional e taxas de encarceramento. Os autores declaram que pesquisas que tentaram explicar o grande aumento do encarceramento ignoraram a questão da ampliação e construção de prisões, concentrando-se nas forças econômicas e políticas por trás das alterações na política de controle do crime⁴⁵. A pesquisa realizada por Guetzkow e Schoon aponta que a expansão maciça de construção e aumento da capacidade na lotação de prisões foram uma condição necessária para o aumento das taxas de encarceramento. De acordo com os autores, sem estas construções, a população prisional não poderia ter crescido tão expressivamente (2015, p. 401-402).

A análise de Guetzkow e Schoon (2015) utiliza a teoria da “endogeneidade do direito” (“endogeneity of law”) para observar as implicações dos resultados que obtiveram. Como “endogeneidade do direito” os autores indicam a “perspectiva que tem suas raízes na teorização neoinstitucional sobre os efeitos do direito no campo

⁴⁵ Como autores em evidência na abordagem desta temática, o texto menciona: Beckett (1997); Dyer (2000); Garland (2001, 2014); Gottschalk (2006); Jacobs and Helms (1996); Mauer (2006); Western (2007).

organizacional” (DiMaggio e Powell 1983, apud Guetzkow e Schoon, 2015, p. 403), “especialmente na percepção de que os atores do campo podem participar na modelagem das demandas institucionais feitas sobre eles” (Meyer and Rowan 1977, apud Guetzkow e Schoon, 2015, p. 403).

Os autores apontam que os litígios envolvendo a superlotação de prisões americanas levaram a um aumento nos gastos com construção de prisões, pois esta era a *solução mais alinhada aos objetivos dos profissionais em campo*, além de ser o único resultado compatível com os interesses políticos na era da severidade com o crime. Neste mesmo sentido, ao analisar o contexto norte-americano, Jeff Bleich conclui em sua pesquisa que não há um participante ativo no debate com interesse institucional em contestar a percepção de “lotação”, sendo que o tema proporcionou a todos os posicionamentos do campo, uma ferramenta útil para seguir suas agendas individuais (Bleich, 1989, p. 1127).

Com relação à perspectiva apontada acima, Guetzkow e Schoon ainda sugerem em sua análise, que os litígios de superlotação dificilmente levariam à redução nas admissões nas prisões ou aumento nas taxas de liberação. Isto porque, estas respostas não estavam de acordo com os interesses políticos e profissionais em jogo (2015, p. 407). Por fim, os autores apresentam a hipótese de que ao provocar políticos a gastarem mais dinheiro com o sistema prisional, os litígios envolvendo a superlotação de unidades prisionais podem ter contribuído para a gradual transformação das políticas de construção de prisões, abrindo caminho para o encarceramento em massa (Guetzkow e Schoon, 2015, p. 428).

4. APRESENTAÇÃO DO MATERIAL EMPÍRICO

Neste capítulo será apresentado o material empírico da pesquisa com base na tipologia elaborada para organizar estas informações. Este conteúdo se refere à identificação dos cargos institucionais dos profissionais em presença em cada estratégia, a mobilização para utilização de outros tipos de ações, além dos desdobramentos destas atuações. A observação dos dados presentes no material empírico é relevante para compreender como determinados atores se movimentaram para pensar em alternativas ao problema da superlotação carcerária, dentro do contexto em que atuam. Além disso, auxilia a compreender como estas ações foram percebidas pelos demais profissionais inseridos no campo, e quais foram as respostas apresentadas à proposição destas estratégias. Visualizar estas dinâmicas presentes dentro do sistema de justiça criminal, torna mais cognoscível a maneira como a questão é compreendida, além de evidenciar a presença das disputas e dos interesses que permeiam o tema.

4.1. ATORES EM PRESENÇA⁴⁶ EM CADA CASO

Considerando a relevância da informação referente à instituição a qual pertence o profissional que exprime determinado ponto de vista, mas também atentando à importância de preservar a anonimização dos entrevistados, o material será apresentado da seguinte maneira: a letra inicial indica a instituição a qual pertence o entrevistado, sendo que “E” se refere à “Executivo”, “J” se refere à “Judiciário”, e “MP” se refere à “Ministério Público”; e cada número corresponde a um profissional diferente, atribuído com base na ordem em que as entrevistas foram realizadas.

4.2. ESTRATÉGIAS SUBSIDIÁRIAS

Como já indicado, as principais estratégias que compõem o corpo empírico da pesquisa são: (i) as ações de interdição, verificadas no Estado do Paraná e nas unidades de prisão preventiva localizadas em Aparecida de Goiânia, no Estado de Goiás; e (ii) o

⁴⁶ Uso o termo “presença” pois, diante dos limites do escopo da pesquisa, os atores apontados foram apenas aqueles que pude identificar, o que não significa a ausência de atuação de outros profissionais, da mesma instituição (e, também, de outras), com posicionamentos diversos.

Projeto Ocupação Prisional Taxativa, desenvolvido no Estado do Paraná, visando a realização do controle das vagas pelos próprios atores do sistema de justiça criminal.

Para além da análise destes dois tipos de estratégias, foi possível verificar a utilização de outros tipos de ações voltadas à contenção da superlotação carcerária, observadas principalmente no contexto das ações de interdição. Diante da permanência da situação de excedente populacional, mesmo com o deferimento da interdição da unidade prisional, ocorre uma movimentação para proposição de outras ações, na tentativa de obter alguma alteração no contexto de violação de direitos. Abaixo estão descritas estas ações subsidiárias, que auxiliam a observar o modo como ocorre a interação entre profissionais do Poder Executivo e do Poder Judiciário.

4.2.1. PEDIDO DE RELAXAMENTO DE PRESOS PROVISÓRIOS

Apresentado por membro do Ministério Público (MP2), diante da permanente situação de extrema superlotação carcerária no Centro de Triagem, ainda que concedida a interdição judicial do local. Verificando que permanece o recebimento de pessoas a serem aprisionadas na unidade, o membro do Ministério Público envolvido na ação apresenta em 27 de junho de 2018, pedido de “relaxamento das prisões dos presos provisórios encarcerados na Central Regional de Triagem *há mais de 120 dias*”, sob o fundamento de que esta conduta configura *grave constrangimento ilegal* (fls. 358-359 procedimento adm. nº 1294).

A unidade prisional, projetada para aproximadamente 212 vagas, abrigava em 26 de junho de 2018, a quantidade de 679 (seiscentos e setenta e nove) pessoas. Relatando em seu pedido a ocorrência de conflitos internos que acarretaram na morte de dois internos no mês de junho de 2018, em decorrência da superlotação do local, o membro ministerial afirma ser necessária “a tomada de decisão enérgica e urgente, para evitar que mortes continuem ocorrendo, bem como fazer cumprir os direitos mínimos dos presos” (fl. 359, procedimento adm. nº 1294).

Até o dia 02 de maio de 2019, conforme consulta realizada nos autos processuais, o pedido realizado pelo membro do Ministério Público (MP2), ainda não havia sido apreciado pela autoridade judicial (J1). Conforme entrevista realizada com o

magistrado responsável pela ação de interdição da unidade, não houve a apreciação deste pedido porque, segundo o magistrado, esta é uma questão que precisa ser analisada por cada juiz responsável por cada caso de maneira individual. O fato é que, ao invés de apresentar este argumento nos autos processuais, a escolha foi de não analisar o pedido, como se não constasse no processo.

4.2.2. IMPETRAÇÃO DE HABEAS CORPUS COLETIVO

Também impetrado por membro do Ministério Público (MP2), em 04 de outubro de 2018, o *habeas corpus* coletivo requereu a “*suspensão* das prisões deferidas contra todos os presos preventivamente *há mais de um ano* na Casa de Prisão Provisória, substituindo-as pelo monitoramento eletrônico, até o julgamento final dos processos criminais. Diante do descumprimento da decisão de interdição parcial⁴⁷ da unidade em 1.460 pessoas proferida em 2011 e confirmada por diversas vezes pelo Poder Judiciário, impetra-se HC coletivo na tentativa de baixar o quantitativo de superlotação na unidade prisional. Conforme consta no HC coletivo, no início do mês de outubro de 2018, a unidade Casa de Prisão Provisória abrigava 2.947 pessoas em privação de liberdade, sendo 105 encarceradas provisoriamente há mais de 3 anos, 311 há mais de 2 anos, 1.097 há mais de um ano, e, 1.646 há mais de seis meses.

A ação afirma que no curso das investigações resultou devidamente comprovado que o Estado de Goiás *nunca* respeitou as decisões judiciais que estabeleceram e confirmaram o limite de interdição, assim como *nunca* tomou qualquer tipo de providência para respeitá-las. E, complementa, “a CPP nunca foi ampliada ou outro presídio construído”. Apesar do posicionamento mais comumente utilizado de apontar a falha do Poder Executivo na resolução do problema, nesta ação um outro ponto é destacado. Indicando como autoridades coatoras os juízes criminais das Comarcas de Goiânia e de Aparecida de Goiânia (J2), na ação se afirma que *o Poder Judiciário está contribuindo para a superlotação carcerária da unidade prisional mantendo indevidamente presos provisórios por até 3 anos*. Desta maneira, o membro do MP (MP2) aponta não ser lícita a transferência aos jurisdicionados dos efeitos das deficiências do

⁴⁷ A interdição foi parcial pois, conforme é possível observar nos autos processuais, a quantidade de vagas disponíveis é de aproximadamente 680 (seiscentos e oitenta).

Poder Judiciário. Fundamentando o pedido na jurisprudência dos Tribunais Superiores indica a ocorrência de excessos de prazos contaminadores das legalidades destas ordens de prisão, tornando-as, portanto, “*manifestamente ilegais*”. É ressaltado na ação que o pedido não busca a *revogação* das prisões preventivas, mas “tão somente as suas suspensões, substituindo-as por uma medida alternativa à prisão (monitoramento eletrônico)”.

Na decisão denegatória do *habeas corpus* coletivo (anexo VI), proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, consta o argumento de que este tipo de pedido, *não pode ser buscado de forma despersonalizada*. Afirmar-se que as situações processuais não se igualam, sendo necessária a análise particularizada de cada caso,

principalmente quando a meta é o excarceramento de mais de 1.500 (um mil e quinhentos) presos, retornando ao seio social, sem qualquer ponderação sobre a perigosidade e a vocação para essa volta, afastando a cautelar de restrição da liberdade, expondo a convivência de insegurança a que estará sujeito o *cidadão* que tem sido *vítima* da *criminalidade sangrenta* (decisão do *habeas corpus* coletivo, grifos meus).

Na decisão, o Tribunal de Justiça também argumenta que o Poder Judiciário “não pode permitir que, na confrontação entre garantias de uma coletividade, por mais expressiva que seja, ocorra o sacrifício do conjunto da sociedade, deixando-a em situação de vulnerabilidade, potencializando as agressões que já vem sofrendo”. Afirmar que apesar do direito de agir, e da nobreza que impulsiona a ação do Ministério Público (MP2), este não pode desconhecer o

desequilíbrio que a ordem buscada estabeleceria para a sociedade, uma vez que, indiscriminadamente, pessoas perigosas, em situação que não se poderia conferir-lhes a soltura (...) retornariam à convivência com a massa social, sem resguardo mínimo da segurança, bem expondo que o risco não é programado e deve ser impedido.

Com relação ao pedido de substituição da prisão preventiva pela medida de monitoramento eletrônico, o Tribunal de Justiça justifica a impossibilidade de aplicação da medida por carregar, em si, a tarja da ilegalidade do excesso de prazo presente no ato primitivo. Com essa fundamentação, a decisão aponta o “manifesto descabimento da impetração”, indeferindo o pedido.

Outro fato interessante com relação à impetração de *habeas corpus* coletivo, refere-se à nota de repúdio contra a ação, apresentada pela Associação dos Magistrados do Estado de Goiás (Asmego) (anexo VII). Nesta nota, a Asmego expõe a impetração do HC coletivo como “de extrema irresponsabilidade para com a sociedade goiana, de cunho sensacionalista, e sem consciência pública”. Ainda, “lamenta que o representante do Ministério Público, instituição que deveria proteger a sociedade, a tenha colocado em risco”. Ao questionar a morosidade do Judiciário indicada na ação, a nota aponta que ignora-se o fato de que “a ação penal envolve trabalho conjunto entre Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública”, sendo que a atribuição deste problema “unicamente à Magistratura, é uma aleivosia e uma grande irresponsabilidade do representante do Ministério Público”. Afirmar-se que “cada preso tem uma história, que deve ser avaliada de forma individual e não numa ação com repercussão coletiva”, e ressalta que “se fosse realmente do interesse do Ministério Público resolver o problema da lotação, poderia e deveria procurar individualmente cada promotor da área ligada ao processo de cada réu, e resolvê-lo”. Por fim, a Nota de Repúdio é finalizada afirmando que “a Asmego vai lutar para defender a sociedade, *assumindo o papel que deveria ser exercido pelo Ministério Público*”.

4.2.3. EXECUÇÃO DE DECISÃO JUDICIAL

Ao realizar inspeção judicial em 30 de outubro de 2018, o membro do MPE (MP2) verifica que a lotação da unidade Casa de Prisão Provisória era de 2.981 pessoas, e, em 13 de novembro de 2018, no quantitativo de 2.992 pessoas. Verificando que a decisão de interdição permanece sem cumprimento, este ator apresenta nos autos da ação de interdição da CPP, pedido de Execução de Decisão Judicial requerendo o bloqueio na conta única do tesouro estadual do valor de R\$ 1.800.000,00 (um milhão e oitocentos mil reais). Além disso, pleiteia o bloqueio diário do valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), em observância à multa decretada judicialmente em 21 de setembro de 2018, pelo descumprimento da interdição da unidade prisional.

4.2.4. PEDIDO DE RETIRADA DE TORNOZELEIRAS ELETRÔNICAS

Em 17 de dezembro de 2018, o membro do Ministério Público (MP2) apresenta pedido de autorização de “retirada das tornozeleiras eletrônicas instaladas nos presos do regime aberto, por 45 (quarenta e cinco) dias, para possibilitar a instalação nos presos provisórios e nos reeducandos que forem progredidos para o regime semiaberto”. A justificativa do pedido é realizada com base na informação sobre o esgotamento do número de tornozeleiras contratadas, ausência de previsão orçamentária para contratação emergencial sem ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal, e “a existência de uma grande quantidade de presos que receberam a determinação judicial para a instalação de tornozeleiras, mas ainda aguardam presos, agravando ainda mais a situação catastrófica de superlotação carcerária”. O pedido, que foi direcionado ao Magistrado responsável pela Vara de Execução Penal vinculada ao regime aberto, foi deferido com base em princípios de Política Criminal, como a Progressividade da Execução Penal.

4.2.5. COMUNICAÇÃO DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS À ONU, AO PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E À PRESIDENTA DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em 06 de agosto de 2019, o membro do Ministério Público (MP2), envia ofícios ao Presidente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), à Presidenta do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), e ao Coordenador da ONU no Brasil, para relatar a crise de superlotação presente na unidade prisional Casa de Prisão Provisória. Nestes documentos, o ator expõe o histórico dos eventos já ocorridos e das estratégias já utilizadas na tentativa de fazer com que o Estado cumprisse a decisão de interdição proferida em 2011, confirmada em 2013, em 2015, e novamente em 2018, com a imposição de multa diária no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).

Esta estratégia é utilizada como meio de dar ciência da grave situação presente no local às autoridades públicas que ocupam nível hierárquico superior, e que, portanto, teriam maiores possibilidades de adotar medidas que pudessem ter algum impacto efetivo na situação denunciada. À ONU é requerido o registro da comunicação de violação de direitos humanos na comunidade carcerária da Casa de Prisão Provisória, “por omissão dolosa e insistente do Estado de Goiás, que não está tomando nenhuma providência para reverter, que seja minimamente, essa situação calamitosa (superlotação),

o que poderá desaguar em eventos irreparáveis para a vida daquelas pessoas privadas de liberdade”.

4.3. DESDOBRAMENTOS DAS AÇÕES DE INTERDIÇÃO

Nesta seção serão apresentadas as principais informações sobre o desenrolar do uso das ações de interdição, de modo que tornará mais clara a compreensão sobre como se deu a atuação dos profissionais envolvidos nestas estratégias. Por apresentar uma maior quantidade de proposições com o objetivo de redução da lotação das unidades prisionais, as ações relacionadas à interdição das unidades superlotadas possuem uma maior quantidade de desdobramentos. Contudo, por conter uma proposta completamente diferenciada do que comumente é realizado em termos de contenção da superlotação carcerária, o Projeto Ocupação Prisional Taxativa se deparou com outros tipos de desafios. A observação das premissas que orientam a estratégia, e as resistências encontradas nas ações serão fundamentais para compreender as disputas em jogo, no que se refere à definição de atribuições dentro do contexto prisional.

4.3.1. AUTORIZAÇÃO DO DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO DE INTERDIÇÃO

Diante dos elevados índices de superlotação presentes nas carceragens de delegacias da região metropolitana de Goiânia, em 18 de junho de 2013, instaura-se o procedimento administrativo nº 1143. O objetivo deste expediente consistia na confirmação sobre a “delimitação quanto ao limite de custodiados na CPP”, já determinado no ano de 2011, em 1.460 pessoas. Este processo, iniciado pela Administração Prisional, buscava obter uma definição sobre como ficaria o limite de interdição da unidade carcerária diante da autorização, pelo Poder Judiciário (J1), de transferência de custodiados das carceragens de delegacias para a CPP. Neste expediente, a Diretoria da unidade prisional informa que esta nova determinação judicial estava provocando o aumento da lotação prisional acima do limite de interdição parcial proferido em 2011, encontrando-se o contingente populacional próximo a 1.700 pessoas.

A decisão de transferência de metade dos presos mantidos nas carceragens de delegacias para a CPP foi adotada em reunião realizada em 22 de maio de 2013 pela

Corregedoria-Geral de Justiça de Goiás. De acordo com a Ata de Reunião é possível notar a presença de diferentes atores do sistema de justiça criminal neste encontro⁴⁸, que teve como objetivo “tratar sobre os *problemas* que assolam o sistema penitenciário do Estado de Goiás, principalmente no que se refere à superlotação dos presídios e delegacias estaduais a fim de *propor soluções* para sanar os problemas citados” (fl. 4)⁴⁹. Neste ponto é interessante observar como, ainda que por diferentes razões, a “*situação*” de superlotação carcerária é considerada um *problema público* pelas autoridades mencionadas, o que de certa forma tornou possível a inclusão do tema na agenda governamental da região.

Nesse encontro foi determinada a limitação de vagas nas Delegacias Especializadas de Goiânia e de Aparecida de Goiânia, com a fixação em 160 presos nas carceragens destas delegacias. Atingido este valor deveria ocorrer o imediato encaminhamento do excedente de pessoas diretamente à Casa de Prisão Provisória. Esta medida é justificada pela previsão do prazo de 7 (sete) meses para a construção de nova unidade prisional: o Centro de Triagem (CT). A destinação inicial desta nova unidade seria proceder a entrada dos presos provisórios no sistema prisional, para posterior encaminhamento às vagas existentes na CPP. A inauguração do CT almejava a extinção da utilização das carceragens de delegacias da Capital e de Aparecida de Goiânia, ainda que a quantidade de presos nas delegacias superasse 300 pessoas, e a nova unidade contasse com previsão de 212 vagas. Naquele momento, a preocupação com relação à situação de superlotação carcerária na região estava mais relacionada ao esvaziamento das carceragens de delegacias, do que com relação à superlotação prisional de modo mais amplo, vez que a decisão acarretaria em um grande aumento no contingente populacional da Casa de Prisão Provisória.

A decisão também se justifica pela ocorrência de rebeliões e mortes de pessoas aglomeradas nas celas de delegacias de Goiânia e Aparecida de Goiânia. Após

⁴⁸ Representante da Corregedoria de Justiça de Goiás; representante do Conselho Nacional de Justiça; Secretário de Segurança Pública do Estado; Juízas representantes das Varas Criminal e de Execução Penal de Goiás; Promotores de Justiça; representante da Procuradoria-Geral do Estado; Prefeito da cidade de Planaltina; representante da Procuradoria-Geral do Município; representante da Agência Goiana do Sistema de Execução Penal (Agesp); representantes da Polícia Civil, incluindo delegado, assistente e assessor de planejamento.

⁴⁹ As citações que aparecem entre aspas nesta seção foram todas retiradas do processo administrativo nº 1143 referente à interdição da unidade prisional Casa de Prisão Provisória, disponível mediante solicitação.

esse evento-foco, ocorrido em janeiro de 2012, o movimento por parte de Delegados para retirada de presos das carceragens de delegacia ganha força, e gera desacordos com profissionais do sistema penitenciário em razão da falta de vagas para acolhimento destas pessoas em unidades prisionais. Em maio de 2013, após as “constantes reclamações das autoridades policiais”, o Conselho Nacional de Justiça agenda reunião com a Corregedoria Geral de Justiça de Goiás e demais autoridades locais já mencionadas para tratar sobre o assunto. Nessa reunião ficou determinada a interdição nas carceragens de delegacias em 160 presos, sendo que após atingido este limite, todos os detidos deveriam ser imediatamente encaminhados à CPP. Após questionamentos por parte da Administração Penitenciária sobre como ficaria a interdição parcial da CPP fixada em 1.460 pessoas, é prolatada decisão judicial (J1) expressamente autorizando a CPP “a receber os presos oriundos das carceragens de delegacias de Goiânia e Aparecida de Goiânia, acima do limite fixado na decisão de interdição até 22 de janeiro de 2014” (fl. 17).

É importante destacar que apesar da *decisão judicial de descumprimento do limite de interdição*, o membro do Ministério Público (MP1) que também participou do encontro se posicionou em sentido totalmente contrário à medida. Para este ator (MP1), o limite de interdição deveria ser respeitado até que outro fosse estabelecido judicialmente. Afirma que o conteúdo da ata não foi lido e nem aprovado pelos presentes, sendo que a decisão teria sido uma *estratégia utilizada pelas autoridades da Segurança Pública para resolver aquele que seria o seu maior problema*: “desocupar as carceragens das delegacias, não se preocupando, porém, quanto ao limite existente para a ocupação da Casa de Prisão Provisória” (fl. 10).

Apesar de ter participado da reunião e ter se manifestado nos autos com um argumento contrário às deliberações realizadas, a manifestação do membro do Ministério Público (MP1) se configura como uma voz isolada diante da maneira como a situação é abordada. No momento em que é determinado judicialmente o recebimento de presos acima da limitação na CPP é possível perceber uma preocupação mais urgente em resolver o problema da superlotação nas carceragens de delegacias. Na época, este tema estaria em maior evidência na agenda de decisões do governo, do que a própria questão da superlotação carcerária que poderia ser agravada no interior da CPP. Apesar de considerar compreensível a preocupação do representante do Ministério Público (MP1)

em se contrapor à suplantação do limite de custodiados na CPP, a decisão (J1) indica a necessidade da “*busca de soluções momentâneas para problemas urgentes, utilizando-se da ponderação como caminho natural e necessário nesses tempos de crise*” (fl. 16).

Também é possível observar nos argumentos utilizados no mérito da decisão, a *atribuição de responsabilidade pelo problema prisional exclusivamente ao Poder Executivo*, que teria deixado de “fazer investimento público, de forma incisiva e efetiva, na construção, ampliação ou reforma das unidades prisionais”. O Magistrado afirma que “a precariedade da estrutura carcerária não atinge somente o preso, mas também aos servidores e autoridades que convivem no mesmo ambiente insalubre, em flagrante desrespeito do Poder Público em ofertar um mínimo de dignidade para a execução do trabalho humano” (fl. 14-15).

4.3.2. UNIDADE CENTRO DE TRIAGEM: AS FUNDAMENTAÇÕES DO PEDIDO DE INTERDIÇÃO, DO DEFERIMENTO DO PEDIDO E DO DESCUMPRIMENTO DA DECISÃO

Pouco mais de dois meses após a inauguração, a unidade Centro de Triagem foi interditada parcialmente por decisão judicial (J1) proferida em 03 de março de 2015 (processo administrativo nº 1294). Em petição conjuntamente assinada pelo Ministério Público (MP1) e Defensoria Pública do Estado de Goiás são elencadas uma série de violações de direitos perpetradas na nova unidade que “*já inaugurou lotada*”⁵⁰. Com 212 vagas, o estabelecimento prisional iniciou suas atividades com pouco mais de 300 custodiados⁵¹. No dia 09 de fevereiro de 2015, a unidade possuía 529 pessoas encarceradas. No dia 20 de fevereiro de 2015 já abrigava 600 pessoas. O local chegou a conter aproximadamente 700 pessoas, mesmo tendo sido projetado para 212 vagas.

Na petição inicial de interdição do CT (fls. 02-15)⁵² foram apontadas inúmeras violações aos direitos humanos perpetrados contra as pessoas para lá enviadas. As instituições MPE e DPE verificaram, em inspeções realizadas na unidade em

⁵⁰ Informação presente nos autos processuais e confirmada em mais de uma entrevista.

⁵¹ Informação obtida em entrevista realizada em 17 de dezembro de 2018.

⁵² As citações e a indicação de paginação que aparecem nesta seção foram retiradas do processo administrativo nº 1294, referente à interdição da unidade prisional Centro de Triagem, disponível mediante solicitação por e-mail.

momentos distintos, a materialização de uma situação de completa ilegalidade em decorrência da superlotação da unidade. Celas com 32 homens onde caberiam no máximo 10, repouso realizado em turnos por ausência de colchões e espaço. Incomunicabilidade das pessoas para lá enviadas, ausência de realização de visitas por falta de estrutura da unidade para concretização deste direito. Alimentação insuficiente. Dezenas de prisioneiros com sérios problemas de saúde e sem qualquer tipo de assistência. Ausência de água potável. Humilhações diárias em revistas coletivas altamente constrangedoras, ocorridas após o banho de sol, “quando todos os prisioneiros são obrigados a ficarem nus, com os braços na cabeça e de cócoras” (fl. 05). Deficiência no setor elétrico impedindo até mesmo os computadores da administração da unidade de serem ligados simultaneamente sem ocorrer queda na rede elétrica. Inexistência de linhas telefônicas na administração da unidade, impedindo a comunicação.

Entre os argumentos presentes na petição de interdição está a indicação de responsabilidade do Poder Público pela superlotação de unidades prisionais, problema este que decorreria da *falta de políticas públicas voltadas para o setor penitenciário*:

Mesmo conscientes dos reflexos nefastos do encarceramento de pessoas em prisões superlotadas (comprovadamente um dos principais fatores criminógenos na atualidade), *os gestores da Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária* insistem em *ignorar* essa realidade, limitando-se a repetir os erros do passado, fazendo das prisões simples depósitos de pessoas sem qualquer respeito aos limites físicos de ocupação (fl. 06) [Grifo meu].

A petição aponta que “a violência que se impõe a estes presos provisórios é, em muitos casos, de maior gravidade do que muitos dos crimes a eles imputados” (fl. 08). Também consta a alegação de que “inúmeros direitos expressamente previstos na Constituição e na Lei de Execução Penal são violados pela ação do Estado que, na execução penal, insiste em considerar o indivíduo preso como objeto” (fl. 09).

Ao manter pessoas humanas em espaços insuficientes, o Estado pratica tortura, provoca sofrimento ilegal e absolutamente desnecessário ao preso, desrespeitando princípio que é um dos fundamentos da sociedade brasileira estabelecidos no art. 1º da Constituição Federal: a dignidade da pessoa humana (fl. 09).

Os principais argumentos utilizados na petição são no sentido de apontar “as graves violações de direitos humanos e do flagrante desrespeito às normas constitucionais, legais e regulamentares que orientam o funcionamento do

estabelecimento penal” (fl. 12). Alega-se que a decisão de interdição “é a medida adequada para que se façam cessar os excessos praticados *pela administração penitenciária* contra os prisioneiros do Centro de Triagem” (fl. 12). Nesta lógica, resta então, *ao Judiciário*, como *responsável pela proteção do sistema de garantias constitucionais*, determinar a interdição parcial da unidade prisional. Reconhecendo que da interdição decorrerá “situações complexas, que irão exigir soluções também complexas”, as instituições responsáveis pela ação afirmam que “fechar a porta de entrada é a providência preliminar mais urgente” (fl. 12).

Apesar de não apontar especificamente a existência de atribuição do Poder Judiciário na superlotação carcerária da unidade, na petição é apontada a necessidade de uma “atuação integrada do Poder Judiciário para que seja verificada (ou revista) a apreciação de outras alternativas à prisão provisória, notadamente aquelas definidas no art. 319 do Código de Processo Penal”⁵³ (fl. 12).

Na decisão liminar (J1) é possível encontrar o seguinte argumento:

É de conhecimento público que a *superlotação* das unidades prisionais do Estado *é decorrente da falta de investimento na reestruturação de estabelecimentos* de execução penal para cumprimento de pena nos regimes fechado e semiaberto, bem como a *não criação de vagas para custódia de presos provisórios*. Essa situação *é crítica* em todo o país, mas em Goiás, beira ao caos (fl. 43).

Apontando a existência de violação ao mínimo de dignidade humana, é proferida decisão liminar de proibição de entrada de novos presos na unidade até que seja atingido o *limite suportável*, definido em sentença na quantidade de 330 presos, ainda que a quantidade de vagas informada seja para 212 pessoas. Não é detalhado na decisão como este valor deveria ser atingido, para onde deveriam ser encaminhadas as pessoas que

⁵³ Art. 319. São medidas cautelares diversas da prisão: I - comparecimento periódico em juízo, no prazo e nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar atividades; II - proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações; III - proibição de manter contato com pessoa determinada quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado dela permanecer distante; IV - proibição de ausentar-se da Comarca quando a permanência seja conveniente ou necessária para a investigação ou instrução; V - recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga quando o investigado ou acusado tenha residência e trabalho fixos; VI - suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais; VII - internação provisória do acusado nas hipóteses de crimes praticados com violência ou grave ameaça, quando os peritos concluírem ser inimputável ou semi-imputável (art. 26 do Código Penal) e houver risco de reiteração; VIII - fiança, nas infrações que a admitem, para assegurar o comparecimento a atos do processo, evitar a obstrução do seu andamento ou em caso de resistência injustificada à ordem judicial; IX - monitoração eletrônica.

excedessem esta quantidade, e, principalmente, nenhuma obrigação é imposta especificamente aos membros do Poder Judiciário. Ainda que sejam estes profissionais que possuem atribuição sobre o controle do fluxo da porta de entrada e saída do sistema prisional. Apenas determina-se à direção da unidade prisional, que não receba nenhuma nova pessoa em privação de liberdade até que seja atingido o limite fixado.

Em resposta à decisão de interdição do Centro de Triagem, o Estado de Goiás impetra Mandado de Segurança (MS). Entre os argumentos utilizados nesta ação, aponta-se a falta de reflexão quanto à gravidade e a excepcionalidade da providência. Afirmase que a deliberação se revela inoportuna, ainda mais por não solucionar efetivamente o problema. Consta no MS que a decisão teria sido determinada “à míngua de referências e dados gerenciais” (fl. 54) para o estabelecimento da limitação em 330 pessoas. Afirmase que “o número parece ter sido indicado ao acaso” (fl. 54). Alega-se que embora tenha sido realizada inspeção judicial no estabelecimento prisional, o Magistrado que proferiu a decisão de interdição teria deixado de adotar providência suficiente para garantir o adequado funcionamento do Centro de Triagem, não apurando *as causas da superlotação*. O Estado também afirma ter ocorrido violação aos dispositivos legais, Resolução do CNJ, Ofício da Corregedoria, o que deveria *invalidar* a decisão. Questiona, também, para onde devem ser encaminhados os aproximadamente 270 presos que excederiam a limitação determinada.

Um ponto importante dos argumentos presentes no MS impetrado, refere-se à imprescindibilidade de *enfoque macro do problema prisional*. Afirmase que a solução da demanda prisional passa pelo enfrentamento sistêmico do problema, e não por *soluções isoladas, que afrontam a indeclinável separação entre as funções de Poder e a reserva do possível*. Além disso, aponta-se a presença do

periculum in mora decorrente do fato de que a remoção de 270 presos, sem prévia estipulação de local adequado a recepcioná-los, cumulada com o impedimento à alocação de novos presos, em vez de solucionar o problema do Centro de Triagem, ameaça, na verdade, comprometer não só a atividade da polícia judiciária, mas todo o sistema penitenciário goiano (fl. 61).

O MS impetrado pela Procuradoria Geral do Estado é *denegado* pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Mesmo ocorrendo a confirmação da decisão de interdição pelo Tribunal, não há o cumprimento da decisão neste momento. Observa-se que, apesar

da concessão da liminar de interdição parcial ter estabelecido um limite de 330 pessoas na unidade prisional em 2015, mais de 3 (três) anos após a determinação judicial, o estado de superlotação na unidade persiste.

4.3.3. CUMPRIMENTO DA DECISÃO NO CENTRO DE TRIAGEM

Por meio da realização de entrevistas e visita *in loco* na unidade prisional Centro de Triagem⁵⁴ pude observar que a decisão de interdição proferida em 2015 foi cumprida no 2º semestre de 2018. Entre outros motivos, o cumprimento da decisão ocorreu por conta da intervenção do membro do Ministério Público (MP2) no processo de interdição. Nesse ponto, a interação entre responsáveis pela administração da unidade e o ator do MPE foi fundamental para a adoção de providências. Com a ausência de retorno da autoridade da Administração Penitenciária que teria gerência para efetivamente decidir algo com relação à superlotação, os atores que lidam diariamente com a situação da unidade se articularam junto ao membro do MP (MP2), buscando uma movimentação no Judiciário, que permitisse o retorno à discussão do problema.

Para a diminuição do contingente populacional foi realizada a transferência de pessoas encarceradas na unidade Centro de Triagem, que estava em maior evidência naquele momento, para outras unidades prisionais, principalmente, para a Casa de Prisão Provisória, localizada no mesmo Complexo Prisional, e interditada judicialmente desde 2011. Assim, do mesmo modo como ocorreu em 2013, com a interdição das carceragens de Delegacias e a realização de transferência do excedente de pessoas diretamente à CPP, novamente, esta unidade prisional é utilizada para que outra possa cumprir uma decisão de interdição. Com o encaminhamento do excedente de pessoas aprisionadas do CT para a CPP, esta última unidade, que já possuía problemas de superlotação, teve esta situação agravada.

⁵⁴ Visita e entrevista realizadas em 17 de dezembro de 2018.

4.3.4. CASA DE PRISÃO PROVISÓRIA: CONFIRMAÇÕES DA INTERDIÇÃO, IMPOSSIBILIDADE DE CUMPRIMENTO E PERMANÊNCIA DA SUPERLOTAÇÃO

Após um tempo paralisado, com a transferência do excedente de pessoas encarceradas no Centro de Triagem à Casa de Prisão Provisória, o processo de interdição desta unidade volta a ser movimentado. Em maio de 2015 é prolatada nova decisão (J1) nos autos em que se afirma que “o crescimento vertiginoso da população encarcerada está desproporcional aos instrumentos legais disponíveis para sua contenção” (fl. 43). É citada fala do Ministro Ricardo Lewandowski de que “é preciso mudar a ‘cultura do encarceramento’ que está enraizada no dia a dia de muitos magistrados” (fl. 43), referindo-se à utilização de medidas cautelares diversas da prisão.

Diante do quadro exposto e da necessidade extrema de *resolver* a superlotação da CPP (restabelecendo o limite da interdição – 1.460 presos) é que agora entendo premente o Judiciário Goiano voltar os olhos às medidas cautelares diversas da prisão. Principalmente o uso da tornozeleira com monitoramento eletrônico (J1).

Com relação à atuação do Poder Executivo, o Magistrado (J1) afirma que “o Estado de Goiás não oferece as mínimas condições para a execução digna da pena ou prisão provisória, como prescreve a Constituição Federal e a Lei de Execução Penal, e que não irá construir vagas em unidades prisionais em tempo próximo”. Novamente, percebe-se a consideração da construção de novas unidades como a melhor alternativa para o problema apresentado. Tanto que, a possibilidade de utilização de medidas alternativas à prisão, como o mencionado uso do monitoramento eletrônico, é colocada como ação subsidiária diante da inocorrência da oferta de vagas pelo Poder Executivo, ainda que se questione a “cultura do encarceramento” na decisão.

Por conta da omissão do Executivo, o Magistrado afirma ser necessário “mudar e ampliar a forma de ver a pena de prisão e o encarceramento provisório, buscando aplicar os avanços e alternativas tecnológicas disponíveis” (fl. 43). Nesse sentido, sugere a utilização do monitoramento eletrônico como “meio de ‘esvaziar’ a unidade prisional de forma segura e manter sua população interna a um nível de suportabilidade razoável” (fl. 44). Para tanto, aponta a necessidade de participação da Corregedoria Geral de Justiça, no sentido de “designar um Juiz responsável por avaliar os casos individuais dos presos da CPP”, ou “conclamar os Juízes Criminais a aderirem

a esta ideia”. Afirmando que “a situação da Casa de Prisão Provisória necessita de atuação imediata no intuito de se evitar problemas maiores e insolúveis” (fl. 44) julga procedente o pedido de manutenção do limite máximo de presos na CPP em 1.460 pessoas, nos termos da decisão de interdição. “Não será dada entrada a nenhum preso na CPP até o retorno do limite acima determinado” (fl. 44).

Cinco meses após a decisão e verificando a ocorrência de seu descumprimento, ou seja, continua ocorrendo a entrada de pessoas presas provisoriamente na unidade, o Magistrado questiona o Superintendente de Segurança Penitenciária sobre a situação. Este, por sua vez, informa:

A Superintendência de Segurança Penitenciária, no uso e gozo de suas atribuições, ainda que encontre algumas dificuldades em determinados casos, sempre cumpre, integralmente, todas as determinações judiciais *impostas* ao Sistema Penitenciário do Estado de Goiás. Acontece que, *mesmo com a realização das Audiências de Custódia* ainda é grande a chegada de presos na Central Regional de Triagem o que nos obriga a recambia-los para a Casa de Prisão Provisória, que goza de uma estrutura mais adequada, permitindo assim equilibrar o fluxo contínuo de presos que diariamente são *inseridos* no sistema prisional (fl. 77).

Em fevereiro de 2016, o membro do Ministério Público (MP2) peticiona no processo alegando a ausência de pretensão dos atores da Administração Penitenciária em cessar a contínua transferência de presos do CT para a CPP, “demonstrando total *desinteresse* em dar cumprimento à ordem judicial anteriormente proferida” (fl. 87). A petição ministerial aponta a situação na CPP como *caótica e degradante, com privação dos direitos mais elementares previstos* na Lei de Execução Penal (art. 41), configurando um quadro de *total abandono e desassistência*. Alega-se não ser mais possível admitir “as escusas apresentadas pela SEAP [Administração Penitenciária] para se furtar a tomar as medidas emergenciais necessárias ao alcance do objetivo de retornar o limite de 1.460 presos, fixado na interdição da unidade prisional” (fl. 87). Informa ter adotado providências com relação à responsabilidade civil e criminal da Administração Penitenciária, inclusive com a “instauração de inquérito civil público, visando apurar eventual improbidade administrativa em desfavor do Secretário de Segurança Pública e Administração Penitenciária” (fl. 88).

Em março de 2018 é prolatada nova decisão (J1) nos autos. Esta comunicação inicia afirmando que “o Estado de Goiás está enfrentando nestes últimos anos as consequências pela falta de investimento público no sistema de execução penal. Foram

décadas de omissão, mesmo diante da *crescente criminalidade* e do aumento da população carcerária” (fl. 99). São mencionadas as inúmeras rebeliões e mortes ocorridas dentro do cárcere, creditando-se a responsabilidade ao aumento da presença de organizações criminosas no Estado de Goiás, mas também à situação de superlotação dentro dos estabelecimentos prisionais. O Magistrado (J1) aponta na decisão a existência de uma “difícil equação entre aumento da criminalidade *versus* oferecimento de vagas para custódia”. Afirmar, ainda, que “a criminalidade crescente e a falta de vagas foram, sem dúvida, o grande móvel do aumento demográfico e significativo da Casa de Prisão Provisória” (fl. 101).

Desta maneira, esta nova decisão, que confirma novamente a interdição da unidade, concede o prazo de seis meses para que a Administração Penitenciária transfira os presos excedentes, a fim de dar *fiel cumprimento e efetividade ao comando da decisão de restabelecimento do limite de interdição em 1.460 pessoas*. O diferencial desta decisão é a condenação em *multa diária* no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) caso a decisão não seja cumprida ao final do prazo determinado. À época, a população carcerária na unidade era de aproximadamente 2.500 pessoas.

Em julho de 2018, o membro do MP (MP2) se manifesta nos autos afirmando que “o Sistema Prisional Goiano está sofrendo as graves consequências da *inadimplência* do Governo de Goiás”. Aponta que a superlotação das antigas unidades “tem propiciado rebeliões e fugas, que *impõe o terror na sociedade goiana*” (fl. 106). Além disso, este mesmo profissional também denuncia a “conduta do Governo de Goiás em ignorar a pública e notória crise no Sistema Penitenciário Goiano”, alegando que a decisão de interdição *nunca foi levada a sério pelo Governo de Goiás*. Afirmar que se o Governo tivesse o mínimo de preocupação, teria garantido a celeridade das obras dos novos presídios (fl. 107).

4.3.4.1. A RESPOSTA DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO (E2)

Em resposta à decisão (J1) e à manifestação do membro do MP (MP2), o Procurador Geral do Estado (E2) apresenta inúmeras informações e contestações sobre a problemática descrita. Inicia sua manifestação no processo afirmando ser “*absolutamente impraticável*” o cumprimento da determinação de limitação do número de presos dentro

do prazo concedido. Informa que para que fosse possível atingir o limite de 1.460 pessoas, seria necessária a transferência de 1.060 aprisionados. E, questiona: “para onde encaminhar esse contingente?”.

Informa que segundo dados disponibilizados pela DGAP em julho de 2018, a população carcerária do Estado de Goiás era composta por 20.753 pessoas. No entanto, havia apenas 9.858 vagas no sistema prisional estadual, consolidando um déficit de 10.985 vagas. Ainda, de acordo com relatório emitido pela DGAP e anexado aos autos é possível verificar que das 118 unidades prisionais que atualmente compõem o sistema prisional, apenas dezesseis não estão em estado de superlotação, sendo que pelo menos quatorze estão interditadas por força de decisão judicial⁵⁵.

Na petição, o ator da PGE (E2) afirma que “o sistema prisional goiano *não possui estrutura que permita a acomodação dos presos excedentes*, a fim de restabelecer o limite fixado por este juízo” (J1) (fl. 111). Salienta que a manutenção da decisão importará em descumprimento da recomendação da Corregedoria do TJGO, apontando um conflito existente entre diferentes *diretrizes judiciais*. Alega que “a transferência do excedente não *solucionaria* a problemática, mas apenas a *redistribuiria* para outras unidades prisionais já em situação de superlotação e em piores condições, portanto, agravando a situação dos aprisionados.

Apesar de apontar a impossibilidade estrutural para transferência de presos provisórios, o ator da PGE (E2) informa a adoção de outras alternativas para enfrentamento do problema, como a aquisição de 256 celas modulares, “que permitirão a criação de 3.072 vagas no sistema prisional, em caráter emergencial, a fim de diminuir o déficit de vagas, cumprindo o *princípio da humanização da pena*” (fl. 111 verso). Também diz estar em fase de construção novas unidades prisionais nos municípios de Águas Lindas (300 vagas), Novo Gama (300 vagas), Planaltina (388 vagas) e Senador Canedo (212 vagas).

⁵⁵ Na petição são indicadas as unidades que estão interditadas judicialmente, com a ressalva de que estas informações não estão completas. Indica-se a interdição das unidades prisionais das seguintes comarcas: Região Metropolitana: Guapó, Anápolis (velho), CPP, Centro de Triagem; Região Noroeste: Jussara, Montes Claros de Goiás, Araçú; Região do Entorno: Águas Lindas de Goiás, Valparaíso, Região Sudeste: Itumbiara, Silvânia; Região Centro-Oeste: Aragarças; Região Norte: Itapaci, Jaraguá;

Aponta-se também a responsabilidade do Poder Judiciário no problema da superlotação carcerária afirmando ser “de amplo conhecimento que a *postura de enclausuramento* que vem sendo adotada pelo Poder Judiciário torna inócua qualquer tentativa de solucionar a problemática, na medida em que frustra a efetiva atuação do Poder Executivo na gestão do sistema prisional”. Justifica seu argumento afirmando que “a possibilidade material de criação de vagas no sistema prisional é incapaz de acompanhar o crescimento da população carcerária, que se dá em progressão geométrica”. Salienta que “enquanto prevalecer essa política de encarceramento em massa, quaisquer esforços no sentido de viabilizar a criação de novas vagas no sistema prisional serão incapazes de *solucionar* a situação deficitária”. Alega-se, também, que “o Poder Executivo, ainda que multiplique sua capacidade de criar vagas no sistema prisional, continuará incapaz de dar vazão ao *crescimento exponencial* da população carcerária, avalizado pela *sede de encarceramento* continuamente manifestada pelo Poder Judiciário” (fl. 112 verso).

Referindo-se à manifestação anterior do Magistrado (J1), o ator da Procuradoria Geral do Estado (E2) aponta a necessidade de adoção de *medidas alternativas ao cárcere*. Informa a renovação de contratos realizados pela Administração Penitenciária com empresa de monitoramento eletrônico, sendo estimado o fornecimento mensal de 4.000 tornozeleiras, totalizando 48.000 tornozeleiras/ano. Assim, defende que “o Poder Executivo é plenamente capaz de fornecer os meios necessários à implementação da medida sugerida por este juízo”, vez que indisponível local para transferência do contingente de pessoas conforme determinado judicialmente (fl. 112).

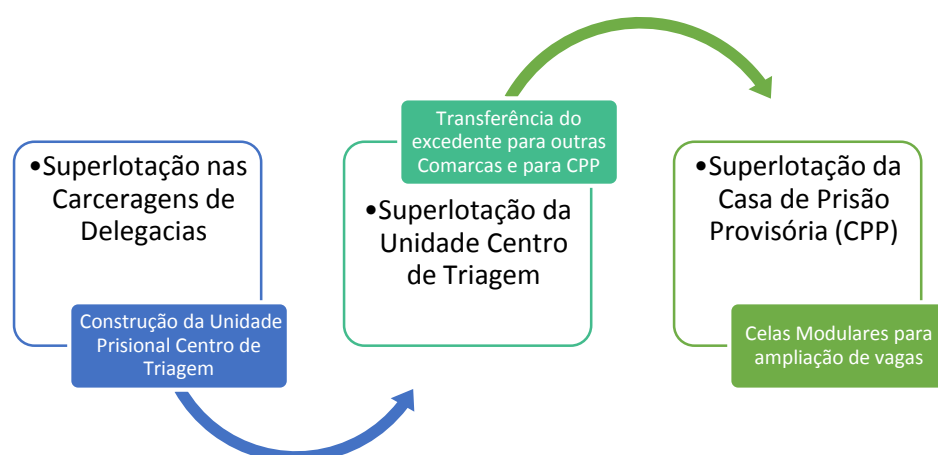
4.3.4.2. MANIFESTAÇÃO DO MP (MP2) E ACORDO COM O PODER EXECUTIVO

Em 28 de agosto de 2018, o membro do MP (MP2) peticiona nos autos sobre as informações prestadas pela PGE (E2). Alega *ausência* de apresentação de propostas pelo Governo de Goiás para a solução dos graves problemas do sistema carcerário goiano. Afirmar que a decisão judicial “*nunca foi levada a sério pelo Executivo Estadual e continua não sendo respeitada*” (fl. 121 verso). Não há comentários sobre as ações que a PGE afirmou estarem sendo adotadas, ou sobre o requerimento para utilização de tornozeleiras eletrônicas. Além de questionar a conduta adotada pelo Estado, o ator do

MP afirma ele mesmo ter apresentado propostas “legais e factíveis para a solução”. Requer o pronunciamento judicial urgente para assegurar o cumprimento mínimo de regras humanitárias “*esquecidas pelo Governo de Goiás ao longo do tempo*” (fl. 121).

Em janeiro de 2019, após intimação, outro ator da PGE (E3) se manifesta nos autos informando a proposta de acordo realizada pelo membro do MPE (MP2). Este acordo consiste na utilização dos valores da multa judicial para ampliação de vagas na CPP. O membro da PGE aponta a necessidade de tramitação desta proposta perante diversos órgãos e departamentos integrantes da estrutura da administração direta e indireta. Alega que a conclusão sobre a proposta realizada demanda tempo razoável, “tendo em vista o indispensável percurso burocrático a ser percorrido”. Desta maneira, solicita a “suspensão do feito”, pelo prazo de 30 (trinta) dias, para apurar a viabilidade do acordo. A suspensão é deferida pelo magistrado responsável pela ação. O lapso temporal da pesquisa se encerra neste ponto.

O esquema abaixo demonstra como o discurso pela necessidade de ampliação de vagas, e a indicação de atribuição do Poder Executivo, está bastante presente no material empírico da pesquisa. Esta situação é predominante, ainda que presente a proposição de utilização de outros tipos de estratégias, como a impetração de *habeas corpus* coletivo, o pedido de relaxamento das prisões preventivas que ultrapassam o período de 120 dias, ou a utilização de monitoramento eletrônico. Indeferido ou não analisado, estes pedidos são desconsiderados como medidas efetivas para lidar com a situação de excedente populacional.



Fluxograma superlotação e transferência entre unidades. Elaboração própria, 2019.

4.4. DESDOBRAMENTOS DO PROJETO OCUPAÇÃO PRISIONAL TAXATIVA

Nesta seção será apresentado o contexto em que houve a movimentação para a criação do Projeto Ocupação Prisional Taxativa, bem como os desdobramentos da utilização desta estratégia. Para compreender a tentativa de uso desta ação para resolver o problema da superlotação carcerária é necessário observar a situação anterior ao Projeto. Quais os principais atores envolvidos em sua elaboração, quais os argumentos por eles utilizados para justificar a medida, e quais as escolhas realizadas para sua implementação. Importante também destacar a importância que diversos fatores podem desempenhar no sucesso ou insucesso da proposição de um diferente meio de atuar no interior do sistema de justiça criminal.

4.4.1. A SUPERLOTAÇÃO NAS CARCERAGENS DE DELEGACIAS

Enquanto na Região Metropolitana de Goiânia as ações de interdição são utilizadas com o objetivo de conter os elevados índices de superlotação de unidades prisionais, no Estado do Paraná ocorre o oposto. Neste Estado, a superlotação de pessoas presas provisoriamente nas delegacias ainda é grande, e consiste na principal preocupação dos atores do sistema de justiça, no tocante à superlotação carcerária.

Essa informação pode ser verificada no Plano Anual de Fiscalização – Sistema Carcerário (PAF 2017)⁵⁶, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). O objetivo da realização deste Relatório foi o de “avaliar a gestão do sistema carcerário no Estado do Paraná, com enfoque nas estratégias e ações para o enfrentamento da superlotação das carceragens de delegacias de polícia e cadeias públicas do Estado” (p. 11). De acordo com o documento, que utilizou informações fornecidas pela Polícia Civil e pelo Departamento Penitenciário do Estado do Paraná – DEPEN-PR,

⁵⁶ Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/paf2017/319600>>. Último acesso em 16 de jun. 2019.

em 10/12/2017 havia 10.729⁵⁷ presos em carceragens de delegacias e cadeias públicas no Estado ocupando 3.618 vagas⁵⁸, um déficit de 7.111 vagas, ou 196,5% de superlotação; ao passo que o sistema penitenciário⁵⁹ possuía 19.345 presos para 17.793 vagas⁶⁰, um déficit de 1.552 vagas, ou 8,7% de superlotação.

Por meio da realização de entrevistas foi possível perceber que a escolha pela manutenção da superlotação nas carceragens de delegacias, e não nas unidades prisionais, se baseou nas possíveis consequências de rebeliões, considerando o aprisionamento em cada um destes espaços. No caso de ocorrência de rebeliões, imaginava-se menos problemático o controle da situação com uma população carcerária menor, aprisionada nas carceragens de uma Delegacia, do que em uma unidade prisional com excedente e contingente de pessoas muito maior. Além disso, também foi indicado pelo Departamento Penitenciário do Paraná (DEPEN-PR), a possibilidade de realização de *tratamento penal* em unidades prisionais menos lotadas.

Contudo, a escolha pela concentração da superlotação nas carceragens de delegacias e não nas unidades prisionais, fez com que a responsabilidade pelos presos do estado fosse entregue a pastas diferentes. Assim, à época, a Secretaria de Justiça (SEJU) ficou competente pela administração das penitenciárias, enquanto a Secretaria de Segurança Pública (SSP) ficou encarregada das carceragens de delegacias e cadeias públicas. Essa informação também consta no Relatório Geral realizado pelo CNJ em 2010⁶¹, em que é possível perceber a grave situação de custódia das pessoas mantidas nas carceragens de delegacias à época. Entre os principais apontamentos, destacam-se as seguintes situações:

- a) Existência de 2.064 presos já condenados cumprindo pena nas unidades a cargo da Polícia Civil do Estado do Paraná;
- b) Duas Secretarias de Estado com atribuição para a Administração Penitenciária:

⁵⁷ Dados obtidos no BI-SIGEP do Departamento da Polícia Civil.

⁵⁸ Informação fornecida pelo Departamento de Polícia Civil em resposta ao Ofício nº 262/17 – Anexo I, item 4, do Relatório.

⁵⁹ Entendido como aquele sistema sob a administração exclusiva do Depen. Engloba duas cadeias públicas.

⁶⁰ Dados obtidos no BI-SIGEP do Depen.

⁶¹ Relatório Geral - Mutirão Carcerário Realizado no Estado do Paraná: Disponível em: <http://www.justica.pr.gov.br/arquivos/File/sigepsemiaberto/CNJ_relatorio_parana.pdf>. Último acesso em 08 jul. 2019.

“Seguramente, o maior problema da questão carcerária atinente ao Poder Executivo é a existência de duas secretarias de Estado responsável pela administração de unidades prisionais. Em linhas gerais, à Secretaria de Justiça (SEJU) compete a administração de penitenciárias e à Secretaria de Segurança Pública (SSP), carceragens de delegacias e cadeias públicas”;

c) Duas realidades no mesmo Estado:

“... fica claro que o Estado fez uma opção por priorizar as unidades da Secretaria de Justiça em detrimento das da Secretaria de Segurança Pública. Dá para perceber que o Estado do Paraná, diante da impossibilidade de garantir condições ideais para todos os presos, optou por fazê-lo com relação à metade da população carcerária, deixando os demais em situação péssima.”

Ainda que atualmente toda a custódia de pessoas privadas de liberdade esteja sob a responsabilidade da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária, o Relatório disponibilizado pelo TCE-PR aponta que pouco da realidade anteriormente constatada foi alterada. Permanecendo, portanto, “a dicotomia entre as condições de custódia oferecidas para os presos custodiados pelo DEPEN-PR e pela Polícia Civil” (p. 8).

Se, por um lado, a situação particular do Paraná pode ser um reflexo da estratégia governamental de dispersão de presos em delegacias de polícia para evitar a ocorrência de rebeliões generalizadas no sistema prisional, por outro lado o aprisionamento em massa em carceragens de delegacias, locais sem estrutura física adequada, sem pessoal suficiente e sem o oferecimento de qualquer possibilidade de ressocialização ao encarcerado, promovem a permanente violação de direitos fundamentais dos presos (p. 8-9).

4.4.2. A MOVIMENTAÇÃO PARA CRIAÇÃO DO PROJETO

O Projeto Ocupação Prisional Taxativa implementado no Estado do Paraná, originou-se no Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como “Eixo administrativo-prisional” do Projeto Cidadania nos Presídios, apresentado pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (DMF), durante a gestão do Ministro Ricardo Lewandowski. O Projeto fazia parte de um política de atuação mais ampla formada por um conjunto articulado de intervenções que visava maior diálogo entre diversos atores do sistema de justiça criminal, proporcionando maior integração e

coerência para o funcionamento do sistema. Dentro do projeto denominado “Cidadania nos Presídios” (2015), a institucionalização do princípio da “capacidade prisional taxativa” (*numerus clausus*) seria utilizado para enfrentar o problema da superpopulação prisional, por meio da gestão das vagas do sistema prisional, delimitando que cada vaga fosse preenchida por apenas uma pessoa.

A partir da apresentação da proposta em nível nacional, os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Prisional (GMF), ficariam responsáveis pela coordenação logística e operacional do projeto em nível local, contando com o apoio e a coordenação executiva do DMF, vinculado ao Conselho Nacional de Justiça. Neste contexto de elaboração do projeto em nível nacional, apenas o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) manifestou interesse na implementação da medida. Porém, com o final da gestão do Ministro Ricardo Lewandowski na presidência do CNJ, não foi possível dar continuidade na parceria entre CNJ e TJPR.

Ocorre que, considerando o interesse manifestado pelo TJPR, e a mudança do antigo responsável pelo DMF para atuar perante a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Projeto foi retomado para ser implementado como uma parceria entre OEA e TJPR, por meio de um acordo de cooperação técnica. Atualmente, com a presidência do Ministro Dias Toffoli no Conselho Nacional de Justiça, e retorno do ator que participou do Projeto “Cidadania nos Presídios” para a Coordenação do DMF, ocorre a retomada da implementação do Projeto “Ocupação Prisional Taxativa”. Esta atuação se manifestaria como uma das ações inseridas no atual Projeto denominado “Justiça Presente”, parceria do CNJ com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

De acordo com o ator do TJPR entrevistado, o projeto chamou a atenção dos profissionais em campo por se manifestar como uma possibilidade de resolver o problema da superlotação no Estado: “(...) nós achamos que seria um projeto muito interessante, que poderia *resolver* a situação, já que levaria o operador do direito a levar em consideração também o que existe de vagas, e trabalhar com as medidas alternativas à prisão” (J3). A implementação no Paraná também foi importante para observar como ocorreria a operacionalização da estratégia na prática. Esta experiência ocorreu, inicialmente, com a implementação de um “projeto piloto” na Região de Piraquara, sendo que, de acordo com os resultados positivos observados nesta localidade, a Resolução que

instituída o Projeto foi ampliada, visando a sua implementação em outras Regiões do Estado.

Com relação aos resultados iniciais, de acordo com as informações disponibilizadas pelo site do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná ⁶², foi possível verificar que o projeto, que teve início em maio de 2017, e que incluiu 32 Varas de Execução Penal de 21 Comarcas paranaenses, visava estabelecer a *individualização de vagas com base no princípio “uma vaga para cada preso”*, como uma maneira de conter a superlotação carcerária existente no Estado. Como resultados preliminares deste Projeto, consta a informação de que após 60 dias de sua implementação, as Varas que eram responsáveis pelos processos de 2.465 presos provisórios conseguiram reduzir este número para 2.006 encarcerados em delegacias, o que representa uma queda de 182% para 152% na superlotação (TJPR).

4.4.3. A IMPLEMENTAÇÃO POR ADESÃO

A opção pela implementação ao Projeto por adesão - e não de modo coercitivo - foi apontada pelo membro do Poder Judiciário (J3) como um meio que permitiria o contato mais direto com os juízes (J4) para que fosse melhor exposta a situação do sistema prisional, e houvesse maior compreensão do mecanismo por completo. Com as informações disponíveis, esperava-se que os juízes fossem aderindo por compreenderem “que o sistema carcerário não são ilhas” (J3). Foi relatado o contínuo deslocamento dos atores que estavam à frente do Projeto (J3) para reuniões com Magistrados de diferentes regiões. “Via de regra, a adesão era muito forte. Era costumeiro os juízes irem, e saíam de lá convencidos de que a atuação era dessa maneira”. Foi informado que, “entre os juízes que participaram, a utilização das medidas alternativas foi muito intensa”⁶³.

O ator também aponta a existência de falas dentro do próprio Poder Judiciário, de que o Poder Executivo não fornece medidas viáveis para a efetivação de medidas

⁶² Informações disponibilizados no site do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Área: Notícias – Destaques. Disponível em: < https://www.tjpr.jus.br/destaques/-/asset_publisher/11KI/content/projeto-do-gmf-pr-pretende-acabar-com-a-superlotacao-em-presidios/18319?inheritRedirect=false>. Acesso em: 05 mai. 2018.

⁶³ Os trechos que aparecem entre aspas foram retirados da transcrição de entrevista anonimizada.

alternativas. O próprio Relatório de Auditoria realizada pelo TCE-PR, indica a existência de falha na informação dos dados do monitoramento eletrônico. Contudo, o membro do Poder Judiciário (J3) informou que, quando os juízes começaram a usar, *o Executivo [DEPEN] foi se adaptando*. E, ainda que a fiscalização não fosse 100%, alguma amostragem era possível, “e a coisa ia, sem desastre nenhum. *O desastre maior está na superlotação*” (J3). Neste ponto, indica a comparação e ponderação entre a utilização de uma medida alternativa, que pode não funcionar exatamente do modo como previsto, mas que promove o desencarceramento e alguma alteração no quadro de violação de direitos, e a insistência na utilização da prisão, mesmo em um contexto de extrema superlotação, expondo àqueles que se encontram no cárcere a um tratamento desumano e degradante.

Uma crítica identificada com relação à escolha da implementação do Projeto por adesão foi com relação à instabilidade na continuidade da utilização da estratégia. Neste sentido, o membro do Ministério Público entrevistado, também integrante do GMF (MP3), aponta que é problemática a liberdade na indicação da quantidade de vagas necessárias pelos próprios juízes aderentes. Segundo este profissional é inviável “ancorar uma política pública de porta de entrada em um projeto como esse”. Afirma que a indicação da quantidade de vagas necessárias para cada juiz era realizada por meio de “chutes absolutamente superficiais”. Tanto que, alterando-se o juiz, altera-se também a quantidade de vagas necessárias, que podem mudar de 5 para 100 vagas, por exemplo. Além disso, aponta que a própria alteração do juiz titular pode provocar o recuo total na anterior adesão ao Projeto voltando a elevar os índices de superlotação carcerária, como efetivamente ocorreu na unidade prisional localizada em Piraquara.

4.4.4. A RESISTÊNCIA COM RELAÇÃO À CONTINUIDADE DO PROJETO

Nessa proposta de implementação por adesão, com a explicação mais personalizada e pontual sobre as condições do sistema prisional, e a possibilidade de um modo de agir diverso por parte dos membros do Poder Judiciário, formou-se uma movimentação de magistrados, em um contexto associativo (J4) contrário à utilização da política. De acordo com estes atores (J4), que demonstraram forte oposição ao Projeto, a atuação da maneira como indicada na Resolução que instituiu a estratégia feria a independência funcional dos Juízes. Apontavam que a situação de superlotação carcerária

se configura como *um problema do Executivo, e, portanto, o Judiciário não teria que se envolver*. Para estes profissionais (J4), “os juízes estariam cumprindo a lei, quem não estaria observando-a seria o Poder Executivo”⁶⁴.

De acordo com o membro do Poder Judiciário que participou da elaboração da estratégia (J3), entrou-se em um “jogo de culpa”, e não de verificação de “quais seriam as responsabilidades de cada [Instituição]”. Ainda de acordo com este ator (J3), a reação foi tão forte, que membros deste movimento associativo contrário à estratégia (J4), afirmaram se sentirem vilipendiados em ter que observar a capacidade da unidade prisional. Frases como “quem é você pra me dar limitação?” foram direcionadas aos atores que propunham a implementação da política (J3). A resposta a este tipo de oposição buscava voltar a atenção para as condições presentes no sistema prisional: “eu não estou dando limitação para ninguém. É a realidade. Vai lá e conta os leitos” (J3).

De acordo com o membro do Poder Judiciário entrevistado (J3), o Projeto *apostava na conscientização dos juízes*, mas com a entrada das associações na disputa em torno de como deveria ser a atuação dos magistrados, não foi possível sua continuidade. Afirma que “uma pequena ‘ala mais radical’ conseguiu manejar toda a classe, *como se fosse uma barbaridade o juiz se atentar às vagas*”. Ao apontar a vedação constitucional ao tratamento degradante demonstrando a existência de excesso de execução na situação das delegacias, a resposta apresentada por aqueles que se opunham ao Projeto indicava o *dever do Executivo de construir novas vagas*.

O movimento contrário ao Projeto rapidamente se disseminou. E, de acordo com o entrevistado, “foi uma onda impossível de segurar” (J3). Essa oposição provocada por atores vinculados ao movimento associativo inibiu a atuação de outros atores da classe que manifestavam interesse ao Projeto. Foi informado pelo magistrado entrevistado (J3) que ocorreram casos de outros juízes que se identificavam com a proposta manifestarem aderência, mas pedirem *anonimato*, para não serem identificados por aqueles que abertamente se posicionavam contra a implementação da política:

Quem adería ao projeto era mal visto pela classe. Atacado em rede social. Foi muito pesado. (...) Da pessoa falar: ‘eu quero participar. Eu

⁶⁴ Este e demais trechos que aparecem entre aspas nesta seção foram retirados da transcrição de entrevista anonimizada com o ator de código J3.

acho que, além de tudo, além de organizar, isso empodera o juiz, ali ele se torna um ator efetivo do processo, *ele vira um protagonista*. Acho isso importante. Mas, não posso aparecer agora. Vou começar a trabalhar dessa maneira, mas, por favor, não me coloque como aderente ao projeto' (informado por J3).

Tendo em vista a forma e a intensidade com que este movimento contrário à estratégia se manifestou, os profissionais que estavam à frente do processo de implementação (J3) entenderam por bem recuar temporariamente, aguardando um momento mais adequado para retornar com a política. Com relação às consequências na atuação prática após a paralização, o Membro do Poder Judiciário entrevistado (J3) informou que *“a maior parte [dos juízes] continua observando, porque isso vira uma coisa evidente do dia a dia. Você acorda, escova os dentes... Vou fazer uma prisão, como é que está a coisa lá?”*. Entretanto, também aponta o fato de que, com a alteração na atuação de uma pequena parcela de magistrados, ocorreu a piora na lotação prisional.

Ainda, para este membro do Poder Judiciário (J3), a forte oposição manifestada contra a implementação do Projeto levantou outras preocupações com relação à imparcialidade dos juízes. Isso porque, identificou-se em alguns magistrados da instituição, uma espécie de busca pelas prisões. *“O juiz briga pelas prisões”*. Essa foi uma situação identificada na época, em razão do contexto em que estas disputas ocorreram.

É tão complicado que aqui, nesses grupos de whatsapp, um juiz queria saber que medida ele poderia tomar contra o promotor, porque [este] pediu a absolvição. Tipo assim, 'já tem o defensor incomodando né, agora também o promotor incomodando? Como é que eu vou fazer'. (...) Eu acho também, parece ter uma confusão das funções. Total. E aqui chegou num ponto tão interessante, que daí tinha o discurso: *“polícia prende, juiz solta”*. E a calamidade foi tão grande, que a polícia começou a falar, *“não dá mais, polícia prende, juiz não solta, não tem mais onde colocar”*. Porque o filtro seria o judiciário. A polícia, muitas vezes, ela se depara com a situação e ela não pode dizer assim *“isso não é nada”*. Ela tem que recolher e aí o juiz vai analisar. E é isso, tem esse filtro, imagina quantas prisões não são feitas enquanto a gente está conversando (transcrição de entrevista com ator identificado com o código J3).

Por fim, um outro ponto ressaltado por este mesmo entrevistado (J3), refere-se à inconsistência entre o discurso da impunidade e a atuação prática. A insistência pela manutenção da prisão promove o aumento dos processos referentes às pessoas que se

encontram encarceradas. Estes processos devem ser julgados com prioridade àqueles que respondem ao processo em liberdade. Desta maneira, as pautas vão se alongando. Em entrevista realizada em 28 de maio de 2019 foi informado que algumas varas possuíam a pauta de réu preso para outubro de 2019, e a pauta de réu solto para 2021. Essa situação permite que processos de pessoas que aguardam a sentença em liberdade prescrevam, tornando contraditória a defesa da prisão como meio de eliminação da “impunidade”.

5. ATRIBUIÇÃO SOBRE O PROBLEMA DA SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA

Neste capítulo será apresentada a análise dos principais argumentos utilizados pelos atores do sistema de justiça criminal. Essa operação tornou possível observar não apenas as diferentes maneiras como o problema é observado por aqueles que estão envolvidos no contexto compreendido como de “superlotação carcerária”. Permitiu, também, a observação do direcionamento que é realizado por estes profissionais, em um nível institucional, da atribuição do dever de resolver a problemática que permeia constantemente a discussão apresentada.

A partir da identificação de um embate institucional voltado à indicação das causas e atribuições do problema, foi possível observar algumas características da atuação judicial, presente em ambas as estratégias, que acabam por definir o desenrolar destas ações. Acionado para resolver um problema percebido como de “superlotação carcerária”, o Poder Judiciário reconhece um contexto de violação de direitos, e determina obrigações ao Poder Executivo. Contudo, quando apontado como também responsável pela situação, o discurso é alterado e outras categorias valorativas são mobilizadas para garantir a manutenção do aprisionamento, ainda que verificado excesso de prazo na prisão preventiva.

5.1. SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS EMPÍRICOS: UTILIZAÇÃO DA “TEORIZAÇÃO FUNDAMENTADA NOS DADOS” (TFD)

Para sistematizar e compreender os principais argumentos apresentados no capítulo anterior utilizei a teorização fundamentada nos dados (TFD). Tratando-se de uma pesquisa “prevalentemente indutiva” (Cappi, 2017; Machado, 2017) a TFD orientou a categorização e organização do material empírico, tornando possível a apreensão de uma grande quantidade de informações provenientes do levantamento dos dados relacionados a esta pesquisa.

A organização do material empírico foi realizada a partir da construção de quadros gerais úteis para a compreensão das estratégias. Estes quadros me auxiliaram a visualizar as questões que considerei mais relevantes, tornando possível responder às perguntas que organizam a pesquisa. A utilização da TFD para sistematização dos dados,

justifica-se pela capacidade de estabelecer conexões entre os dados empíricos que permitam a “geração de hipóteses, levando à criação de uma proposta teórica - fundamentadas na observação da realidade empírica – que, por sua vez, se torna objeto de verificação, discussão e comparação, à luz de outras formulações teóricas já existentes” (Cappi, 2017, p. 401).

5.1.1. A CODIFICAÇÃO ABERTA DOS DADOS

Como ponto de partida do processo de teorização fundamentada nos dados, tem-se a “*codificação aberta dos dados*”. De acordo com Cappi,

(...) trata-se, nesta fase, de encontrar conceitos que sejam quanto o mais próximos possível aos dados empíricos. A princípio, tudo o que aparece merece ser codificado, com conceitos associados aos dados, e com um baixo nível de abstração. Em alguns casos, pode-se até simplesmente utilizar os mesmos termos adotados pelos atores observados para, em seguida, elaborar categorias mais abstratas e abrangentes (2017, p. 406).

A codificação apresentada no Anexo II deste texto, representa uma primeira etapa da TFD, incluindo os dados empíricos referente as ações de interdição e ao Projeto Ocupação Prisional Taxativa. Nesta primeira etapa, optei por realizar a codificação de maneira separada para cada estratégia, vez que identificadas uma enorme quantidade de categorias que, muitas vezes, até se confundem com os fatos presentes na descrição de cada ação. Para garantir a sistematização do maior número de informações possíveis, selecionei tudo aquilo que considere essencial e necessário à análise dos dados para codificação.

As informações coletadas nesta etapa foram com relação ao conceito, dado empírico, instituição/poder a que pertence o ator que comunicou a informação, além da fonte utilizada para acesso à informação. Neste contexto, “conceito” diz respeito aos dados empíricos coletados, sendo que alguns possuem um nível de abstração muito baixo, enquanto outros, que já englobam um determinado conjunto maior de dados empíricos, podem já se relacionar com categorias mais amplas. Conforme os dados foram sendo inseridos, os conceitos também foram sendo ajustados, sendo que alguns dados se relacionam a mais de um conceito e podem aparecer em mais de um momento na tabela.

Para cada conceito, consta ao lado direito, o dado empírico que permitiu sua formulação, o que facilitou o retorno direto à informação quando necessário.

Tabela I – Modelo de Tabela Utilizada na Codificação Aberta dos Dados

CONCEITO	DADO EMPÍRICO	INSTITUIÇÃO/PODER:	Peça Processual/ Documento:
----------	---------------	--------------------	--------------------------------

Modelo de tabela codificação aberta dos dados. Elaboração própria, 2019.

5.1.2. A CODIFICAÇÃO AXIAL, CODIFICAÇÃO SELETIVA E A ELABORAÇÃO DE TIPOLOGIAS COM BASE NOS DADOS EMPÍRICOS

Após essa primeira etapa de “codificação aberta”, iniciei a realização da “codificação axial” dos dados obtidos com a construção de diferentes modalidades, que possibilitaram o agrupamento de conceitos semelhantes de modo mais abrangente. De acordo com Cappi, é nesta etapa em que se “procura estabelecer relações entre as categorias inicialmente codificadas” (2017, p. 411). Desta maneira, a partir dos conceitos obtidos no procedimento de “codificação aberta”, realizei o agrupamento de conceitos semelhantes de modo que fosse possível relacioná-los a uma mesma modalidade, dentro de um tema mais amplo e específico. As tabelas que sistematizam esse procedimento encontram-se no Anexo III do texto.

Para elaboração da tabela que aparece no Anexo III, inicialmente organizei todos os conceitos em uma mesma coluna⁶⁵, selecionando os que se relacionavam mais com os *critérios* que elaborei previamente para separação destes dados, quais sejam: (i) formas de perceber o problema da superlotação carcerária; (ii) soluções apresentadas; (iii) resistências presentes; (iv) outros pontos a serem abordados na parte analítica; (v) outras questões que, naquele momento, não se encaixavam muito bem com os critérios que estava utilizando. As cores me auxiliaram a estabelecer correlações. A primeira coluna de cada critério que aparece à esquerda, refere-se a todos os primeiros conceitos (retirados

⁶⁵ Posteriormente isto foi alterado para ser apresentado de modo mais claro ao leitor. Apesar de alterada a disposição inicial, ressalto que não houve alteração com relação ao conteúdo, apenas com relação à disposição das células.

da categorização aberta) que, sob o meu ponto de vista, relacionavam-se melhor com a divisão realizada. A coluna mais à direita, refere-se à uma organização que apresenta maiores correlações entre conceitos que considere semelhantes, sendo que alguns já foram inclusive agrupados nesse procedimento.

A realização exaustiva dessa operação, até o esgotamento das possibilidades de agrupamento, sem comprometer o conteúdo das categorizações, engendrou a formação do passo seguinte da TFD, a categorização seletiva. Nesta etapa, busquei construir categorias que permitissem a associação dos dados empíricos a um número de categorias mais significativas, e com maior “densidade teórica”. De acordo com Cappi, “encontra-se, nesta fase, uma linha narrativa que oferece uma nova conceitualização do objeto, identificando o ‘problema teórico central’ da pesquisa que, obviamente, continua passível de complementações ulteriores” (2017, p. 407-408).

A partir deste modo de categorização dos dados empíricos, foi possível obter quatro diferentes esferas de análise, organizadas com base no levantamento do material empírico. São elas: (i) as diferentes formas de percepção do problema; (ii) as soluções apresentadas pelos atores entrevistados; (iii) as resistências encontradas para cada solução apresentada, e, (iv) as interações entre os diferentes atores do sistema de justiça criminal diante de um problema em comum. Estas tabelas estão inseridas no Anexo IV.

É importante ressaltar que os resultados obtidos com a TFD também estão relacionados com as escolhas e a experiência da pesquisadora. As categorias de análise apresentadas nesta pesquisa poderiam ter sido outras, inclusive, se esta técnica de pesquisa fosse mais profundamente explorada. Contudo, os resultados que são aqui apresentados refletem as escolhas metodológicas e teóricas da pesquisadora, que determinam as categorias e abordagens que foram estabelecidas.

Com os dados empíricos categorizados e com a formação de quadros gerais úteis para compreensão dos casos, determinadas linhas argumentativas se destacaram. Neste ponto, realizei a organização e exposição dos principais argumentos utilizados pelos diferentes atores do sistema de justiça criminal. Essa operação tornou possível observar não apenas as diferentes maneiras como o problema é observado por aqueles que estão envolvidos no contexto de superlotação carcerária. Permitiu, também, a observação do direcionamento que é realizado por estes atores, em um nível institucional,

da atribuição do dever de resolver a problemática que permeia constantemente a discussão apresentada.

5.2. OS PRINCIPAIS ARGUMENTOS UTILIZADOS PELOS ATORES DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL EM UM CONTEXTO DE SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA ⁶⁶

A partir da apresentação das estratégias utilizadas - principais e subsidiárias - e das decisões e movimentações decorrentes destas estratégias foi possível observar uma polarização na percepção do problema, que transita entre dividi-lo como pertencente ao Poder Executivo, ou ao Poder Judiciário. Considerando a importância e os ganhos acadêmicos presentes no procedimento de correlação do cargo ocupado e da instituição a qual pertence determinado ator, que se manifesta de determinado modo, apresento os principais argumentos observados na maneira como o problema é exposto pelos profissionais em campo.

Apesar de nenhum dos entrevistados ter demonstrado posicionamento contrário à consideração da situação de superlotação carcerária como um problema público, urgente, e de atuação imediata, a maneira como o problema é compreendido por estes atores varia consideravelmente no contexto de utilização destas estratégias. Uma questão que se assemelha é a afirmação (ou ausência de negação) pelos atores entrevistados, de que a superlotação carcerária se configura como um “problema de violação de direitos” praticados pelo Estado contra a pessoa presa. Entretanto, e curiosamente, ao mesmo tempo, em alguns contextos também esteve presente um forte discurso em torno da consideração do problema como uma questão ligada ao “aumento da criminalidade”. Este argumento, de algum modo, parece justificar a manutenção da superlotação carcerária, enquanto não ocorre a ampliação de vagas no sistema, pois considerando que a “criminalidade” é crescente, quaisquer medidas voltadas ao desencarceramento provocariam uma “sensação de impunidade enorme”⁶⁷.

⁶⁶ Uma versão diferente da discussão apresentada neste tópico e respectivos subitens compõe capítulo de livro sob o título “*Entre a administração prisional, a magistratura e a promotoria: o problema da superlotação carcerária*”, a ser publicado na coletânea “*Harmônicos entre si? Sobre a interação entre os poderes na Justiça Criminal*”, da Série Direito e Desenvolvimento da FGV Direito SP [no prelo].

⁶⁷ Os termos entre aspas foram retirados do material empírico (documentos e entrevistas).

O ponto central de divergência diz respeito à identificação de qual seria a instituição (ou o “poder”) que “causa” o problema carcerário e que, portanto, teria a obrigação de “solucioná-lo”. A partir desta chave de observação, apresento os principais pontos de vista obtidos por meio da pesquisa, que expõem as diferentes percepções do problema pelos atores da Administração Penitenciária, do Poder Judiciário e do Ministério Público. Vale destacar que não foram identificados discursos, entre os entrevistados, voltados à responsabilização de atores do Poder Legislativo, mesmo sendo os responsáveis pela criação dos crimes e das penas.

De modo mais amplo, o material empírico permitiu observar a presença de duas categorias gerais em que transitam os argumentos apresentados, quais sejam (i) *a compreensão da superlotação carcerária como um problema de gestão dos atores do Poder Executivo* e (ii) *a compreensão da superlotação carcerária como um problema decorrente da atuação de membros do Poder Judiciário*.

O esquema abaixo apresenta uma síntese das principais informações com relação às diferentes percepções do problema, dos argumentos referentes ao “Poder” com atribuição para adotar medidas para alterá-lo, e das propostas indicadas como necessárias à sua resolução/contenção. Estes pontos serão melhor explorados nos subitens abaixo.



Fluxograma “causas, atribuição e propostas”. Elaboração própria, 2019.

5.2.1. COMPREENSÃO DA SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA COMO UM PROBLEMA DE GESTÃO DOS ATORES DO PODER EXECUTIVO:

Neste tipo de percepção do problema, entende-se a superlotação carcerária como uma situação *causada* pelo Poder Executivo, e, portanto, aponta-se a necessidade da atuação deste “Poder” para reverter/atenuar a situação. Dentro desta categoria de observação do problema como “pertencente” ao Poder Executivo é possível visualizar diferentes níveis de justificação deste argumento. Também pude observar a presença de variações na indicação do grau de contribuição ao problema, o que irá influenciar na indicação de quais são as ações consideradas necessárias para resolução e/ou contenção da situação.

5.2.1.1. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA (MP3)

Neste argumento, o problema está na ausência de informações sobre custos, despesas e quantidade de vagas no sistema prisional. Este aparece como o principal impeditivo para realização de ações que sejam hábeis a enfrentar a situação de superlotação carcerária. O problema é percebido como sendo de má gestão do Poder Executivo e, portanto, não se visualiza a possibilidade de envolvimento de outras instituições do sistema de justiça criminal na elaboração de política pública para seu enfrentamento. A função a ser desempenhada por outras instituições, refere-se à fiscalização da política pública que deve ser elaborada pelos atores do Poder Executivo. Após o levantamento dos dados referente à população prisional, o Executivo deveria pensar estrategicamente quais os locais em que seria necessário construir novas unidades ou realizar transferências.

Neste contexto, aponta-se as ações de interdição como *deslocamento do problema*, atrapalhando a possibilidade de gestão organizada por parte do Poder Executivo. Também vinculado a este mesmo argumento, foi exposta certa discordância com a utilização de estratégias que visam diminuir o contingente de pessoas da unidade prisional via Poder Judiciário, como por exemplo, o adiantamento de “benefícios” na execução penal determinado em mutirões carcerários. De acordo com a percepção do ator que expôs este argumento, estas ações retiram a “possibilidade dessas pessoas serem

tratadas dentro da unidade prisional”, além de gerar uma “sensação de impunidade enorme”.

Ainda, vinculado ao posicionamento principal de necessidade de plano de gestão a ser elaborado pelo Executivo, o ator entrevistado indica a possibilidade de atuação específica dos membros do Ministério Público, em ações emergenciais e locais, no sentido de mitigar, de maneira pontual, a situação de superlotação carcerária em determinada região. Nesse sentido, indica a possibilidade de manifestação pela revogação de prisões preventivas quando possível, de modo a contribuir para redução do excedente populacional.

5.2.1.2. PROBLEMA CAUSADO PELO PODER EXECUTIVO COM CONTRIBUIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO (MP2)

Na exposição deste argumento está, em primeiro lugar, a indicação do problema da superlotação carcerária como “pertencente” ao Poder Executivo, que não adota as providências necessárias para interromper o quadro de violação de direitos humanos presente nas unidades prisionais interditadas.

Neste caso, pleiteia-se ao Poder Judiciário a imposição de obrigação à Administração Penitenciária, para que não admita a entrada de novos presos nas unidades superlotadas, e que determine a transferência daqueles que excedem a lotação do local. Neste argumento, a principal medida indicada para resolução do problema é a *construção de novas vagas*. Ainda que apontado pelo Poder Executivo a inexistência de unidades prisionais com espaço suficiente para recebimento das pessoas encarceradas que excedem o limite ocupacional das unidades interditadas, o descumprimento da decisão é compreendido como “ausência de vontade” do Poder Executivo em resolver a situação⁶⁸. Neste entendimento, aponta-se, primordialmente, a necessidade urgente de construção de novas unidades prisionais, utilização da mão de obra carcerária e o desenvolvimento de

⁶⁸ No decorrer da ação de interdição é possível observar manifestações que afirmam que a questão da superlotação carcerária “nunca foi levada a sério pelo Executivo Estadual”, ou que denunciam a “conduta do Governo de Goiás em ignorar a pública e notória crise no Sistema Penitenciário Goiano (se tivesse o mínimo de preocupação, teria garantido a celeridade das obras dos presídios novos)”, por exemplo.

inteligência prisional para combater o “crime organizado” e o “aumento da criminalidade”.

Ainda no interior da argumentação exposta acima, proferida pelo mesmo ator, aponta-se, em um segundo nível de atuação, de caráter subsidiário à imposição da obrigação ao Poder Executivo de “resolver”⁶⁹ o problema, a *contribuição do Poder Judiciário* à situação de superlotação carcerária. Neste sentido, e dentro de um contexto de pedidos judiciais voltados ao desencarceramento de presos provisórios, o membro do Ministério Público inclui o Poder Judiciário na problemática abordada buscando obter uma solução imediata e urgente para um problema crescente, que não se resolveu com a concessão do pedido de interdição da unidade prisional. A contribuição do Poder Judiciário é apontada como realizada “por seus Juízes Criminais”, “quando mantém indevidamente presos provisórios por até três anos, em total afronta ao princípio constitucional da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVII da CF/88)”, bem como das decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

É interessante observar como nas ações de interdição está presente a elaboração de pedido ao Poder Judiciário para que “resolva” o problema da superlotação carcerária. Neste contexto, em que o Poder Executivo é apontado como causador do problema, o Poder Judiciário é visto como instituição apartada, vez que considerada hábil a determinar a solução por meio de uma decisão judicial. Contudo, diante do descumprimento reiterado da decisão, altera-se a estratégia e busca-se o uso de outras ações desencarceradoras com resultado considerado mais ágil. No uso destas *outras estratégias*, aponta-se também a *contribuição* do Poder Judiciário no agravamento do quadro de superlotação. Contudo, essa contribuição é percebida mais como relacionada à morosidade da instituição, - que mantém prisões preventivas por longos períodos -, do que com relação à atuação voltada ao uso excessivo da pena de prisão⁷⁰.

Apesar da verificação de certa *contribuição* do Poder Judiciário na superlotação carcerária, neste argumento, visualiza-se que a solução para o problema está na ampliação de vagas no sistema, ainda que por meio de celas modulares⁷¹. Neste

⁶⁹ Nesta argumentação, indica-se a necessidade de “resolução” do problema pelo Poder Executivo, e não sua atenuação ou contenção.

⁷⁰ Importante ressaltar que esta pesquisa se refere a unidades prisionais destinadas à manutenção de pessoas encarceradas provisoriamente.

⁷¹ Modelo de cela de concreto com capacidade anunciada para 12 pessoas em um espaço de 14,25 m².

contexto, os diferentes tipos de pedidos de desencarceramento se configuram como *medidas paliativas diante da impossibilidade de criação imediata de novas vagas no sistema prisional*.

Por fim, destaco que dentro do argumento apresentado por este membro do Ministério Público (MP2), não consta a indicação de ações que poderiam ser realizadas por outros atores dessa mesma instituição. Não há menção sobre a atribuição do problema de superlotação também aos membros do MP. O apontamento da causa da situação é direcionada apenas aos profissionais do Poder Executivo e do Poder Judiciário. Nesse contexto é possível observar uma diferença de atuação em relação ao que foi apontado pelo ator identificado pelo código MP3, que reconhece a necessidade de uma orientação na atuação dos promotores, tanto em um nível mais macro com os grupos especializados, quanto em níveis mais restritos, como na atuação individualizada exercida por cada promotor vinculado a determinada vara criminal.

5.2.1.3. PROBLEMA DO PODER EXECUTIVO - SOLUÇÃO REQUER A PARTICIPAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA UTILIZAÇÃO DE MEDIDAS ALTERNATIVAS (MP1)

Tal como os demais argumentos apresentados acima, aponta-se a omissão do Poder Executivo no pedido de interdição de determinada unidade prisional. Neste contexto, afirma-se que

mesmo conscientes dos reflexos nefastos do encarceramento de pessoas em prisões superlotadas (...), os gestores da Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária insistem em ignorar essa realidade, limitando-se a repetir os erros do passado, fazendo das prisões simples depósitos de pessoas sem qualquer respeito aos limites físicos de ocupação⁷².

Desta maneira, considerando que diante de um contexto de extrema superlotação carcerária, “fechar a porta de entrada é a providência preliminar mais urgente”, utiliza-se da ação de interdição como meio para conter a superlotação da unidade prisional. Contudo, por meio da realização de entrevista com o profissional que

⁷² Os trechos que aparecem entre aspas ou com recuo de parágrafo foram retirados do material empírico (documentos e/ou entrevistas).

emite este argumento, aponta-se a preferência pela tentativa de resolução do problema de modo administrativo, “no sentido de limitar a ocupação, de gerenciar melhor as vagas disponíveis”, evitando-se ao máximo a judicialização. A reflexão realizada por este ator é a de que a judicialização acaba “não resolvendo o problema”, ao contrário, faz com que se perpetue.

O ponto de divergência com relação ao argumento utilizado pelo outro membro pertencente ao Ministério Público (MP2) consiste na indicação sobre o que precisa ser feito em um momento posterior à interdição da unidade prisional superlotada. Enquanto no argumento apresentado acima (MP2) aponta-se a necessidade de ampliação de vagas, neste argumento (MP1), indica-se a necessidade de “*atuação integrada do Poder Judiciário, para que seja verificada (ou revista) a apreciação de outras alternativas à prisão provisória*”. É possível observar neste argumento, que é um dos poucos que não indica a necessidade de construção de novas vagas para resolver o problema da superlotação, uma orientação no sentido diverso daquele que caminha os outros atores do campo. O uso deste argumento indica a possibilidade de atuação em uma direção diversa daquela que entende como *necessária* a utilização da prisão. De fato, foi exposto em entrevista por este ator (MP1) que sua “atuação se pauta fundamentalmente na defesa de direitos humanos, e isso nem sempre é muito comum no âmbito do Ministério Público”. Aponta, inclusive, a dificuldade da atuação neste sentido, que denomina como “contra majoritária”.

A partir do compartilhamento das experiências deste profissional (MP1) foi possível perceber o quanto o sucesso/insucesso da utilização de uma ação de interdição - e também de outros tipos de estratégias de contenção da superlotação carcerária - está relacionada à atuação do Magistrado a quem será atribuída esta ação. De acordo com o membro do Ministério Público que expõe este argumento, “o Poder Judiciário tem todas as condições de enfrentar o problema da violência no cárcere”. Como acredita nesta possibilidade jurídica, este ator apresenta propostas como a interposição de ações de interdição, por exemplo. Contudo, segundo sua opinião, estas alternativas “do lado de lá [Judiciário] soa mais como provocação do que como requerimento”.

5.2.1.4. PROBLEMA CAUSADO PELO PODER EXECUTIVO PELO DESCUMPRIMENTO DA DECISÃO DE INTERDIÇÃO E AUSÊNCIA NA CRIAÇÃO DE VAGAS (J1)

Por meio deste argumento, emitido por membro do Poder Judiciário (J1), o problema da superlotação carcerária, além de pertencente ao Poder Executivo, que é o “Poder” que possui a custódia do preso, manifesta-se como um reflexo do *aumento da criminalidade*. Neste sentido, aponta-se incessantemente a omissão do Executivo e o “descaso, a ausência de vontade” em cumprir as determinações judiciais de interdição das unidades prisionais superlotadas. Neste sentido, a ação de interdição, de acordo com este ator (J1) ocorre quando o Judiciário chama “o Governo para a responsabilidade *dele*”. Insiste-se na ampliação de vagas e na transferência de pessoas aprisionadas, ainda que comprovada a impossibilidade de cumprimento da decisão (quase todas as unidades do Estado estão interditadas judicialmente).

Com o descumprimento reiterado da decisão de interdição, e a confirmação da decisão em outros momentos, em um certo ponto, impõe-se multa diária ao Poder Executivo pelo descumprimento da obrigação. A utilização da sanção econômica objetiva a reversão do dinheiro em ampliação de vagas, medida considerada pelo sistema jurídico como essencial e capaz de resolver o problema da superlotação.

Com relação ao discurso vinculado à defesa dos direitos humanos que aponta a prisão como incapaz de resolver problemas sociais, este mesmo ator (J1) argumenta: “*direitos humanos, eu acho muito interessante quando nada aconteceu com ‘ele’, porque quando a pessoa é vítima, ou de homicídio, ou latrocínio, a família que perdeu essa pessoa, não pensa assim*”⁷³. Em contrapartida, também afirma que apesar de a “polícia prender bem”, nem toda prisão preventiva precisa ser mantida, mas que em alguns casos a manutenção ocorre por conta do “*histórico do cidadão*”⁷⁴, e da cobrança que a sociedade faz ao Poder Judiciário.

Por meio de conversas informais também foi possível observar que do ponto de vista de outros atores do sistema de justiça criminal, como os pertencentes à Defensoria Pública, visualiza-se certa contradição entre a argumentação e a atuação exercida por

⁷³ Trecho retirado de transcrição de entrevista anonimizada.

⁷⁴ E, continua: “(...) ‘porque tem tanto?’ porque eles são delinquentes mesmo, praticam delitos mesmo, e aí como é que faz? Vai deixar solto? Ele faz de novo e deixa solto de novo?”

parte do membro do Poder Judiciário (J1) que emite o argumento acima. Ao mesmo tempo em que relatado casos de elevado número de liberação concedidos em audiências de custódia por este magistrado, também é apontada ausência de visitas nas unidades interditadas pela corregedoria e certa insensibilidade com a questão da superlotação e outras violações presentes no cárcere. Além disso, como também foi possível observar em entrevista, vinculado a este argumento (J1) está presente um forte discurso em torno do aumento da “criminalidade” e da elevada reincidência⁷⁵ provocada pela “reiteração de delitos”, destacando-se a cobrança que é feita pela sociedade⁷⁶.

5.2.1.5. PROBLEMA EXCLUSIVO DO PODER EXECUTIVO QUE NÃO PODE SER TRANSFERIDO AO PODER JUDICIÁRIO (J4)

Neste argumento, o problema da superlotação carcerária é percebido como de responsabilidade exclusiva do Poder Executivo, não podendo refletir em nenhum tipo de alteração na conduta dos Magistrados. Apresentado no âmbito de um movimento de membros do Poder Judiciário contrários à implementação do Projeto Ocupação Prisional Taxativa, considera que a observação do limite de vagas pelo Juiz no momento de determinar uma prisão é vista como um “desrespeito à sua autonomia funcional”. O argumento utilizado é o de que “*os juízes estariam cumprindo a lei, quem não estaria observando-a seria o Poder Executivo*”. Neste contexto, indagações como “quem é você pra me dar limitação?” foram direcionadas aos atores responsáveis pela elaboração e implementação da estratégia (J3). A força desta resistência, a orientação da ação no sentido de incorporação de adeptos, e o ataque àqueles que se vinculavam ao Projeto, tornou a continuidade da política insustentável, determinando seu recuo.

Importante destacar que as informações obtidas com relação a este argumento são derivadas de entrevista realizada com membro do Poder Judiciário (J3) que esteve à frente da elaboração e implementação do Projeto Ocupação Prisional Taxativa. Deste

⁷⁵ Trecho retirado de transcrição de entrevista anonimizada: “A reincidência aqui (...) é muito grande. Eu posso dizer a você que ela beira a 70%. Então, ele está preso provisoriamente porque ele já é objeto do sistema prisional, ele já entrou no sistema prisional, às vezes ele já cumpriu uma parte da pena, saiu e voltou a roubar de novo. Voltou a furtar novamente. Então, às vezes o juiz não solta por causa do histórico dele”.

⁷⁶ Trecho retirado de transcrição de entrevista anonimizada: “quem está lá [na prisão], tem um histórico muito triste, de reiteração de delitos. Aí, existe também a sociedade que cobra. Como é que vai ficar soltando? Acaba de prender um ladrão, solta o ladrão. O cara assaltou, mão armada, tomou o carro da pessoa, e no outro dia está solto de novo.

modo, apesar de muito importante para compreender as disputas em torno da estratégia, faz-se necessário ressaltar a ausência de informações obtidas diretamente com os atores que apresentaram este argumento. Em todo caso, o compartilhamento da experiência vivenciada por um profissional que acompanhou o desenrolar da tentativa de implementação de uma estratégia de redução da superlotação carcerária, mostra-se extremamente rico para a compreensão do tema em análise.

5.2.1.6. PROBLEMA DO PODER EXECUTIVO PELA NÃO CRIAÇÃO DE VAGAS - NECESSÁRIA COLABORAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO (E4)

Neste argumento, a reflexão é feita por profissional do Departamento Penitenciário Estadual (DEPEN), reconhecendo a importância da contribuição dos membros do Poder Judiciário para a resolução do problema da superlotação carcerária, mas também indicando a falha do Poder Executivo em ampliar as vagas no sistema. Manifestado no âmbito do Projeto Ocupação Prisional Taxativa, aponta-se que além da construção de novas unidades para abrigar o excedente de pessoas presentes nas carceragens de delegacias superlotadas, também é importante a realização da gestão das vagas pelos Magistrados. Mesmo havendo o reconhecimento da importância da *colaboração* do Poder Judiciário, a criação de vagas é vista como ação indispensável. Para o ator que emite este argumento, o recuo do Projeto Ocupação Prisional Taxativa ocorreu devido à falha do DEPEN em prover novas vagas no sistema prisional.

Importante destacar que para além da questão da superlotação carcerária, este profissional (E4) acredita ser possível a realização de *tratamento penal* no interior de unidades prisionais, *se o local observar seu limite ocupacional*. Deste modo, difere do indicado (indiretamente) por outros profissionais que, por meio de seus argumentos, apontam a necessidade de ampliação de vagas para que o desencarceramento não provoque uma “sensação de impunidade”. Ao expor em seu argumento a crença na possibilidade de promover algum tipo de reabilitação daqueles que se encontram em uma unidade prisional, este ator destoa de outras considerações mais voltadas à utilização da prisão como meio de dissuasão do indivíduo.

5.2.2. COMPREENSÃO DA SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA COMO UM PROBLEMA DE ATUAÇÃO DOS MEMBROS DO PODER JUDICIÁRIO

Apesar da divisão realizada neste trabalho entre atribuição do problema da superlotação carcerária como pertencente ao Poder Executivo ou ao Poder Judiciário, é importante destacar que no interior destas categorias estão presentes diversas nuances na indicação de quais são as causas e de quem teria obrigação de resolver o problema. Essa divisão, feita para fins de melhor organização do texto, não exclui a possibilidade de arranjo das mesmas informações de outro modo. Assim, os argumentos expostos abaixo se relacionam com uma percepção do problema que atribui um papel mais significativo à atuação do Poder Judiciário, ainda que também considere encargos ao Poder Executivo.

5.2.2.1. PROBLEMA ATRIBUÍDO À MOROSIDADE DO PODER JUDICIÁRIO (E1)

Trata-se de reflexão apresentada por profissional inserido no âmbito das ações de interdição, em um contexto de extrema superlotação referente a presos provisórios, isto é, ainda sem condenação. Por considerar a lentidão do sistema relacionada ao problema da superlotação carcerária, neste posicionamento também se argumenta que *apenas* a construção de novas unidades prisionais não resolverá o problema do déficit de vagas. Neste sentido, afirma que “o sistema deveria ser mais rápido, muito falho o sistema. *Só construir prisões não vai resolver o problema. Temos que pensar em alternativas*”⁷⁷.

Neste ponto, ao expor a necessidade de se pensar em alternativas aponta algumas ações que também estão relacionadas ao âmbito de atuação do Poder Executivo. Este ator indica a possibilidade de o sistema fornecer “melhores condições para o preso trabalhar e sobreviver”, vez que este deveria “arcar com a responsabilidade pelo que fez”. Afirma que “enquanto sociedade estamos pagando pelo erro que o preso cometeu”. Salientando o papel da vítima, aponta que esta “tem sua liberdade ceifada e tem que pagar para o preso permanecer na cadeia”, sendo que para este ator (E1), a pessoa encarcerada é quem deveria “fornecer qualidade de vida para as pessoas afetadas”. Neste sentido, também aposta na concessão de qualificação e oportunidades àqueles que se encontram

⁷⁷ Este e demais trechos que aparecem entre aspas foram retirados de transcrição de entrevista anonimizada.

privados de sua liberdade, salientando que este trabalho deveria ser obrigatório, servindo também para pagar o custo que a pessoa presa gera ao Estado⁷⁸.

5.2.2.2. PROBLEMA ESTÁ NA ATUAÇÃO ILIMITADA DO PODER JUDICIÁRIO QUE IMPOSSIBILITA ATUAÇÃO DO PODER EXECUTIVO (J3)

Neste discurso, acredita-se que a gestão que deveria ser realizada pelo Poder Executivo torna-se inviável diante da atuação desmedida do Poder Judiciário na determinação de prisões. No contexto em que este argumento se manifesta, foi possível observar uma relação de proximidade e colaboração entre profissionais do Poder Judiciário e da Administração Penitenciária. Aqui, não se defende a construção de novas unidades prisionais, mas sim, *a utilização do aprisionamento apenas em casos necessários, nos termos da legislação*. Neste cenário, a situação de superlotação carcerária não é vista como um problema *apenas* do Poder Executivo, salientando-se a importância da atuação do Poder Judiciário na gestão das vagas disponíveis. Desta maneira, indica-se a necessidade de se levar em consideração no momento da determinação de uma ordem de prisão, também a condição estrutural e as vagas disponíveis na unidade prisional.

É interessante observar como apesar de voltar a atenção para a atuação judicial no tocante à utilização excessiva da prisão preventiva sem se atentar às condições da unidade prisional, este argumento não exclui o uso do aprisionamento em determinadas situações. O ponto em debate não é o desencarceramento de todo excedente de presos. Não se identificam críticas à seletividade do sistema prisional, ao uso da prisão como meio de controle social, ou como sanção *necessária*. Trata-se de algo muito mais “simples”: a gestão do espaço prisional, e a efetivação do princípio da “*ultima ratio*” (ou intervenção mínima), em matéria penal. Ou seja, a atuação do Poder Judiciário como um filtro que determine a utilização da prisão apenas para os casos mais graves, seguindo o que já está previsto na legislação. Deste modo, enfrenta-se o problema da superlotação

⁷⁸ Trecho retirado de transcrição de entrevista anonimizada: “Se a gente qualificasse mais, desse mais oportunidades... E que realmente fosse obrigado! ‘Você tem que trabalhar!’ você vai comer? Tem que pagar pela sua comida! A CPP tem 3.200 homens, aí nós temos que morrer de trabalhar, pagar impostos, para manter os presos lá, cometendo crimes lá de dentro. A sociedade não aguenta isso”.

carcerária ao empregar outros tipos de sanção para condutas consideradas de menor gravidade.

De acordo com o ponto de vista do profissional que exprime este argumento (J3) resolvendo o problema da superlotação, espera-se que a unidade prisional funcione como “uma ferramenta pública de melhora das pessoas”, isto é, “que elas passem um período lá e não voltem a praticar crimes”. Contudo, mesmo direcionado para o controle da lotação da unidade prisional selecionando apenas os casos de “maior gravidade” para permanecerem no cárcere, a estratégia que visava a gestão de vagas pelos próprios magistrados encontrou uma enorme resistência por membros da própria instituição (J4). Neste movimento de oposição ao Projeto, apontava-se a existência de *violação ao princípio da independência funcional do Juiz*.

Esta forte resistência proveniente de profissionais identificados acima com o código J4 indicava que “os juízes estariam cumprindo a lei, e quem não a estaria observando seria o Poder Executivo”. O Judiciário, portanto, não deveria se envolver. De acordo com o ator J3, ocorreu “um jogo de culpa, e não de quais seriam as responsabilidades de cada um”. Contudo, para este mesmo ator (J3), atentar ao limite de vagas também se configura como responsabilidade do(a) magistrado(a), vez que incluído no termo “autoridade”, previsto no artigo 40 da Lei de Execução Penal⁷⁹.

5.2.2.3. PROBLEMA CAUSADO PELA POLÍTICA DE ENCARCERAMENTO EM MASSA ADOTADA PELO JUDICIÁRIO QUE IMPOSSIBILITA A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO (E2)

Este argumento indica a existência de uma “postura de enclausuramento” por parte do Poder Judiciário que “*torna inócua qualquer tentativa de solucionar a problemática, na medida em que frustra a efetiva atuação do Poder Executivo na gestão do sistema prisional*”. Este argumento é justificado afirmando-se que “a possibilidade material de criação de vagas no sistema prisional é incapaz de acompanhar o crescimento da população carcerária, que se dá em progressão geométrica”. Salienta que “enquanto prevalecer essa política de encarceramento em massa, quaisquer esforços no sentido de

⁷⁹ Art. 40, Lei de Execução Penal: “Impõe-se a todas as autoridades o respeito à integridade física e moral dos condenados e dos presos provisórios”.

viabilizar a criação de novas vagas no sistema prisional serão incapazes de *solucionar* a situação deficitária”. Alega-se, também, que “o Poder Executivo, ainda que multiplique sua capacidade de criar vagas no sistema, continuará incapaz de dar vazão ao *crescimento exponencial* da população carcerária, avalizado pela *sede de encarceramento* continuamente manifestada pelo Poder Judiciário”. Neste contexto, posiciona-se a favor da utilização de medidas alternativas ao cárcere.

Importante ressaltar que apesar da identificação do argumento acima como sendo o principal na manifestação processual analisada, tratando-se de um contexto de ação de interdição, vinculado a este discurso também consta a informação sobre a aquisição de 256 celas modulares pelo Poder Executivo. A indicação da aquisição destas celas na manifestação processual apresentada pela PGE, demonstra a existência de uma percepção do papel do Poder Executivo, em um contexto de superencarceramento, que parece se restringir à ampliação de vagas, *conforme determinação do Poder Judiciário*.

5.3. AS RELAÇÕES ESTABELECIDAS ENTRE PODER EXECUTIVO E PODER JUDICIÁRIO EM UM CONTEXTO DE SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA

Nas ações de interdição foi possível observar que ao se recorrer ao Poder Judiciário para obter uma alteração em um quadro de violação de direitos provocado pela superlotação carcerária, o problema é observado como pertencente ao campo de atuação do Poder Executivo. Esta perspectiva de visualização do problema retira possíveis contribuições do Poder Judiciário. Por não ser considerado como “parte” do problema por também participar do aumento da superlotação, o Poder Judiciário é acionado para determinar a *interrupção* no quadro de violação de direitos. A decisão judicial, neste contexto, é vista pelos profissionais em campo como instrumento capaz de resolver um problema extremamente complexo, apenas por reconhecer a situação como violadora de direitos, ainda que não visualize nenhuma ilegalidade na atuação dos profissionais da própria instituição. Deste modo, o sistema jurídico determina exclusivamente ao sistema político que providencie a resolução do problema de superlotação das unidades prisionais.

A decisão de interdição localiza o problema da superlotação carcerária como pertencente ao campo de gestão do Poder Executivo, e, portanto, exterior ao campo de

atuação do direito. Do mesmo modo que apontado por De Giorgi e Vasconcelos na análise da declaração de um Estado de Coisas Inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, observo nas ações de interdição que compõem o corpo empírico desta pesquisa, a utilização de uma “estratégia argumentativa”, que “localiza o problema carcerário no interior da política para tratá-lo no direito”. Esta operação “consiste num deslocamento do problema em relação ao exterior do sistema jurídico” (De Giorgi; Vasconcelos, 2018, p. 488)⁸⁰. Como apontam os autores, ao realizar esta operação são ocultadas outras formas de violação de direitos perpetradas por membros do Poder Judiciário, e que refletem no aumento da lotação carcerária. A determinação da prisão preventiva fora das hipóteses legalmente previstas, ou o recorrente excesso de prazo na duração das prisões preventivas, são apenas alguns dos exemplos mais próximos desta pesquisa.

Ao decidir pela interdição de uma unidade prisional superlotada, apontando a omissão do Poder Executivo em resolver a situação, não são feitas considerações sobre o fato de ser o Poder Judiciário o responsável por determinar ordens de prisão cotidianamente. Questões sobre razoabilidade, proporcionalidade, ou eventual abuso no uso do aprisionamento em caráter preventivo, não são consideradas pelos atores deste Poder quando abordam o problema da superlotação carcerária como omissão do Poder Executivo. Além disso, ainda que tenham sido apresentados argumentos que contestem a atuação diária dos Magistrados, por atores de outras instituições como o Ministério Público e a Procuradoria Geral do Estado, o argumento em torno da necessidade de construção de novas vagas pelo Poder Executivo está quase sempre em evidência.

Essa situação demonstra que ainda que seja apontada alguma *contribuição* do Poder Judiciário, o problema, que também é visto como um reflexo do “aumento da criminalidade”, continua a ser percebido como uma obrigação de resolução do Poder Executivo, considerado como capaz de construir novas unidades. Essa situação também vai ao encontro da resistência com relação à adoção de medidas desencarceradoras, reforçando a ideia de que o problema da falta de espaço se resolve com mais espaço. E não com a aplicação do direito penal, processual penal e constitucional da maneira como

⁸⁰ Neste texto, De Giorgi e Vasconcelos analisam a decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347. Apesar de observarem outro nível de atuação dos Poderes Judiciário e Executivo, a análise sobre o modo como se relacionam estes Poderes dentro de um contexto de violação de direitos, muito se relaciona com os dados empíricos apresentados neste texto.

previsto no ordenamento jurídico, isto é, com base no princípio da “*ultima ratio*” ou da “intervenção mínima”. Importante ressaltar que ainda que alguns atores tenham suscitado a presença de alguma participação do Poder Judiciário no problema da superlotação, estes argumentos são ignorados no processo de interdição, que é controlado por membros do próprio Poder Judiciário.

Desta maneira, indicando a atribuição de resolução do problema da superlotação carcerária exclusivamente ao sistema político, insiste-se na criação de novas vagas. A ausência de movimentação para criação de novas unidades é interpretada como “descaso, falta de vontade, omissão” do Poder Executivo em arcar com sua obrigação. Além da decisão de interdição e das confirmações desta decisão ao longo do processo de interdição, a imposição de multa diária no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) é utilizada pelo sistema jurídico, como meio de constranger o sistema político a cumprir a decisão, ainda que a construção de nova unidade prisional demande tempo, e a situação tenha sido considerada como “urgente e de atuação imediata”.

A insistência pela ampliação de vagas é tão implacável, que propostas como a construção de celas modulares em curto espaço de tempo, com espaço pessoal de 1,25m², é considerada “medida humanizadora da pena”. Ainda que tal alternativa seja explicitamente contrária ao previsto na Lei de Execução Penal, que determina no artigo 88 que “o condenado será alojado em *cela individual* que conterà dormitório, aparelho sanitário e lavatório”. Ainda, como “requisitos básicos da unidade celular”, a legislação estipula “área mínima de 6m² (seis metros quadrados)”. A ilegalidade da proposta também pode ser observada no plano internacional. Neste sentido está a condenação do Estado italiano, pela Corte Europeia de Direitos Humanos⁸¹, por aprisionamento em espaço pessoal inferior a 3m², mais que o dobro do que vem sido proposto como solução para o problema da superlotação no Estado de Goiás⁸².

O paradoxo é que diante de um estado de extrema superlotação carcerária, com níveis acima de 400% de ocupação da unidade prisional, como observado na Casa

⁸¹ Decisão disponível em:

<http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/sentenza/testo_ingleses/000/000/541/Torreggiani.pdf>. Último acesso em

⁸² Me refiro especificamente a Goiás por ser parte do corpo empírico desta pesquisa. Contudo, importante ressaltar que a proposição de celas modulares, ou celas em contêiner tem sido prática comumente utilizada em outros Estados brasileiros.

de Prisão Provisória localizada no Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia, a proposição do uso de celas modulares é visto como medida de “humanização da pena”. Ainda que disponibilize espaço pessoal de apenas 1,25 m² por pessoa, configurando-se também como um problema de privação de espaço pessoal, que viola direitos e garantias individuais. Mesmo assim, este é um argumento fortemente utilizado em um contexto de superlotação, e, principalmente, para refutar o deferimento de medidas que promovam o desencarceramento por meio da aplicação de medidas alternativas à prisão.

Por outro lado, observando que, no Estado do Paraná, as ações de interdição promoviam apenas o deslocamento do problema da superlotação para outras unidades prisionais, alguns profissionais do campo, tentam buscar uma outra saída para o problema da superlotação das carceragens de delegacias. Neste contexto, o Projeto Ocupação Prisional Taxativa, surge a partir de uma reflexão de alguns atores do Poder Judiciário sobre a própria prática, indicando a necessidade de algum tipo de controle no uso da prisão, com base na situação do estabelecimento prisional.

No âmbito do desenvolvimento desta estratégia, observa-se a presença de uma atuação bastante próxima e de maior compreensão entre os membros do Poder Judiciário que pensaram a estratégia, e profissionais do Departamento Penitenciário Estadual. Ao compreenderem que o sistema jurídico também faz parte da construção do problema, a relação entre alguns profissionais destes dois Poderes se torna mais harmônica e cooperativa, voltada à divisão de tarefas que objetiva atenuar a situação, ao invés de indicar e determinar ordens aos considerados “causadores” da situação.

O projeto tenta propor um limite à atuação do Poder Judiciário. Entende que o respeito à quantidade de vagas deve ser a baliza entre o exercício de autonomia dos juízes, e o que passa a ser um problema público de gestão de espaço. De acordo com o entrevistado que participou da elaboração e implementação do Projeto, a autonomia que é tanto defendida pelos demais membros do Poder Judiciário contrários ao Projeto (J4), não pode ser invocada para justificar qualquer atitude. Nesse sentido, questiona: “autonomia para não fazer nada é autonomia? autonomia pra deixar o problema lá é autonomia?” (J3).

Vamos dizer o seguinte, aqui tem o número de vagas do juiz, enquanto ele tá dentro desse número de vagas, é jurisdicional, *ele prende quem*

*ele quiser. Passou pra cá, aí ele perdeu o controle. Aí virou gestão. Tem que ter uma força tarefa, alguma coisa para retomar aquela capacidade, e ele tomar o papel de novo. (...) Se ele extrapola, [torna-se] um problema de todos nós (J3)*⁸³.

Os profissionais que se movimentaram no sentido de propor a elaboração do Projeto Ocupação Prisional Taxativa, observam uma atuação do sistema jurídico que extrapola os parâmetros legais. A percepção do uso indiscriminado da prisão preventiva, e do cárcere como único meio de sanção possível, impulsionam a criação de uma estratégia que visa conscientizar os juízes sobre o problema prisional, principalmente com relação ao excessivo aprisionamento que provoca a superlotação carcerária. Neste sentido, espera-se que o sistema jurídico atue como um filtro na ponderação entre os casos em que é possível a aplicação da prisão preventiva, e aqueles em que a medida está fora dos parâmetros legais. Percebendo um desajuste e descontrole na determinação de prisões, a proposta tenta limitar o uso da prisão à quantidade de vagas existentes, apostando na *conscientização* que viria por meio da adesão voluntária, a partir da explicação pontual sobre o funcionamento da estratégia.

O desenho da política dessa maneira funciona como uma tentativa de chamar a atenção dos membros do Poder Judiciário sobre a incongruência entre decisão e cumprimento da norma no momento da aplicação do direito. Neste contexto, a proposta e os objetivos da estratégia parecem reconhecer a perda do controle das funções constitucionais e legais destes profissionais. Buscar a conscientização dos juízes com uma limitação na quantidade de mandados de prisão, expõe o fato de que *há um excesso na atuação*, observado por meio do descumprimento reiterado de normativas constitucionais e legais.

A observação da presença de uma atuação repressiva baseada em outros critérios que não são necessariamente jurídicos, que possuem finalidades diversas, e que vão de encontro ao previsto legalmente, provocaram a necessidade de criação de uma política voltada à determinação de um controle nessa atuação. Ainda que tenha sido deixada aberta a possibilidade dessa limitação ser indicada pelos próprios juízes, responsáveis por cada vara criminal, e de execução penal. O movimento para elaboração

⁸³ Trecho retirado de transcrição de entrevista anonimizada.

desta ação indica o reconhecimento de um excesso, e de uma falta de controle da (i)legalidade no uso indiscriminado da prisão, principalmente, em caráter preventivo.

A identificação do desajuste e excesso na atuação judicial, que também contribui ao superencarceramento, busca voltar a atenção para o modo como tem ocorrido a prática judicial, e como ela pode estar contribuindo para o problema compreendido como de “superlotação carcerária”. Neste sentido, os resultados da pesquisa realizada por Claudia Roesler sobre a argumentação utilizada nas decisões judiciais dos tribunais superiores, pode indicar algumas questões que convergem com os achados obtidos nesta pesquisa. Principalmente com relação ao modo como membros do Poder Judiciário decidem e justificam suas decisões. As sentenças analisadas pela autora apontam uma

imagem da função judicial nos tribunais superiores que aposta nos aspectos autoritativos da função, pelos quais o julgador se sente autorizado a expressar, em suas decisões, mais a sua opinião (...) do que esclarecer, de modo claro e compreensível, as razões de sua decisão (Roesler, 2015, p. 2527).

Apesar desta pesquisa em torno das estratégias de contenção da superlotação carcerária não ter se dedicado, especificamente, sobre a análise de decisões judiciais, foi possível observar em algumas das respostas (decisões) aos pedidos de desencarceramento apresentados por membro do Ministério Público, as justificativas utilizadas pelo sistema jurídico para negar estas ações. Muitas vezes indicando questões como “aumento da criminalidade”, “sensação de impunidade”, e necessidade de “proteção da sociedade”, o indeferimento destes pedidos desrespeitam a legislação processual penal que determina expressamente a necessidade de motivação e fundamentação com base “em receio de perigo e existência *concreta* de fatos novos ou contemporâneos que justifiquem a aplicação da medida adotada”⁸⁴. Como se não fosse o suficiente, o art. 315 do Código de Processo Penal, também modificado pela recente Lei nº 13.964, de 24 de dezembro 2019, inclui a palavra “fundamentada” na norma: “A *decisão que decretar, substituir ou denegar a prisão preventiva será sempre motivada e fundamentada*”. Ainda, foi incluído o § 2º neste artigo, para deixar bem claro o que não se enquadra dentro do conceito de “fundamentada”:

⁸⁴ O § 2º do artigo 312 do Código de Processo Penal determina: “A decisão que decretar a prisão preventiva deve ser motivada e fundamentada em receio de perigo e existência concreta de fatos novos ou contemporâneos que justifiquem a aplicação da medida adotada. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)”.

§ 2º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I - limitar-se à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - *empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso*; (Grifo meu)

III - *invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão*; (Grifo meu)

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V - limitar-se a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

Com a inclusão do dispositivo legal acima, é possível observar uma forte preocupação do legislador pela necessidade de concreta fundamentação na decisão que decretar a prisão. A recente inclusão de norma que expressamente prevê que “não se considera fundamentada” a decisão que “*invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão*”, mostra-se como indicativo dessa situação. Este fato pode também ilustrar a percepção de uma deficiência nas justificações apresentadas pelo sistema jurídico para fundamentar suas decisões, principalmente, quando se refere a uma ordem de prisão. De acordo com a pesquisa realizada por Claudia Roesler, o formato das decisões analisadas pela autora revela “um somatório de *opiniões e posições* sobre o que a legislação ou a constituição querem dizer” (Roesler, 2015, p. 2527, grifo meu).

Esta formação das decisões com base nas *opiniões e posições* dos julgadores se faz presente, não apenas quando fundamentam o indeferimento de pedidos de desencarceramento que visam atenuar os níveis de superlotação de unidades prisionais, mas também, quando não se manifestam com relação a estes pedidos. Como exemplo, é possível citar o pedido de relaxamento apresentado no processo de interdição que, dentro do lapso temporal desta pesquisa, não foi apreciado pelo magistrado responsável. Em entrevista, foi informado o seguinte:

Eu, como juiz da execução, eu não tenho competência para soltar os presos provisórios, porque cada preso provisório está ligado a um juiz de ação penal. Ou seja, está respondendo a um processo, então... se ele está preso, é porque existe um comando, um mandado de prisão, e existe uma decisão de prisão preventiva. E, essa decisão, eu não tenho competência, nem para dizer ‘olha, esse preso ele é isso ou aquilo, eu vou avalia-lo, eu posso liberá-lo provisoriamente’, eu não tenho como

fazer essa liberação. Como eu sou apenas corregedor daquela unidade, eu procuro ver a questão da estrutura” (transcrição de entrevista anonimizada, código J1, grifo meu).

Este argumento é apresentado ainda que o excesso de prazo torne ilegal a manutenção da prisão preventiva. E, ainda que o artigo 66 da Lei de Execução Penal determine ser da competência do Juiz da Execução, dentre outras ações: “zelar pelo correto cumprimento da pena e da medida de segurança” (inciso VI); “inspecionar, mensalmente, os estabelecimentos penais, tomando providências para o adequado funcionamento e promovendo, quando for o caso, a *apuração de responsabilidade*” (inciso VII); e, “interditar, no todo ou em parte, estabelecimento penal que estiver funcionando em condições inadequadas ou com infringência aos dispositivos desta Lei” (inciso VIII). A interdição da unidade prisional foi decretada. Contudo, a legislação prevê outras ações possíveis, não consideradas pelo magistrado atribuído da função de verificar a situação de (i)legalidade da unidade prisional da qual é corregedor. Ainda que entendesse não ser possível relaxar as prisões preventivas eivadas da ilegalidade decorrente do excesso de prazo, não seria possível questionar os juízes vinculados à manutenção destas prisões ilegais, promovendo a apuração de responsabilidade? Ao contrário, o pedido de relaxamento não foi apreciado, discutido, nem mesmo indeferido nos autos, restando apenas *ignorado*.

Além do exemplo acima, a realização de entrevistas me permitiu acessar outras informações que considero estarem enquadradas nos conceitos de *opiniões* e *posições* presentes nas decisões judiciais, apresentados por Roesler. Ainda que, muitas vezes, não componham explicitamente as decisões, a externalização de determinados argumentos em entrevista, podem refletir a existência de um processo de decisão que antecede ao de fundamentação, deixando em segundo plano a correlação entre a decisão e a norma que está sendo (ou que poderia ter sido) aplicada. Alguns exemplos encontrados na pesquisa são:

1. “É tão complicado que aqui, nesses grupos de whatsapp, um juiz queria saber que medida ele poderia tomar contra o promotor, porque [este] pediu a absolvição” (J3).
2. “(...) ‘porque tem tanto?’ porque eles são delinquentes mesmo, praticam delitos mesmo, e aí como é que faz? Vai deixar solto? Ele faz de novo e deixa solto de novo?” (J1).

3. “quem está lá [na prisão], tem um histórico muito triste, de reiteração de delitos. Aí, existe também a sociedade que cobra. Como é que vai ficar soltando? Acaba de prender um ladrão, solta o ladrão. O cara assaltou, mão armada, tomou o carro da pessoa, e no outro dia está solto de novo” (J1).
4. “(...) direitos humanos, eu acho muito interessante quando nada aconteceu com ‘ele’, porque quando a pessoa é vítima, ou de homicídio, ou latrocínio, a família que perdeu essa pessoa, não pensa assim” (J1).
5. [Sobre o princípio da dignidade da pessoa humana]: “Não é por conta de um princípio que a gente pode validar tudo” (MP3).

Ao tratar da fundamentação com base nas opiniões pessoais e preferências valorativas dos magistrados, Claudia Roesler aponta a atuação neste sentido como conveniente à construção da imagem pública dos juízes. Esta seria uma preocupação sobreposta ao “compromisso com os textos normativos”, o que expõe um caráter bastante autoritário presente nas decisões judiciais, pouco preocupadas com a fundamentação e aplicação das normas penais. De acordo com a autora:

pode-se dizer que essa forma de redigir uma decisão judicial não é uma casualidade ou a mera expressão de idiossincrasias individuais dos ministros. Creio que, em maior ou menor medida, segundo os perfis individuais, ela revela uma arraigada convicção de que a função judicial, especialmente nos tribunais superiores, é aquela de expressar as *opiniões* e até mesmo as *preferências valorativas* dos ministros, servindo à construção de sua *imagem pública* mais do que ao esclarecimento das razões de decidir. Por detrás dela, é razoável supor que há uma concepção do Direito que privilegia os aspectos autoritativos aos normativos. De modo direto, parece-nos que os ministros expressam nas sentenças aquilo que acreditam seja o Direito de seu ponto de vista e fundamentam as suas decisões muito mais em *razão de sua preferência* do que levados por um *compromisso com os textos normativos*. Temos, portanto, uma visão personalista da função judicial e uma concepção de Direito que aposta na autoridade da decisão mais do que na sua correção (Roesler, 2015, p. 2.528, grifo meu).

A utilização dos termos-chave de “segurança pública”, “proteção da sociedade”, “aumento da criminalidade”, “sensação de impunidade”, está presente nas decisões como se tratasse de conceitos autoexplicativos. São apresentados como se estivessem acima de quaisquer normas consideradas garantistas e a favor dos processados. É possível observar a utilização destes argumentos recorrentemente nas decisões dos processos de interdição, no indeferimento do *habeas corpus* coletivo, na nota de repúdio apresentada pela Associação dos Magistrados do Estado de Goiás

(Asmeço), bem como no momento da realização de entrevistas com determinados atores. A construção da “*imagem pública*” também pode estar relacionada a uma formação no modo de enxergar a contribuição do sistema jurídico ao problema da superlotação carcerária. Essa construção voltada ao convencimento em torno da inexistência de ações causais perpetradas pelo Poder Judiciário, também irá influenciar o modo de enxergar possíveis ações que poderiam ser adotadas por este sistema para atenuar ou resolver o problema.

A pesquisa de Claudia Roesler avança um pouco mais no sentido da presença de “*preferências valorativas*” na fundamentação de decisões judiciais, apresentando hipóteses que podem ser úteis aos temas abordados neste trabalho. Principalmente com relação à compreensão da atuação institucional em um contexto de superlotação carcerária. Neste sentido, a autora indica a seguinte hipótese:

O apontamento importante, aqui, é o de que talvez estejamos diante de mais do que um olhar superficial possa relevar. Talvez possamos dizer que por debaixo dessa forma de raciocínio e de sua expressão nas decisões *há um conjunto de razões mais complexas, vinculadas à repartição do poder e ao seu uso* no contexto do Estado brasileiro e manejadas a partir de um *discurso* que, ao mesmo tempo em que sugere o respeito aos parâmetros do Estado de Direito, *manipula os conceitos de modo a permitir um fortalecimento do Judiciário no confronto com outros poderes*. Paradoxalmente, portanto, uma teoria do direito e dentro dela, uma teoria da argumentação com fortes pretensões racionalistas, são usadas a favor de um exercício de poder que não combina com a ideia de afirmação de direitos, construção da cidadania ou Estado de Direito (Roesler, 2015, p. 2529, grifo meu).

Algumas situações observadas no material empírico podem indicar a presença de um “fortalecimento do Judiciário no confronto com outros poderes”. A fundamentação das decisões relacionadas ao contexto de superlotação carcerária resumidas no argumento central em torno do “aumento da criminalidade” e “proteção da sociedade” é um exemplo. É possível citar também a *não apreciação* de pedidos e argumentos que apontam certa contribuição do Poder Judiciário ao problema da superlotação carcerária. Este padrão de comportamento verificado nas ações de interdição pode representar uma tentativa de deslocamento do problema da superlotação carcerária como pertencente exclusivamente às atribuições do poder executivo.

Desta maneira, quando se busca, por meio do Projeto Ocupação Prisional Taxativa, voltar a atenção para a atuação desmedida de atores do Poder Judiciário, por

meio de um *convite aos juízes para seguirem o direito*, a oposição é realizada com grande intensidade. Tanto, que consegue promover a paralisação do Projeto. Ao propor aos magistrados a observância do princípio da intervenção mínima, da aplicação de medidas alternativas como prevê a legislação, da decretação da prisão preventiva apenas nos casos em que previstos na lei e fundamentalmente justificados, o Projeto busca relembrar aos membros do Poder Judiciário, a necessidade de observar os parâmetros legais em sua atuação. Ainda que não tenha proposto nada que não esteja já previsto na legislação, ou em entendimentos dos Tribunais Superiores, a resistência apresentada contra a utilização desta estratégia é tão grande, que consegue provocar seu recuo e paralisação. O argumento principal para obter êxito neste confronto, está na denúncia de que a proposta presente nesta estratégia, viola o princípio da “autonomia funcional dos juízes”.

Em nome do “princípio da autonomia funcional do juiz”, o projeto é paralisado e visto de modo negativo por muitos membros do Poder Judiciário. O interessante de se observar é que a intervenção do Poder Judiciário na gestão estatal, determinando a construção de vagas, não é considerada como violação ao princípio constitucional da “separação de poderes”, mas uma atuação legítima diante de um estado de extrema violação de direitos. Contudo, quando se aponta a contribuição do Judiciário a este estado de extrema violação de direitos, invoca-se outro princípio constitucional, o da “independência funcional do juiz”, que permitiria ao Poder Judiciário atuar sem a necessidade de se atentar ao estado de superlotação, e de violação de direitos presentes no ambiente prisional. Neste sentido é possível observar como ocorre a utilização de estratégias argumentativas para justificarem uma atuação repressiva, indicando a sobrevalorização de um princípio em detrimento de outros princípios e normas legais e constitucionais, como o uso do direito penal como *ultima ratio*, a proibição de tortura, de tratamento cruel e degradante, dentre tantos outros. Em decorrência do caráter mais protetivo e garantidor, estas normativas acabam sendo subvalorizadas quando mobilizadas para apontar a existência de excesso na atuação judicial.

6. O QUE AS ESTRATÉGIAS ANALISADAS NOS MOSTRAM SOBRE O USO DO DIREITO PENAL EM UM CONTEXTO PREVENTIVO

A partir dos argumentos apresentados no capítulo anterior com a exposição do conflito que se estabelece entre profissionais do Poder Executivo e do Poder Judiciário, este capítulo apresenta uma outra perspectiva de observação. Esta diferente formulação analítica parte dos seguintes questionamentos: o que não está aparente quando observamos a indicação de atribuição do problema como pertencente ao Poder Executivo ou ao Poder Judiciário? O que os principais argumentos utilizados pelos profissionais em campo relevam sobre o modo como é compreendida a função da prisão dentro do contexto em que atuam?

Para discutir estas questões utilizo conceitos da teoria dos sistemas como um aparato de observação para acessar o outro lado das distinções indicadas pelos profissionais envolvidos com as estratégias analisadas. É importante destacar que o contato com esse quadro teórico ocorreu após o levantamento do material empírico, durante período de estágio de pesquisa no exterior, no Centro di Studi Sul Rischio (Università del Salento), sob a supervisão do Professor Raffaele De Giorgi. Ainda que não tenha feito parte de todo o desenvolvimento do trabalho, o exercício de identificação do outro lado das distinções apresentadas pelos profissionais em campo, foi extremamente relevante para realizar um maior aprofundamento na análise do uso das estratégias pesquisadas. Permitiu, portanto, identificar percepções não visíveis em um primeiro momento sobre a compreensão da lotação carcerária, bem como as justificativas apresentadas para o uso do aprisionamento.

6.1. QUADRO TEÓRICO PARA COMPREENDER AS DISTINÇÕES REALIZADAS

Por meio das informações obtidas com a pesquisa foi possível identificar diversas questões sobre o modo de atuar de determinados profissionais do sistema de justiça criminal quando inseridos em um contexto de superlotação carcerária. A observação da situação de superlotação, a movimentação para gerar algum tipo de alteração neste problema considerado como violador de direitos humanos, bem como os obstáculos postos à uma efetiva mudança da situação, permitem visualizar alguns aspectos sobre como os Poderes Executivo e Judiciário lidam com um problema em

comum. Isto é, o modo como entendem a questão, a maneira como organizam suas práticas a partir disso, e, principalmente, como se manifesta a distinção entre o Poder que determina uma obrigação, e aquele que “deve” apenas cumpri-la, ou justificar o descumprimento.

A partir dos argumentos apresentados, localizei inúmeras nuances que envolvem as disputas travadas em torno da problemática referente ao tema da “superlotação carcerária”. A questão, ainda que seja vista por diferentes perspectivas, é considerada como um problema por todos os entrevistados. Também foi possível identificar a movimentação para utilização de dois diferentes tipos de estratégias com objetivo de resolver/limitar a situação. Desta maneira, questiona-se: como é possível que em um contexto de tão extrema violação de direitos, e com a elaboração de diferentes estratégias visando conter a superlotação carcerária, a situação persista por tanto tempo? E, inclusive, se agravando a cada dia?

Para compreender como essa situação é possível, utilizando um diferente aparato para observar o uso destas estratégias, fez-se necessário abandonar o pensamento sociológico tradicional centrado na descrição do objeto pelo sujeito, apresentado como uma verdade absoluta, autoritária e hierarquicamente estabelecida. Desta maneira, como apontam Luhmann e De Giorgi, “não falamos mais de *objeto*, mas de *distinção*”.

A recusa do conceito de objeto nos permite não apenas apontar a distância em relação às implicações ligadas ao uso de esquemas relacionados a esse conceito, mas também de evitar, negando-lhes desde o início qualquer espaço conceitual, aqueles pressupostos de tipo substantivos sobre o qual a análise sociológica é apoiada, mesmo quando ocorreu em níveis altamente formais (Luhmann; De Giorgi, 2008, p. 16, tradução minha⁸⁵).

A proposta apresentada pelos autores mencionados acima, busca suscitar um novo modo de pensar que se desvincule da aceitação de afirmações que, apresentadas com base em conceitos formais pré-determinados, pretendam explicar situações variadas, expondo-as como se fossem obviedades inquestionáveis. No que se refere ao tema desta pesquisa, essa situação se manifesta ao se identificar o modo como o contexto de

⁸⁵ Texto original em italiano: “Il rifiuto del concetto di oggetto ci permette non solo di rimarcare la distanza rispetto alle implicazioni connesse all'uso di schemi correlati a quel concetto, ma anche di evitare, negando ad essi fin dall'inizio qualsiasi spazio concettuale, quei presupposti di tipo sostanzialistico sui quali si è sorretta l'analisi sociologica, anche quando si sia svolta a livelli altamente formali” (Luhmann; De Giorgi, 2008, p. 16).

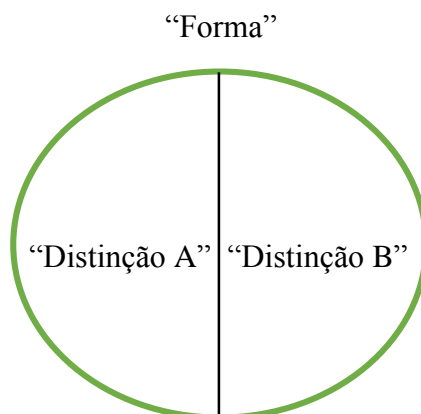
superlotação é apresentado como um problema, voltando-se apenas à questão da quantidade de pessoas aprisionadas em determinado espaço. Além de ignorar todas as questões já abordadas no capítulo 2, observar a situação apenas como indicada por aqueles que estão envolvidos na prática, e contribuíram para a realização da pesquisa, reduz o campo de compreensão do tema ao não permitir acessar outras informações, que podem ser observadas a partir daquelas apresentadas. Segundo Luhmann, “o esquema coisificado (e, correspondentemente, a concepção do mundo como “realidade”) oferece somente uma versão simplificada da dimensão material” (2016, p. 99).

Luhmann e De Giorgi apresentam o conceito de “forma” utilizado por George Spencer Brown (1979) como ponto de partida para uma transformação. Apontam o conceito de “forma” como uma unidade que separa duas distinções. Assim, ao invés de considerar uma proposição como um dado da realidade, a partir da abordagem por meio da identificação de distinções, busca-se acessar o outro lado da “forma”.

A forma é forma de uma distinção, portanto, de uma separação, de uma diferença. Uma distinção é feita traçando uma demarcação que separa duas partes, portanto, não é possível passar de um lado para o outro sem cruzar a demarcação. Forma é então uma linha de fronteira que marca uma diferença e nos obriga a esclarecer qual parte é indicada quando dizemos que estamos de um lado e por onde devemos começar se queremos proceder novas operações. Quando se faz uma distinção, indica-se uma parte da forma; com ela, no entanto, a outra parte é dada ao mesmo tempo: isto é, é dada contemporaneidade e diferença temporal (2008, p. 17) [tradução livre]⁸⁶.

Este esquema pode ser visualizado na imagem abaixo:

⁸⁶ Texto original em italiano: “La forma è forma di una distinzione, quindi di una separazione, di una differenza. Si opera una distinzione tracciando una demarcazione che separa due parti, per cui non si può passare da una parte all'altra senza attraversare la demarcazione. Forma è allora una linea di confine che segna una differenza e costringe a chiarire quale parte si indica quando si dice che ci si trova da una parte e dove si deve cominciare se si vuole precedere a nuove operazioni. Quando se effettua una distinzione, si indica una parte della forma; con essa però è data allo stesso tempo l'altra parte: è data cioè contemporaneità e differenza temporale”.



Diante da apresentação de tantas percepções diferentes, utilizadas pelos profissionais envolvidos em um contexto de superlotação carcerária para explicar a mesma situação vivenciada, mostrou-se necessária a utilização de um diferente modo de observar as questões apresentadas. Desta maneira, busquei acessar as distinções que representam o outro lado da “forma”, não observado por aqueles envolvidos na prática cotidiana.

A “forma” surge como uma possibilidade para ultrapassar limites e disso tirar as consequências. (...) Ao mesmo tempo, ela obriga a próxima operação correspondente a escolher uma direção que, pelo menos para o momento, contrapõem-se à direção oposta sem anular sua acessibilidade. Assim, a dimensão material possibilita operações conectivas que têm de decidir se permanecem ainda como estão ou se passam para alguma outra coisa (Luhmann, 2016, p. 99).

Partindo da apresentação do contexto de superlotação carcerária como um problema, e considerando o fato de que “nenhuma parte é algo por si só”, a operação seguinte procurou indicar a outra parte da forma que não estava indicada (Luhmann; De Giorgi, 2008, p. 16). Estas operações serão aprofundadas e apresentadas mais adiante. Contudo, é importante ter em mente que no exercício de questionar as proposições encontradas, foi necessário considerar que “sempre e forçosamente são dois horizontes que atuam conjuntamente na constituição material do sentido, e de que, correspondentemente, para fixar o sentido material seriam necessárias descrições duplas, que perfilam para fora e para dentro” (Luhmann, 2016, p. 100).

Outro conceito importante e fundamental para compreender essas operações é o conceito de “observação”. Observar significa “distinguir e indicar”. Luhmann afirma que a “observação não significa outra coisa senão aplicação de distinções” (2016, p. 56).

Por meio da observação é possível descrever e conhecer. É também necessário destacar que a realização de distinções e observações de um modo, não exclui a possibilidade de realizar operações de distinções e observações que ocorram de um outro modo. Neste sentido, “observar/descrever não significa outra coisa senão estabelecer uma relação com uma diferença em condições de limitabilidade, isto é, com uma diferença em uma zona de distinção que poderia ser estabelecida de outro modo” (Luhmann, 2016, p. 298).

Observar significa simplesmente (e assim sempre usaremos o conceito posteriormente): distinguir e indicar. Com o conceito de observação, chama-se atenção para o fato de que «distinguir e indicar» é uma operação única; e, de fato, nada pode ser indicado que, ao fazer isso, também não seja distinto, assim como a distinção realiza seu significado apenas pelo fato de servir para indicar uma ou outra parte (mas, de fato, não: ambos as partes) (2008, p. 23, tradução minha⁸⁷).

A distinção serve para indicar um lado, ou o outro lado, mas não ambos os lados. A observação por meio de descrições duplas torna necessária a realização de novas operações caso se deseje realizar novas observações. É neste sentido que, inicialmente, irei explorar a distinção “superlotação como um problema/lotação dentro do limite como solução”. Esta operação tornará visível questões sobre «a ausência de critérios na indicação de um ambiente como superlotado», além da consideração de «um ambiente com a lotação dentro do limite como solução», que ignoram outros critérios que podem estar relacionados à violação de direitos em um ambiente prisional, questões não necessariamente vinculadas à capacidade populacional. A partir da indicação do outro lado da “forma” (“lotação dentro do limite como solução”), surgem outras distinções possíveis de serem realizadas, como “uso declarado da prisão/uso real da prisão”, por exemplo. Contudo, é importante destacar que estas outras e novas observações requerem a realização de novas operações. Além disso, o exemplo citado acima demonstra *uma* possibilidade de distinção, e não a única, sendo que outros observadores podem realizar outras distinções, incluindo, inclusive, aquilo que não aparece na distinção que fiz, os meus “pontos cegos”.

Formulada na terminologia da lógica tradicional, em relação às partes que a distinguem, a distinção é o *terceiro excluído*. Finalmente, se considerarmos que observar é sempre uma operação que deve ser

⁸⁷ Texto original em italiano: “Osservare significa semplicemente (e così utilizzeremo in seguito sempre il concetto): distinguire e indicare. Con il concetto di osservare si richiama l'attenzione sul fatto che <<distinguire e indicare>> è un'unica operazione; e infatti non si può indicare nulla che, facendo questo, non sia anche distinto, così come distinguere realizza il suo senso solo per il fatto che serve ad indicare una o l'altra parte (ma, appunto, non: entrambe le parti)” (Luhmann; De Giorgi, 2008, p. 23).

realizada por um sistema autopoietico e que indica esse sistema nessa função de observador, isso leva a afirmar: *o observador é o terceiro excluído de sua observação*. Ao observar, ele não pode se ver. (...) A distinção que o observador usa respectivamente para indicar uma ou outra parte, serve como uma condição invisível de ver, como um ponto cego (Luhmann, De Giorgi, 2008, p. 23-24, tradução minha⁸⁸).

Para compreender as operações que foram realizadas a partir do material empírico da pesquisa é importante ter conhecimento sobre níveis de observação e a existência de pontos cegos nas observações realizadas. Pontos cegos são os pontos que os observadores não conseguem enxergar por conta das distinções realizadas, que não permitem ver além do que está indicado em cada distinção da forma. Nesse sentido, apenas uma nova observação é capaz de indicar os pontos cegos da observação anterior, mas não os pontos cegos da nova observação realizada. Para isto, faz-se necessária uma nova observação, com novas distinções, e assim, sucessivamente. As operações que foram realizadas neste trabalho buscaram efetuar observações de segunda ordem, isto é, observar as observações realizadas pelos profissionais envolvidos nas estratégias de contenção da superlotação carcerária, que se configuram como observações de 1ª ordem. Mais uma vez, é importante destacar que as distinções expostas aqui a partir das informações apresentadas pelos observadores de primeira ordem, bem como outras distinções realizadas a partir destas, representam algumas possibilidades de realizar estas operações, mas não as únicas possíveis.

6.2. OBSERVANDO A DISTINÇÃO “SUPERLOTAÇÃO/LOTAÇÃO DENTRO DO LIMITE”

A partir dos conceitos teóricos apresentados acima aprofundarei algumas distinções encontradas em campo. A necessidade de buscar o outro lado da forma não indicada surgiu a partir da recusa pelas respostas prontas, e do questionamento das distinções apresentadas. Início, portanto, com a própria indicação da situação de superlotação carcerária como um problema, o que foi apontado por todos os profissionais

⁸⁸ Texto italiano em italiano: “Formulata nella terminologia della logica tradizionale, in rapporto alle parti che distingue, la distinzione è il terzo escluso. Da ultimo, se si considera che osservare è sempre un'operazione che deve essere effettuata da un sistema autopoietico e che indica questo sistema in questa funzione come osservatore, questo porta ad affermare: l'osservatore è il terzo escluso del suo osservare. Nell'osservare egli non può vedere se stesso. (...) La distinzione che l'osservatore rispettivamente utilizza per indicare l'una o l'altra parte, serve come condizione invisibile di vedere, come punto cieco” (Luhmann; De Giorgi, 2008, p. 23-24).

entrevistados ou que se manifestaram nos autos judiciais analisados, ainda que apresentadas distintas causas para justificar a presença da situação como um problema.

A observação da indicação da situação de superlotação carcerária como um problema, não é acompanhada de maiores indicações sobre quais são os critérios que exatamente definem determinada unidade como superlotada, ou quais são as exatas condições que caracterizam esta situação. Como foi possível observar no capítulo 2, o conceito de superlotação está relacionado a diversos fatores, inclusive de natureza psicológica, não se configurando como uma questão restrita à indicação de excedente populacional. A questão quantitativa pode nem mesmo ter muita relação com a presença de um estado de superlotação. Unidades prisionais que aparentemente estão dentro do limite da capacidade de ocupação, podem também se configurar como ambientes superlotados. Todos estes fatores ressaltam a importância de observar outros critérios como atividades oferecidas, disponibilidade de serviços, infraestrutura, contato com o exterior, dentre tantos outros, quando tratamos de um ambiente superlotado.

Outro ponto importante a ser ressaltado quando é apresentado o contexto de superlotação carcerária como um problema apenas relacionado à questão quantitativa, refere-se à fragilidade da indicação de vagas disponíveis em determinada unidade prisional. Esse número é muitas vezes indicado pela própria Administração Penitenciária de acordo com o número de improvisação existente, isto é, a quantidade de colchões, redes, ou simplesmente de pessoas que estão inseridas em cada cela. Nesse sentido, o outro lado da distinção apresentada como “lotação dentro do limite como solução”, além de viabilizar o questionamento sobre “qual é o limite, e quem o determina?”, também permite observar que uma prisão que não excede o número de vagas declarado, não necessariamente será um local sem problemas, sejam eles relacionados à superlotação ou não.

Todas estas questões auxiliam a observar como alguns dos profissionais em campo observam a superlotação carcerária como um problema sem maiores questionamentos sobre a sua natureza, e como se movimentam para elaborar/refutar alternativas à situação com base nessa observação. A realização de uma observação de segunda ordem permite compreender mais profundamente as distinções utilizadas para classificar o problema, propor/contestar alternativas, e justificar a permanência da situação. Desta maneira, torna-se possível compreender como mesmo sendo apontado

como um “problema público, urgente, e de atuação imediata” por diferentes atores de diferentes instituições do sistema de justiça criminal, a situação de excedente populacional permanece e se prolonga no tempo.

Ao indicar, e, portanto, distinguir⁸⁹ a situação de *superlotação carcerária* como um problema, os observadores que estão atuando na prática, não têm acesso à outra parte da “forma”, vez que estão observando a partir de outras distinções. Se a superlotação é vista como um problema, a situação de lotação da unidade sem ultrapassar o número de vagas seria a solução? Para o que exatamente? Quando passamos para “o outro lado da forma” e pensamos a situação de lotação prisional dentro do número de vagas, torna-se possível acessar outras questões que não são colocadas em evidência quando se apresenta apenas o lado “superlotação carcerária como um problema”, como um dado ontológico.

Ao considerar a situação dentro da lógica “causa/consequência”, ao passar para o outro lado da distinção “*superlotação como um problema/lotação dentro do limite como solução*” e observar o lado “*lotação dentro do limite como solução*”, ou como a ausência do problema, a questão estaria encerrada sem maiores discussões. Isto porque, bastaria reduzir a lotação até o número de vagas existentes para que não houvesse mais a indicação da presença de um “problema”. Contudo, deste modo, estariam sendo invisibilizadas outras questões, ainda mais relevantes sobre a utilização e justificativa do cárcere na sociedade moderna, por exemplo. Importante ressaltar que essa é apenas uma das tantas outras inúmeras observações que poderiam ser realizadas.

Portanto, ao passar para o outro lado da distinção “*lotação dentro do limite como solução*”, e realizar uma nova distinção buscando observar o uso do cárcere na sociedade moderna, emergem outras questões, algumas exploradas por determinados observadores que participaram da pesquisa, outras muito longe de serem indicadas por estes (seus *pontos-cegos*). A partir da distinção mencionada acima, da indicação da lotação que não excede o número de vagas como solução, outros questionamentos podem ser realizados. Se a lotação dentro do limite seria uma solução, como é possível que

⁸⁹ Luhmann e De Giorgi afirmam que “indicar é ao mesmo tempo: distinguir, assim como: distinguir é ao mesmo tempo: indicar. Cada parte da forma, então, é a outra parte da outra parte. Nenhuma parte é alguma coisa por si mesma. Ela se atualiza apenas pelo fato que está indicando aquela parte, e não outra” [tradução livre do italiano]. Texto original “Indicare è insieme: distinguere, così come: distinguire è insieme: indicare. Ogni parte della forma, allora, è l'altra parte dell'altra parte. Nessuna parte è qualcosa per se stessa. La si attualizza solo per il fatto che si indica quella parte e non l'altra” (Luhmann; De Giorgi, 2008, p. 17).

pessoas passem pelo sistema prisional e vivenciem uma dessocialização, marginalização e vulnerabilização ainda maior, como é possível observar na própria produção de dados apresentados pelo Poder Público sobre o perfil da população prisional? Além dos dados oficiais que comprovam essa situação, inúmeras pesquisas apontam a falência, a seletividade, e as mazelas que caracterizam o sistema prisional.

A partir disso, é possível realizar outras operações como a distinção “*uso declarado do cárcere/uso efetivo do cárcere*”, o que apresentará outras observações possíveis tornando visíveis questões que antes não eram possíveis de serem observadas com as distinções anteriores. A partir desta nova distinção, é possível indicar no lado da forma “uso declarado do cárcere”, a grande variedade de “teorias justificadoras da pena” para defender a existência da prisão. Do outro, “uso efetivo do cárcere”, o grande arsenal de críticas que são feitas a essa instituição, como meio de controle social, de contenção de classes vulneráveis, de gerenciamento de grupos socialmente excluídos, ferramenta utilizada para criar desvantagens entre cidadãos, gerenciamento de riscos e incapacitação total do indivíduo, dentre tantas outras.

Com os exemplos indicados acima é possível perceber a quantidade de lentes possíveis para se observar determinada questão quando acessamos o outro lado de distinções apresentadas como respostas prontas. Além disso, como já salientado, as indicações que são aqui apresentadas deixam inúmeras outras questões de fora da observação (meus pontos cegos). Configuram-se, portanto, como algumas das tantas observações possíveis. O observador, enquanto observa, não consegue ver aquilo que não vê que não vê. De acordo com Luhmann, “aquilo que o observador de primeira ordem vê e aquilo que não vê, para o observador de segunda ordem depende de quais distinções são postas na base da observação e estas sempre poderiam ser outras distinções” (Luhmann, 2007, p. 888) [tradução livre do espanhol].

6.2.1. PROBLEMA DA SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA COMO UMA QUESTÃO DE “VIOLAÇÃO DE DIREITOS”

A partir do informado pelos observadores que atuam na prática dos casos que compõem o corpo empírico da pesquisa, e da categorização destas informações por meio

da “teorização fundamentada nos dados” (TFD), foi possível observar o modo de compreender o contexto de superlotação carcerária como um problema atrelado a duas questões macro: 1. Superlotação carcerária como uma questão de violação de direitos; 2. Superlotação carcerária como uma questão de aumento da criminalidade.

Estes dois modos de observar o problema, indicando diferentes “causas” que estariam provocando sua manifestação, impedem a observação mais atenta de outras questões que podem estar relacionadas a estas duas formas (opostas) de observar a situação. Considerar estas questões como um dado ontológico da “realidade” torna difícil a indicação de qual seria “a outra parte da distinção”. A análise se resumiria à escolha de um dos lados (pode ser o que mais me agrada) e à utilização de argumentos que justificassem a minha escolha, como ocorre muitas vezes na observação de primeira ordem. Contudo, ao questionar estes conceitos, que são apresentados em uma relação causal pelos profissionais em campo, torna-se possível a observação da outra parte das distinções apresentadas.

Ao buscar o outro lado da forma da distinção “*superlotação carcerária como um problema de violação de direitos*”, é possível identificar a ideia de que sem a superlotação, com a ocupação dentro do número de vagas disponíveis, haverá o cumprimento e respeito de direitos. A indicação do outro lado da “forma”, expõe a diferença por meio da distinção “*lotação dentro do limite como cumprimento de direitos*”. O paradoxo aqui, encontra-se na ideia da possibilidade de utilização do cárcere como modo “humanista” de punição, substituindo a pena corporal, pela pena no tempo. O “mecanismo cognitivo proposto por Beccaria”, e denominado por Pires como “temporização do sofrimento-severidade” no que se refere às sanções”, irá “propor um outro registro de observação do sofrimento e da severidade, fazendo-os passar de um registro ‘físico’ a um registro puramente temporal” (Pires, 2016, p. 236).

Em outras palavras, Beccaria vai colocar a severidade (e o sofrimento) mais “no tempo” do que na dor ou no sofrimento físico (prolongado ou momentâneo) do culpado. Em seguida, ele vai, ainda, promover essa nova forma de sofrimento. Para a teoria (moderna) da dissuasão, valorizar essa forma de sofrimento no tempo significa simultaneamente ingressar em uma depreciação do tempo de cárcere por oposição a uma hiperapreciação do tempo industrial no ambiente da prisão (Pires, 2016, p. 236).

Deslocando a pena no corpo à pena no tempo, o aprisionamento passa a ser compreendido como um modo “humano” e “civilizado” de punição. Para justificar a possibilidade do Estado privar de liberdade seus próprios cidadãos por anos, e em alguns casos de modo perpétuo, ou com quantias impossíveis de serem cumpridas (100, 200, 300 anos de aprisionamento), estão as teorias da pena, em especial, da retribuição e da dissuasão. Estes diferentes modos de justificar uma situação “desumana” como “humana”, portam consigo o pressuposto de que o cárcere é necessariamente uma forma humanizada de punir, “melhor” e “mais “civilizado” do que o suplício, por exemplo. Assim, a partir da realização de outra distinção, “pena no corpo/pena no tempo”, sendo a “pena no corpo” considerada “punição inumana”, e a “pena no tempo”, portanto, “punição humana”, tem-se a parte “punição no tempo humana”. A partir desta nova distinção, coloca-se outra questão em discussão, voltada às condições em que ocorre o encarceramento. O uso da prisão como punição não é mais questionado. O que torna-se alvo de contestação é *o modo*, a *condição* em que este encarceramento ocorre. Se o cárcere está em boas condições, a punição é “humana”. Se o cárcere está em condições consideradas como *degradantes*, então, neste caso, está ocorrendo violação de direitos.

A teoria da dissuasão oferece, assim, às autoridades política e jurídica a possibilidade de ver a pena aflicta de prisão (projetada no tempo) como sendo simultaneamente severa ou sofredora e “humana” no sentido de “sem dor física, prolongada ou momentânea, intencionalmente infligida pela autoridade”. Surgirá, todavia, uma nova bifurcação (independente) sobre a maneira de ver o encarceramento (rigor/não rigor das condições de prisão) (Pires, 2016, p. 237).

É neste sentido que a percepção do problema da superlotação carcerária, dentro do material empírico desta pesquisa, aparece por vezes vinculada a um contexto de violação de direitos, inclusive, de direitos humanos. Pressupõe-se (por alguns dos observadores) que, dentro de um contexto de lotação que respeite a quantidade de vagas, haverá a observância e respeito a estes direitos. Não há, portanto, maiores questionamentos sobre quais justificativas estão por trás do uso da prisão na sociedade moderna, ou sobre o modo como concebemos a intervenção jurídica em matéria penal, tal como apontado por Pires:

(...) nossa maneira de conceber a intervenção jurídica, particularmente em matéria penal, é excessivamente repressiva, obsoleta, ancorada em pressupostos filosóficos, sociológicos e psicológicos que reclamam uma revisão de fundo; e, o que é mais, ela é contraditória e inadequada

em relação aos tipos de problemas de que os tribunais penais tratam (Pires, 1999, p. 64).

É importante ressaltar que para alguns dos profissionais envolvidos nas estratégias pesquisadas, o problema da superlotação carcerária não está apenas vinculado à violação de direitos humanos, ou aumento da criminalidade. Alguns apontam a situação como reflexo de uma política de encarceramento em massa adotada por atores do Poder Judiciário. Estas considerações, contudo, não são discutidas nos processos ou levadas em consideração pelos demais atores. Estes se concentram, principalmente, em indicar a situação como um reflexo do aumento da criminalidade. A lógica é: como existem mais crimes, as prisões estão mais cheias.

6.2.2. PROBLEMA DA SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA COMO REFLEXO DO AUMENTO DA CRIMINALIDADE

Neste lado da distinção, a partir da observação pautada na lógica “causa/consequência”, compreende-se o problema da superlotação carcerária como uma consequência do aumento da criminalidade. Esta chave de observação também é visualizada como um dado ontológico por alguns dos profissionais envolvidos nos casos analisados, que expuseram este argumento sem maiores reflexões sobre o que estaria causando este “aumento da criminalidade”. Esta questão, inclusive, é sugestionada em alguns momentos, por alguns atores, como uma questão de “escolha racional do indivíduo”, baseada no conceito de “livre-arbítrio”, e na preferência pelo mundo do crime, ao invés do mundo das regras.

Contudo, se passamos para o outro lado da distinção “*superlotação como reflexo do aumento da criminalidade*”, indica-se o lado “*queda nas taxas de criminalidade como reflexo da lotação dentro do limite*”. Ao acessar este outro lado da distinção é possível visualizar outras questões que estão fora do campo de visão dos observadores de primeira ordem. Como salientam Luhmann e De Giorgi, “a distinção que o observador usa respectivamente para indicar uma ou outra parte, serve como uma condição invisível do olhar, como um ponto cego”⁹⁰ (2008, p. 24). Ao exporem a questão como um “problema referente ao aumento da criminalidade”, estes observadores de

⁹⁰ Tradução minha. Texto original no italiano: “La distinzione che l’osservatore rispettivamente utilizza per indicare l’una o l’altra parte, serve come condizione invisibile del vedere, come punto cieco”.

primeira ordem não visualizam a outra parte da distinção que eu indico aqui, vez que este é um ponto cego da distinção que é por eles realizada. Isto porque, a distinção que eles estão operando pode ser: “prisão superlotada maior ocorrência de crimes/prisão não superlotada menor ocorrência de crimes”. Neste sentido, apenas uma nova operação pode indicar quais são os pontos cegos da distinção anterior, do mesmo modo que apenas uma nova distinção poderá apontar os pontos cegos das distinções realizadas neste trabalho.

Voltando à parte “*queda nas taxas de criminalidade como reflexo da lotação dentro do limite*”, outras questões surgem a partir do conceito de “criminalidade”, exposto pelos atores em campo, como um conceito autoexplicativo. Apesar de largamente utilizado, - tanto nos processos, quanto nas entrevistas -, não houve uma exposição explicativa, por parte destes observadores, do que exatamente configuraria o conceito de “criminalidade”. Do que se trata? Como pode ser mensurado? Quais os critérios que permitem relacionar este conceito com a questão da superlotação carcerária? Utilizado de modo discursivo, retórico, como se desta situação decorresse ontologicamente o contexto de superlotação carcerária, o conceito “criminalidade”, manifesta-se como um modo de justificar uma situação de ilegalidade.

Partindo deste lado da distinção, o argumento em torno do “aumento da criminalidade”, não permite visualizar “o outro lado” desta estratégia argumentativa, utilizada para justificar a manutenção da superlotação, ainda que reconhecida como um “problema urgente”. Por meio desta distinção é possível ter acesso a outras formas de visualizar a situação, retirando um pouco da atribuição de culpa exclusivamente à pessoa que infringiu uma norma, e observando as ações repressivas que podem ser perpetradas pelas autoridades públicas. Desta maneira, é possível questionar: estamos vivenciando um “aumento da criminalidade” que enseja a superlotação carcerária, ou o policiamento que se tornou mais ostensivo com base neste discurso? É a “criminalidade” que tem aumentado, ou o uso deste discurso para justificar uma atuação judicial mais intolerante e resistente à aplicação de normas e princípios limitadores da ação estatal no campo penal?

A utilização do argumento em torno do “aumento da criminalidade” além de se constituir como uma justificativa para manutenção de uma situação de grave superlotação no cárcere, também serve muito bem ao deslocamento do problema como

pertencente exclusivamente ao campo da política. Sendo a superlotação carcerária um problema de “aumento da criminalidade”, e tendo os Tribunais assumido o papel de “proteção da sociedade” (como verificado em alguns momentos no material empírico), qualquer tipo de liberação, ainda que com o monitoramento eletrônico, é incapaz de dissuadir o cometimento de uma conduta considerada “delituosa”.

Dentro da teoria da pena criminal é possível citar uma das principais contribuições de Beccaria para a formação de um “sistema centrado sobre a *obrigação* de punir”. Este sistema atribui ao direito penal o objetivo de “proteção da ordem, a segurança social de todos, e a pacificação das relações sociais” (Machado, 2008, p. 116). Desta maneira é possível observar que já em 1764, ano em que publicado anonimamente “Do delito e das penas”, estão presentes argumentos que se voltam às noções de “impunidade penal” e “risco à proteção da sociedade”, como justificativas à *necessidade de punir*. Neste contexto, a pena se apresenta e se impõe como um meio necessário para dissuadir e evitar que outros crimes sejam praticados.

Na visão de Beccaria, a impunidade penal, isto é, o fato de não ser aplicada uma pena criminal, cria um risco para a proteção da sociedade, ao mesmo tempo que a dissuasão e a obrigação de punir constituem os únicos meios legítimos e eficazes para alcançar a "vida boa" ou a segurança "de todos"! Trata-se de uma concepção desproblematizada e hipervalorizante do direito criminal (Pires, 1988: 95, apud Machado, 2008, p. 116).

A vinculação entre a necessidade de punir para dissuadir a prática de novos delitos e o argumento em defesa da proteção da sociedade pode ser observada no material empírico da pesquisa. A partir da impetração de *habeas corpus* coletivo para suspensão das prisões preventivas que ultrapassam o período de um ano na unidade prisional localizada em Aparecida de Goiânia, a emissão de nota de repúdio⁹¹ pela Associação dos Magistrados do Estado de Goiás (Asmego) ilustra bem esta situação. A nota aponta a ação como de “extrema irresponsabilidade para com a sociedade goiana, de cunho sensacionalista, e sem consciência pública”. Ainda, “lamenta que o representante do Ministério Público, instituição que deveria proteger a sociedade, a tenha colocado em risco”. Por fim, afirma que “a Asmego vai lutar para *defender a sociedade*, assumindo o papel que deveria ser exercido pelo Ministério Público” (grifo meu).

⁹¹ A nota completa está inserida no Anexo VII do texto.

Neste mesmo sentido, de assunção do papel de “proteção da sociedade” pelo Poder Judiciário, está a decisão denegatória do *habeas corpus* coletivo⁹², proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, alegando a impossibilidade deste tipo de pedido de forma despersonalizada. A decisão aponta que as situações processuais não se igualam, sendo necessária a análise particularizada de cada caso,

principalmente quando a meta é o excarceramento de mais de 1.500 (um mil e quinhentos) presos, retornando ao seio social, sem qualquer ponderação sobre a perigosidade e a vocação para essa volta, afastando a cautelar de restrição da liberdade, expondo a convivência de *insegurança* a que estará sujeito o *cidadão* que tem sido *vítima* da *criminalidade sangrenta* (Grifo meu).

Um outro ponto interessante com relação à denegação da ordem foi a justificativa utilizada para não conceder o monitoramento eletrônico. Ao pedir a suspensão da prisão preventiva, apontou-se a ilegalidade no aprisionamento preventivo por tão excessivo período. Contudo, a proposta apresentada pelo membro do Ministério Público (MP2) foi a de utilização do monitoramento eletrônico enquanto os processos não fossem sentenciados. Após justificar a impossibilidade de deferimento do pedido com base no risco que o desencarceramento de 1.500 pessoas provocaria *para a sociedade*, o Tribunal de Justiça aponta que a utilização de monitoramento eletrônico carregaria, “em si, a tarja da ilegalidade do excesso de prazo presente no ato primitivo”. Portanto, reconhece-se que o excesso de prisão é uma ilegalidade, mas por apontar o monitoramento eletrônico também como uma ilegalidade por não afastar o excesso de prazo para o julgamento, indefere-se o pedido. Ou seja, ao poder optar por uma ilegalidade que mantém a pessoa presa, e uma ilegalidade que a retira de um ambiente insalubre e degradante determinando o monitoramento eletrônico, *o Tribunal opta pela ilegalidade que mantém o aprisionamento*.

A estratégia argumentativa utilizada na decisão é apontar a suspensão das prisões preventivas com excesso de prazo como uma ameaça à sociedade. Neste ponto, é possível observar a presença de outra distinção entre “sociedade, cidadão, vítima” de um lado, e, “pessoas perigosas e criminosas” de outro. Ao fazer esta distinção, justifica-se a manutenção de uma situação *reconhecida como ilegal*, mas que é legitimada sob o argumento de “proteção da sociedade”.

⁹² O inteiro teor desta decisão está inserida no Anexo VI do texto.

Utilizando-se da argumentação em torno de distinções como “aumento da criminalidade”, “sensação de insegurança”, “sensação de impunidade”, “proteção da sociedade”, estratégias que visam promover o desencarceramento de pessoas mantidas em unidades prisionais superlotadas, ainda que de maneira emergencial e paliativa, são recorrentemente denegadas pelo sistema jurídico. Os empecilhos colocados à tentativa de pensar um outro modo de uso do direito penal na sociedade, principalmente em um contexto de violações relacionado ao grande excedente populacional presente no cárcere, demonstram um particular modo de agir que se volta ao apego à prisão como principal e único meio de sanção possível.

6.3. OBSTÁCULOS AO MODO DE PENSAR O DIREITO PENAL NA SOCIEDADE MODERNA

O criminólogo Álvaro Pires indica a presença de certas problemáticas, que apresenta sob a forma de “obstáculos” à mudança em nosso “modo de pensar” o uso do direito penal. Estes “obstáculos mentais”, relacionados ao modo de “organizar certos princípios, ou maneiras de pensar próprias da cultura jurídica dos séculos XVIII e XIX”, seriam ainda hoje percebidos como “sinais de um progresso inegável”, ainda que também relacionados a “uma espécie de recuo ou de deplorável bloqueio a um verdadeiro processo de humanização e de atualização do direito”. Estes obstáculos à mudança do direito penal “agem como sistemas de pensamento, que nos impedem de sair de uma certa rotina e de um certo espaço fechado que nós mesmos construímos e que agora nos sufocam” (1999, p. 65).

Para ilustrar o problema que apresenta, Pires afirma que “construímos, em matéria penal, uma verdadeira ‘garrafa para moscas’”. A referência a este experimento é utilizada para ilustrar como estamos reagindo, “do ponto de vista do conhecimento”, à possibilidade de outras formas de uso do direito penal (1999, p. 65). De acordo com a descrição de Watzlawick,

[essas garrafas] tinham uma larga abertura em forma de funil, dando a aparência de segurança às moscas que se aventuravam no gargalo sempre mais estreito do recipiente. Uma vez no bojo da garrafa, a única maneira de a mosca poder sair era servir-se do mesmo conduto estreito pelo qual entrara. Porém, vista de dentro, ele lhe parecia ainda mais

estreito e perigoso do que o espaço no qual ela se encontrava prisioneira (1988, p. 269, apud Pires, 1999, p. 66).

Assim, a mosca permanecia no espaço “aparentemente mais aberto e mais seguro do fundo da garrafa, e acabava por morrer na garrafa, mesmo que a saída não estivesse arrolhada” (Pires, 1999, p. 66). Deste mesmo modo nós, insatisfeitos com o caráter punitivista do uso do direito penal para resolução de conflitos sociais, nos colocamos a pensar em outras formas possíveis de sua utilização. Entretanto, ainda que outras propostas de aplicação do direito penal sejam apresentadas como “novas ideias”, elas continuam reproduzindo o sistema de pensamento da racionalidade penal moderna (RPM).

Pires irá apresentar o sistema de pensamento da RPM como a insistência no modo de visualizar a punição como um sofrimento necessariamente intencional. Neste sentido o modo de ver a pena na sociedade moderna irá privilegiar as seguintes características: sustentação exclusiva das sanções negativas, redução do direito de punir à obrigação ou necessidade de punir, e consagração da identidade puramente punitiva do direito penal moderno (Pires, 2004, p. 46).

É importante destacar que, ainda que este “sistema de pensamento” se refira ao uso da pena de prisão, isto é, decretada após uma condenação criminal, o fato de ser possível observar uma ampliação na utilização da prisão também como meio de contenção preventiva do indivíduo, pode indicar uma expansão no uso do cárcere que ultrapassa até mesmo os parâmetros legais e teóricos estabelecidos há tanto tempo. Neste sentido, é possível indicar outras funções da prisão, que contrastam com as teorias mais comumente conhecidas, como por exemplo, a função de “incapacitação total” do indivíduo. Dentro deste conceito, Jonathan Simon indica a alteração na visualização da prisão como “única maneira confiável de *prevenir* o crime” (Simon, 2014, p. 11, grifo meu, tradução livre). Esta situação torna possível observar como, ainda que em um contexto anterior à aplicação de uma pena, isto é, no âmbito do uso do encarceramento de forma preventiva, o cárcere igualmente é percebido como uma ferramenta *necessária* para *dissuadir* o indivíduo considerado *perigoso* para a sociedade.

6.3.1. O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA SOCIEDADE COMO “OBSTÁCULO” À MUDANÇA

O “princípio em nome da proteção da sociedade” torna-se um obstáculo à alteração no uso do direito penal quando “frequentemente é empregado de tal maneira que faz um desvio no princípio da moderação e reforça a ideia segundo a qual a justiça penal deve tratar *todos* os casos conhecidos de transgressão às leis” (Pires, 1999, p. 87). Nesse sentido, valoriza-se o caráter quantitativo, sendo que a prática de qualquer conduta definida como criminosa, deve ser investigada e reprimida sob o manto do direito penal. Qualquer atuação diferente desta, representa um grande risco à proteção da sociedade.

Pires aponta duas grandes “linhas de pensamento”, mais relacionadas ao “princípio de proteção da sociedade” que sustentaram a ideia de que “certos problemas sociais” devem necessariamente sofrer uma “aplicação necessária e estrita da lei penal”. A primeira delas é o utilitarismo penal clássico que, como já indicado, apontava a necessidade de punir até mesmo as infrações mais leves, como modo de dissuadir a prática de novas infrações. A outra “linha de pensamento” apontada por Pires, é a corrente de pensamento pré-clássica denominada “doutrina da severidade máxima” (Radzinowicz, 1948, p. 231, apud, 1999, p. 87). Além de nada poder escapar do controle do direito penal, para esta linha de pensamento, a punição deve ser severa para prevenir a repetição da ofensa. Além disso, acredita-se que a certeza da punição provoca o “bem-estar do povo”. “Conforme estes pontos de vista, não se podia – salvo em instâncias realmente excepcionais – nem perdoar, nem resolver diferentemente os conflitos; deviam-se aplicar de maneira estrita os rigores da lei” (Pires, 1999, p. 87).

Importante ressaltar que o “utilitarismo clássico” e a “doutrina da severidade máxima” são apresentados por Pires, neste texto (1999), mais relacionados aos “obstáculos que surgem quando se tenta pensar em uma reforma de profundidade do direito criminal, que seja ao mesmo tempo realista e humanista” (p. 64). Apesar de não estar diretamente apontando estas duas “linhas de pensamento” como propriamente formadoras do “sistema de pensamento” da RPM, em alguma medida, elas também contribuíram para a formação do modo de pensar o direito penal hoje.

O “princípio em nome da proteção da sociedade” se coloca como um grande “obstáculo” à proposição de mudanças ao uso obrigatório da prisão. Isto porque abriga

em seu interior a pressuposição de que qualquer atuação de modo diverso estará, necessariamente, desprotegendo e/ou ofendendo a sociedade. A concepção do caráter público do direito penal, e da ideia de que a transgressão de uma norma se configura como uma ofensa contra toda a sociedade, dificulta a mudança na forma de atuar deste sistema, ainda que as partes decidam por uma sanção que não se configure como a imposição de um sofrimento.

O argumento da “proteção da sociedade” aparece em muitos momentos no material empírico relacionado à pesquisa sobre estratégias de contenção da superlotação carcerária. É utilizado, principalmente, como justificativa que impede a aplicação de medidas desencarceradoras, mesmo que em um contexto de extrema superlotação carcerária. Alguns atores indicam a “cobrança da sociedade”, como um fator que limita a possibilidade de atuação em sentido diverso. Neste ponto, também é possível perceber como pode ocorrer a “incorporação do público como componente do sistema penal” dentro do sistema de pensamento da racionalidade penal moderna (Pires, 2004), o que se coloca como outro “obstáculo” à alteração do uso do direito penal. A demanda da sociedade pela adoção de sanções punitivas cada vez mais rigorosas faz com “que o público deix[e] de ser um simples destinatário da norma jurídica ou mais um aspecto do ambiente do sistema penal para se tornar um critério na construção da justiça” (Pires, 2004, p. 49).

Todas estas questões auxiliam a identificar a dificuldade de alteração na prática penal, a partir da predominância de um pensamento punitivo que possui raízes profundas. A constante utilização de argumentos em “defesa da sociedade” além de indicar um desvirtuamento das funções do sistema jurídico, que deveria se pautar de acordo com as normas e não com a reação social, também pode indicar a própria tendência de magistrados em agirem de determinado modo, com base em suas opiniões pessoais. Essa situação pode ser analisada a partir do argumento utilizado pelo magistrado responsável pelas ações de interdição quando, dentre outras declarações, indica: “(...) ‘porque tem tanto?’ porque eles são delinquentes mesmo, praticam delitos mesmo, e aí como é que faz? Vai deixar solto? Ele faz de novo e deixa solto de novo?” (J1).

Por fim, com relação ao “princípio de proteção da sociedade”, é interessante observar como o material empírico expõe a predominância do argumento em defesa da

construção de novas vagas. Diante da recusa em deferir a adoção de medidas desencarceradoras, ainda que temporariamente, justificado com base em argumentos que apontam um “elevado risco à sociedade”, a construção é apresentada como *necessária*, configurando-se como uma das opções mais defendidas entre os participantes desta pesquisa. Mesmo quando não apontada como solução *principal*, o aumento de vagas é percebido como uma ação que, em certo nível, é também *necessária*. “Uma saída a qual não se pode escapar”. Essa questão será melhor abordada na seção seguinte.

6.3.2. A TEORIA DA REABILITAÇÃO COMO “OBSTÁCULO” À MUDANÇA

Um outro “obstáculo” visualizado em nível empírico, refere-se à teoria da reabilitação como impedimento à saída do sistema de ideias da RPM. É possível observar a presença deste obstáculo no contexto de elaboração e implementação do Projeto Ocupação Prisional Taxativa. Ainda que buscando fugir do uso da prisão como única sanção possível, a confiança na possibilidade de tratamento do indivíduo dentro da unidade prisional, retém os profissionais que se movimentaram no sentido de criação da estratégia, dentro do sistema de ideias dominantes que compõem a RPM. De acordo com Marta Machado:

embora o foco da reabilitação esteja na pessoa do apenado, ela não é por si só uma inovação em relação a outras posições sobre a punição, já que a maioria das teorias ligadas à reabilitação criminal foram desenvolvidas considerando a punição como medida terapêutica e educacional *por meio do encarceramento* (2016, p. 262, grifo meu).

A principal diferença entre a “teoria da reabilitação” e outras teorias mais comumente utilizadas, como a da “dissuasão” e da “retribuição”, está na preocupação em recuperar o indivíduo para que este retorne “melhor” à sociedade. Segundo Maíra Machado, a teoria da reabilitação “acrescenta às finalidades de ‘pagar o mal com o mal’ e ‘dissuadir o culpado e a sociedade de cometer novos crimes’ a finalidade de ‘reeducação ou tratamento dos condenados’” (2014, p. 109). De fato, apenas no âmbito do Projeto Ocupação Prisional Taxativa, foi possível verificar a exposição, por parte dos atores entrevistados, e de modo espontâneo, da possibilidade de tratamento de indivíduos aprisionados, desde que fosse observado o limite de ocupação da unidade prisional. Ou seja, no âmbito das ações de interdição, a justificativa de uso da prisão para promover a

ressocialização do indivíduo, não aparece. Neste contexto, o uso da prisão está relacionado ao controle da pessoa, com foco na retribuição e dissuasão. A (im)possibilidade de ressocialização em um ambiente com 680 vagas e 3.200 pessoas, não é nem mesmo considerado.

Um outro ponto sobre a teoria da reabilitação destacado por Maíra Machado, refere-se à possibilidade de formas de sanção “que se realizam fora do ambiente prisional”. Pensadas a partir das críticas realizadas sobre a instituição prisional no decorrer do século XX, a “teoria da reabilitação não prisional”, de acordo com a autora, “passou a privilegiar as formas de sanção que se realizam fora do ambiente prisional”. Desta maneira, percebe-se, dentre outras questões, uma “preocupação mais ampla com a norma de comportamento, a inclusão social do infrator e a vítima”, uma “concepção de justiça” que enfatiza os “vínculos sociais imediatos e concretos”, um “ênfase na intervenção” que enfatiza o “direito individual (dos infratores) de receber a menor intervenção ou sofrimento possível”, e, apresenta como “sanções privilegiadas” a “não-intervenção (em alguns casos); intervenção não penal; programas de conciliação ou compensação com a vítima; perdão da vítima; trabalho comunitário; liberdade assistida e pena de prisão (em último caso e pelo menor tempo possível)” (Machado, 2014, p. 110 - tabela).

Neste sentido, Maíra Machado opera uma distinção entre a “teoria da reabilitação prisional”, mais comumente conhecida, de tratamento do infrator dentro da unidade prisional, e a “teoria da reabilitação não prisional”, com as características descritas acima. Em todo o material empírico relacionado a esta pesquisa, apenas no estudo de caso do Projeto Ocupação Prisional Taxativa foi possível observar a indicação da teoria da reabilitação com a possibilidade de tratamento de pessoas. Apesar de indicado pelos observadores entrevistados a possibilidade de realização deste tratamento dentro da unidade prisional, a proposição da utilização de medidas alternativas ao cárcere, também indica a presença de conceitos relacionados à “teoria da reabilitação não prisional”, com relação às pessoas que os observadores de primeira ordem consideram que não devem ser direcionadas à prisão.

Uma outra distinção que pode ser observada a partir do material empírico referente ao Projeto Ocupação Prisional Taxativa, relaciona-se à “impossibilidade de

realização de tratamento em um contexto de superlotação” como o outro lado da face apresentada pelos observadores do campo. Nas entrevistas foi destacada a possibilidade de realização de “tratamento penal” dentro da unidade prisional, *desde que observado o limite de ocupação de acordo com a quantidade de vagas disponíveis*. Neste sentido, a outra parte da distinção mostra como os observadores expõem a impossibilidade de cumprimento da “teoria da reabilitação”, e, portanto, posterior integração da pessoa à sociedade, diante de um contexto de superlotação carcerária.

Nesse mesmo sentido, foi exposto em entrevista (J3):

(...) E, enfim, também verificamos que as unidades onde tem a superlotação, a administração perde o controle, e daquilo ali só pode esperar o pior. “Ah, mas a pessoa passou pelo presídio e fez outro crime”. Mas é algo que não tem o que se espantar, até pelas condições em que elas são mantidas (trecho retirado de entrevista anonimizada).

A visualização da teoria da reabilitação como “obstáculo” à mudança do sistema de pensamento da RPM também é observada no âmbito do processo de elaboração e implementação do Projeto Ocupação Prisional Taxativa. Pensado com objetivo de alterar o quadro de extrema superlotação presente nas carceragens de delegacias do Estado do Paraná, a estratégia previa a realização da gestão de vagas pelos próprios Juízes das Varas Criminais e de Execução Penal. Esta gestão deveria ser realizada levando em consideração a efetiva existência de vagas para expedir uma ordem de prisão, ressaltando a possibilidade de utilização de outras medidas alternativas à prisão.

Ao apontar a relevância do emprego de outras sanções não encarceradoras, apresentando-as como punições possíveis e efetivas, ainda que não utilizem a prisão como meio de dissuasão do indivíduo, a utilização desta estratégia busca retomar a ideia de “intervenção mínima” no uso do direito penal voltado ao encarceramento. Portanto, mesmo que destoe de outros atores ao não defender a obrigação de construção de novas unidades e indique a necessidade de aplicação de medidas alternativas à prisão, aponta a necessidade do uso da prisão para alguns casos considerados de “maior gravidade”. A utilização do aprisionamento em determinadas situações também está vinculada às amarras presentes na legislação, que impedem a possibilidade de utilização de outras formas de lidar com determinados conflitos.

A partir da distinção apresentada por Maíra Machado da “teoria da reabilitação não prisional”, a indicação da possibilidade de utilização de sanções não encarceradoras, alternativas ao uso do cárcere⁹³, são propostas pelos atores que percebem um descompasso entre a atuação judicial e o cumprimento de normas existentes no campo criminal, além de princípios básicos como o uso do direito penal como “*ultima ratio*”. Percebe-se uma preocupação em promover uma efetiva “inclusão social do infrator” (Machado, 2014, p. 110), seja na realização de tratamento dentro do cárcere, seja na aplicação de uma medida alternativa que prioriza a manutenção de vínculos sociais, considerando também o papel que a pessoa exerce em seu núcleo familiar. Um dos observadores entrevistados expôs o seguinte argumento:

Eles me falam, “mas, Thiago⁹⁴, você não tem família? Você não tem medo que eu solte um preso, e ele vá pegar um familiar seu?” Não. Eu vou ter medo do que está acontecendo com esse povo lá. Um dia desses, vai ser meu vizinho, não sei o que pode acontecer... (transcrição de entrevista anonimizada).

Para os profissionais que tentaram lidar com o problema da superlotação carcerária por meio do Projeto Ocupação Prisional Taxativa, o problema da superlotação poderia ser resolvido utilizando-se a unidade prisional apenas para manter os casos “mais graves”. Assim, pensou-se possível o uso da prisão como um local de tratamento e recuperação do indivíduo, de modo que este pudesse retornar “melhor” à sociedade. De acordo com o ator identificado pelo código J3, acredita-se na possibilidade de que a unidade prisional funcione como “uma ferramenta pública de melhora das pessoas”, isto é, “que elas passem um período lá e não voltem a praticar crimes”⁹⁵.

Ainda que o projeto se desvencilhe da ideia de “necessidade do uso do aprisionamento inclusive para as pequenas infrações, com o objetivo de dissuasão do indivíduo e proteção da sociedade”, como verificado no âmbito das ações de interdição,

⁹³ É importante ressaltar que a indicação do monitoramento eletrônico como uma alternativa ao cárcere faz parte de uma formulação dos próprios atores inseridos em um contexto de elevado excedente populacional, no interior de unidades prisionais ou carceragens de delegacias. Apesar de estar ciente do debate sobre a utilização do monitoramento eletrônico também ser considerado como uma extensão ao cárcere, considerando o contexto em que desenvolvida a presente pesquisa, e o debate predominante em torno da gestão do espaço prisional em níveis extremos de superlotação, essa alternativa foi incluída dentro da “teoria da reabilitação não prisional”.

⁹⁴ Nome fictício para não comprometer a anonimização da entrevista.

⁹⁵ Trechos retirados de transcrição de entrevista anonimizada.

a visualização da prisão como local de melhora da pessoa, expõe a presença de alguns aspectos pertencentes ao “sistema de pensamento da racionalidade penal moderna”.

É também interessante observar como apesar de ter proposto uma maior atenção ao “princípio da intervenção mínima”, e não uma revolução no modo de pensar a utilização do direito penal na sociedade, a repressão a este Projeto foi de tal força que determinou sua paralisação. É possível pensar que uma hipótese a esta grande resistência organizada contra a utilização de medidas alternativas, enfatizando a necessidade de “proteção da sociedade” e apontando a presença de uma “sensação de impunidade enorme” com o desencarceramento, decorra da ideia de que medidas alternativas à prisão não se configuram como meio de efetiva punição. Neste caso, por não provocarem necessariamente um *sofrimento visível*, qualquer sanção diversa da prisão seria vista como “nada”, como a materialização da impunidade e uma autorização do Estado ao cometimento de novas infrações.

Diferentemente do que foi observado no âmbito do Projeto Ocupação Prisional Taxativa, nas ações de interdição localizadas no Estado de Goiás, não aparece no material empírico qualquer referência à possibilidade de tratamento penal voltada ao retorno da pessoa à sociedade. Visualiza-se um ambiente de alerta constante, sendo que o problema da superlotação se concentra principalmente em uma discussão sobre “aumento da criminalidade x proteção social”. O foco, portanto, está na sociedade. Ainda que presentes propostas para resolver a superlotação, o objetivo é evitar a ameaça que rebeliões possam causar à população, por exemplo. Até por isso, insiste-se tanto na necessidade de ampliação de vagas, para que seja possível aprisionar ainda mais pessoas, tendo em vista que “a criminalidade é considerada crescente” neste ambiente. É possível perceber uma nova forma de enxergar a prisão, que no sentido do que apontam Feeley e Simon se baseia em uma “nova penologia” (*new penology*), que “não considera a prisão como uma instituição especial capaz de fazer a diferença nos indivíduos que passam por ela” (1992, p. 460-461, tradução minha⁹⁶).

Com a “redução das expectativas sobre a sanção penal”, a prisão, e principalmente a prisão preventiva, destina-se a promover um gerenciamento de riscos.

⁹⁶ Texto original em inglês: “The new penology does not regard prison as a special institution capable of making a difference in the individuals who pass through it”.

Serve para “deter os infratores por determinado tempo e, assim, atrasar sua retomada na atividade criminosa” (Feeley; Simon, 1992, p. 458, tradução minha⁹⁷). Deste modo, nas ações de interdição, não se visualiza no discurso dos profissionais em campo, a preocupação de utilização da prisão como meio de reabilitação do indivíduo, ainda que esta seja uma teoria ainda hoje utilizada para justificar o uso do encarceramento na sociedade moderna. Tal justificativa declarada da pena, parece não encontrar uma correspondência prática, principalmente, em um contexto de extremo superencarceramento, como observado na Casa de Prisão Provisória de Aparecida de Goiânia, onde com 680 vagas, abriga-se cerca de 3.200 pessoas presas preventivamente⁹⁸.

Em um contexto de uma “nova penologia” (new penology), as pessoas selecionadas pelo sistema de justiça criminal, mantidas no cárcere por uma ordem do Poder Judiciário, são consideradas como uma “subclasse” (*underclass*). De acordo com Feeley e Simon, o termo “subclasse” “é usado para caracterizar um segmento da população que é visto como permanentemente excluído da mobilidade social e da integração econômica” (1992, p. 467, tradução minha⁹⁹). O termo também é utilizado para se referir a “uma população permanentemente marginalizada, sem alfabetização, sem competências e sem esperança” (1992, p. 467, tradução minha¹⁰⁰). Estas pessoas são tratadas como “um grupo de alto risco que deve ser gerenciado para a proteção do resto da sociedade” (1992, p. 467, tradução minha¹⁰¹). O gerenciamento dos riscos e a constante utilização do argumento de que “a criminalidade é crescente e precisa ser combatida”, deixa em segundo plano o emprego de ideias reabilitativas, tornando a prisão mais um instrumento de gestão social, do que uma instituição utilizada para realizar os objetivos apresentados nas teorias justificadoras da pena. Assim, ao invés de instrumentos de reintegração de indivíduos na comunidade, observa-se a presença da prisão como *mecanismo de manutenção do controle social*.

⁹⁷ Texto original em inglês: “If the prison can do nothing else, incapacitation theory holds, it can detain offenders for a time and thus delay their resumption of criminal activity”.

⁹⁸ Informação verificada no procedimento administrativo nº 1143, e por meio de entrevistas realizadas com profissionais do campo.

⁹⁹ Texto original em inglês: “The term *underclass* is used today to characterize a segment of society that is viewed as permanently excluded from social mobility and economic integration”.

¹⁰⁰ Texto original em inglês: “In contrast to groups whose members are deemed employable, even if they may be temporarily out of work, the underclass is understood as a permanently marginal population, without literacy, without skills, and without hope”.

¹⁰¹ Texto original em inglês: “It is treated as a high-risk group that must be managed for the protection of the rest of society”.

A estratégia de utilização da prisão como “a única maneira confiável de prevenir o crime” é chamado por Jonathan Simon de “incapacitação total”. De acordo com o autor,

essa nova lógica de prisão produziu uma disputa entre a dignidade dos presos e a segurança pública, que promoveu uma indiferença deliberada às necessidades dos presos, desde as necessidades de saúde física e mental, às necessidades de acomodação decente livre de superlotação, bem como de outras formas de punição cruel e incomum (Simon, 2014, p. 11, tradução minha¹⁰²).

Deste modo, a partir desta ideia de utilização da prisão como meio de incapacitação total do indivíduo, sendo o controle preventivo não mais “uma razão para mandar alguém para a prisão”, mas sim “uma forma de operar as prisões” (Simon, 2014, p. 41, tradução minha¹⁰³), as resistências às proposições de sanções que possuam natureza não prisional são enormes. Com relação aos casos observados nesta pesquisa, foi possível observar algumas questões interessantes referentes às diferentes abordagens da teoria da reabilitação e do uso da prisão como meio de punição do indivíduo.

No âmbito do Projeto Ocupação Prisional Taxativa está presente entre os observadores envolvidos com o projeto, o argumento de que é possível promover algum tipo de *tratamento penal* na prisão, desde que esta não esteja superlotada. Acessando a outra parte desta distinção, está o reconhecimento de que em um ambiente superlotado não há viabilidade de executar ações que visem a posterior integração do indivíduo à sociedade. Portanto, admite-se que em um contexto em que não se respeita o limite de ocupação da unidade, torna-se impossível promover o cumprimento de todos os direitos e garantias, tal como previstos na Lei de Execução Penal. Incluindo questões relacionadas à oferta de trabalho, estudo, saúde, condições estruturais, manutenção dos vínculos afetivos, o respeito à integridade física e moral de pessoas privadas de sua liberdade, dentre outras questões.

Buscando um meio de fazer cumprir a teoria da reabilitação, propõem-se a utilização do cárcere apenas para o aprisionamento daqueles que tenham cometido crimes

¹⁰² Texto original em inglês: “Once in place, this new logic of imprisonment produced a zerosum contest between the dignity of prisoners and public safety, which promoted deliberate indifference to the needs of prisoners, from physical and mental health care needs to the need for decent accommodation free from overcrowding and other forms of cruel and unusual punishment.

¹⁰³ Texto original em inglês: “Second, under total incapacitation preventive control has gone from being a reason for sending someone to prison to being a way of operating prisons.

considerados de “maior gravidade”. Apresenta-se, portanto, um convite à utilização de medidas alternativas, tal como já previsto na legislação. Neste contexto, a hipótese observada é a de que para alguns atores, a utilização de outras medidas diversas da prisão, são vistas como ausência de sanção, uma leniência por parte do Estado com relação à pessoa denominada como “criminosa”. Ainda que referente a um momento anterior à sentença criminal, a “segurança da sociedade” é colocada como preocupação principal a ser garantida pelas instituições públicas.

Importante ressaltar que mesmo que esta pesquisa tenha por foco a superlotação em um contexto de prisão preventiva (ainda que o projeto OPT também tenha sido proposto para varas de execução penal), a visualização da “teoria da reabilitação” neste contexto, explica-se pelo próprio modo de atuar do sistema de justiça criminal. Isto é, a manutenção de presos provisórios, sem condenação, em uma situação que se assemelha a de pessoas já condenadas. Na unidade de prisão preventiva do Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia existe oferta de trabalho para pequena parte da população prisional. Atividade que está prevista na Lei de Execução Penal, isto é, para pessoas já condenadas, vez que o caráter da prisão preventiva é justamente ser breve, apenas pelo tempo estritamente necessário, e não como adiantamento da pena, afinal, o acusado ainda pode ser declarado inocente. Neste contexto é importante destacar a inclusão do §2º ao artigo 313 do Código de Processo Penal. O recente dispositivo legal determina que: *“Não será admitida a decretação da prisão preventiva com a finalidade de antecipação de cumprimento de pena ou como decorrência imediata de investigação criminal ou da apresentação ou recebimento de denúncia”*. Ainda assim, principalmente no contexto das ações de interdição, foi bastante exposto pelos profissionais em campo, a “necessidade” e intenção de ampliação, principalmente, da oferta de trabalho a pessoas privadas de liberdade em caráter preventivo.

Nas ações de interdição das unidades prisionais localizadas no Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia, a “teoria da reabilitação” não é sequer mencionada como justificativa ao uso do cárcere. O contexto de violação de direitos provocado (também) pelo excedente de pessoas aprisionadas tira de cena qualquer discussão sobre a possibilidade de tratamento do indivíduo para retorno à sociedade. A justificativa do uso da prisão na sociedade moderna como meio de “corrigir”, “reabilitar”, “reintegrar”, “capacitar” etc. a pessoa que infringiu uma norma penal, é completamente incompatível

com a manutenção de pessoas em níveis acima de 400% de superlotação. O que chama atenção neste caso é a permanente insistência no uso do cárcere como meio de conter a “criminalidade”. A utilização de medidas alternativas à prisão são vistas como ineficazes, defendendo-se, incessantemente, a necessidade de ampliação de vagas para satisfazer a enorme demanda social por “segurança”.

Neste sentido está a reflexão feita por diretor de unidade prisional sobre o uso declarado do cárcere, e a (im)possibilidade de reabilitação de pessoas por meio dessa ferramenta, principalmente considerando as condições em que ocorre este aprisionamento. De acordo com este observador é inconcebível falar de reintegração do indivíduo à sociedade, se o Estado não fornece o mínimo de dignidade para estas pessoas, iniciando pelos itens básicos de higiene e sobrevivência. Especificamente com relação ao argumento em torno do uso do cárcere como meio de “correção” do indivíduo, aponta:

Agora, colocar na mão do agente prisional a responsabilidade de reintegrar um preso é uma sacanagem que não tem tamanho. Porque o cara nasceu, e a família não deu conta. Passou pelo sistema de ensino, e a secretaria de educação fracassou. Ai você está colocando o sistema penal, *um sistema de punição*, [que também] contraria todas as teorias de educação moderna, porque você não pode nem mais bater na criança, para eu reintegrar o cara para a sociedade, pô!? Tá de sacanagem comigo. Todo mundo falhou, agora eu que vou ter que fazer essa merda? Com as condições que têm ainda? Não tem condição, pô! Não vai ser feito nunca. O que tem é balela, propaganda, autopromoção, foto, facebook, que é o que fazem, autopromoção, porque solução mesmo não é¹⁰⁴.

Este mesmo profissional também chama atenção para a questão da separação de poderes referente ao contexto de superlotação carcerária. Inicialmente, aponta o problema como pertencente ao Poder Executivo, e, neste caso, não visualiza outra solução que não seja construir novas unidades. Mas também indica a *convivência* do Poder Judiciário à permanência do problema, afirmando que as ações de interdição são “um grande faz de conta”. Ao realizar uma reflexão mais profunda acerca da divisão de tarefas entre os Poderes no campo penal, este ator fala da transferência da execução penal realizada do Poder Judiciário para o Poder Executivo. O Poder Judiciário condena, e depois transfere a execução desta pena, que seria a tarefa menos interessante e mais empenhativa, ao Poder Executivo, restando, portanto, “longe da execução”. O

¹⁰⁴ Trecho retirado de transcrição de entrevista anonimizada.

entrevistado, responsável pela direção de uma unidade prisional, acredita que a efetivação da execução penal deveria estar ligada ao Poder Judiciário. A divisão de tarefas da forma como temos hoje, configuraria, de acordo com este observador, um “conflito de interesses” que impede o funcionamento do sistema da forma como deveria ser. Neste contexto, argumenta que o “Judiciário tem que assumir o ônus e o bônus da função”.

A questão acerca da divisão de atribuições entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário é bastante latente e está presente em todo o material empírico da pesquisa. Apesar do problema ser visualizado primordialmente como uma obrigação do Poder Executivo é possível observar, em alguns momentos, a indicação de alguma contribuição de membros do Poder Judiciário à problemática apresentada. Essa situação, contudo, não altera a atuação dos magistrados, nem levanta questionamentos sobre o modo como ocorre a utilização da prisão, principalmente em um contexto de extensão do uso do aprisionamento *preventivo*. Utilizando argumentos que deslocam a atenção para o “dever de proteger a sociedade”, ou para a indicação de responsabilidade exclusiva do indivíduo considerado “criminoso”, a atuação judicial se omite de reconhecer e repensar decisões que não observam o previsto na legislação.

A falha é quase sempre apontada como pertencente ao Poder Executivo, que não constrói novas vagas. Ao direcionar a problemática à simples ampliação de vagas, mascaram-se os inúmeros problemas presentes no sistema prisional, insistindo-se no pensamento de que a prisão é a única forma de punição possível. Nessa conjuntura, o embate entre “Poderes” com base nos argumentos destacados neste trabalho, coloca em segundo plano o papel central que a prisão ocupa no modo de agir e pensar destes profissionais inseridos no sistema de justiça criminal. Com uma expansão crescente, o uso do cárcere tem excedido até mesmo os pressupostos presentes nas teorias justificadoras da *pena*, sendo aplicado e defendido como medida “necessária” para conter pessoas consideradas inocentes, aprisionadas em caráter *preventivo*.

CONCLUSÃO

A partir da proposta realizada nesta pesquisa de buscar compreender como diferentes estratégias têm sido utilizadas como meio de contenção da superlotação carcerária, muitas reflexões sobre o funcionamento do sistema de justiça criminal puderam ser elaboradas.

Conforme indicado no início do texto, a preocupação com a metodologia é algo que permeia todo o trabalho, e não está presente apenas no capítulo 1, com a apresentação da justificativa de escolha das estratégias, pergunta de pesquisa, e o material empírico que compôs a pesquisa. Foram diversas as estratégias metodológicas utilizadas, não tendo sido necessariamente pré-definidas logo no início do projeto de pesquisa. Elas foram sendo ajustadas conforme a pesquisa ia avançando e novas questões eram apresentadas.

A questão metodológica, portanto, não foi algo trivial para o desenvolvimento da dissertação. Ao contrário, configurou-se como um ponto central em que se pautou as escolhas mais importantes e determinantes para o resultado da pesquisa. Neste sentido, destaco a estratégia terminológica de utilização do termo “superlotação carcerária”, conforme explicitado no capítulo 2. A utilização de uma categoria nativa, isto é, tal como utilizada pelos profissionais em campo fez possível compreender o modo como o problema é por eles percebido. Foi possível também visualizar a deficiência na utilização prática do conceito como relacionado apenas à quantidade de espaço disponível.

A ausência de um conceito preciso, elaborado com base em critérios pré-determinados e objetivos sobre o que constitui a “superlotação carcerária” no ambiente prisional, também dificulta a delimitação e compreensão do problema. Esta situação favorece a manifestação de argumentos que mais se preocupam com a indicação de qual instituição “causa” e, portanto, “deve resolver” o problema, do que com a verificação das reais condições vivenciadas no ambiente prisional. Ainda que mencionada na petição inicial de interdição de unidade prisional uma série de violações que decorrem - e que vão além - da elevada quantidade de pessoas aprisionadas em um espaço exíguo, a decisão judicial determina tão somente a limitação no recebimento de pessoas na unidade. Questões sobre assistência médica, distribuição de água potável, tratamento vexatório,

restrição no recebimento de visitas, dentre tantas outras, não são analisadas. A decisão judicial se atém à falta de espaço.

O resultado da pesquisa apontou a importância do tema ser observado em conjunto com outras áreas do conhecimento. De acordo com a literatura sobre intervenção judicial apresentada no capítulo 3, foi possível observar como a falta de critérios bem definidos para determinar o que caracteriza uma unidade prisional como “lotada”, pode gerar decisões discrepantes que obscurecem o significado de capacidade prisional. A partir dos resultados da pesquisa, indico que esta situação também faz com que ocorra a tendência de redução do problema à falta de vagas, o que ensejará a demanda para construção de novas unidades prisionais.

A partir dos resultados da pesquisa, percebo a necessidade de inclusão do conhecimento de outras disciplinas, para uma melhor compreensão do conceito de “superlotação carcerária” no ambiente prisional. A inclusão de outros critérios, provenientes da realização de outras pesquisas, também poderão contribuir para uma melhor construção do campo. Apresento o que foi possível observar considerando os limites deste trabalho, ou seja, a inclusão de pressupostos relacionados aos estudos sobre comportamento humano, seletividade no encarceramento, bem como determinados aspectos relacionados à política de formação de agenda dentro do campo governamental. Estas diferentes abordagens tornaram possível observar como o tema extrapola a consideração voltada apenas à limitação no espaço disponível.

Com relação à contribuição dos estudos sobre o comportamento humano, destaco a importância de considerar os conceitos de “distância social” e de “distância pessoal”. Estes conceitos demonstram como a ausência de visitas e a imposição da convivência com pessoas desconhecidas, agravada pelo ambiente degradante, pode ocasionar a “superlotação”. Paradoxalmente, o isolamento individual, sem contato com demais internos, nem a manutenção de vínculos sociais e afetivos, também pode configurar a “superlotação” por causar sérios problemas psicológicos ao não respeitar necessidades humanas de sociabilidade. Para esta situação, o respeito aos regramentos previstos na Lei de Execução Penal, especificamente com relação à necessidade de área

mínima de 6 m², e o direito de receber visitas de parentes e amigos¹⁰⁵, já representariam alguns dos parâmetros de verificação da superlotação.

Observar outros critérios relacionados ao funcionamento e seletividade do sistema de justiça criminal também é importante para uma compreensão mais ampla de um contexto de “superlotação carcerária”. Considerar os elementos constitutivos dos conceitos de encarceramento em massa e hiperencarceramento, também pode contribuir para um momento posterior de elaboração de estratégias para reverter a situação. A compreensão destes conceitos no momento de definição de uma unidade prisional como “superlotada” poderia tornar mais clara a divisão de atribuições entre diferentes profissionais, de diferentes instituições. Para uma atuação nesse sentido, é importante a existência de um minucioso controle sobre o perfil da população de cada unidade prisional, incluindo cor, renda, idade, alfabetização, local de residência, data de prisão para controle da manutenção da prisão preventiva a cada 90 dias¹⁰⁶, além do tipo penal pelo qual cada pessoa está sendo processada (ou que já foi condenada). A análise destas informações em conjunto com a determinação de “superlotação” da unidade, poderia contribuir para a verificação da possível existência de um direcionamento no uso da prisão para determinadas pessoas, provenientes de determinada classe social, habitantes de determinados locais, e pertencentes a determinada raça.

A análise destes elementos, além de ser útil para indicar a presença de uma política de encarceramento em massa, também poderia indicar a ocorrência de um uso direcionado da prisão que pode estar relacionado ao descumprimento judicial de regramentos legais e constitucionais, como excesso de prazo da prisão preventiva, por exemplo. O importante é que *para além da escassez de espaço* sejam também analisadas informações referentes ao perfil das pessoas encarceradas, vez que estes dados auxiliarão a compreender “para o que” e “para quem” a prisão está sendo utilizada. Esse diagnóstico seria fundamental para o direcionamento das ações que deverão ser adotadas, mostrando a necessidade de implementação de outras estratégias que não se restrinjam apenas à imposição de transferência ou ampliação de vagas.

¹⁰⁵ Respectivamente artigo 88, parágrafo único, “b”, e artigo 41, inciso X, da Lei de Execução Penal

¹⁰⁶ De acordo com o parágrafo único do artigo 316 do Código de Processo Penal.

Ainda, a consideração de elementos do processo de formação de agenda governamental dentro de um conceito de superlotação carcerária, poderia auxiliar na ampliação das medidas adotadas por parte do Poder Executivo. O modo como a situação vivenciada no cárcere é compreendida por profissionais do Poder Executivo é fundamental para a discussão sobre possíveis atribuições deste, e também de outros Poderes, com relação ao campo prisional. Com base no descrito na seção 2.3, a definição do problema, a proposta de políticas públicas e a receptividade na esfera pública são fundamentais para o processo de formação da agenda governamental. No âmbito desta pesquisa foi possível identificar uma grande cobrança por parte de diversos profissionais do sistema de justiça criminal sobre a atribuição do Poder Executivo de construir novas vagas. Ainda que apontada certa contribuição do Poder Judiciário, e indicadas algumas ações que poderiam ser adotadas por membros desta instituição, quando questionado o papel do Poder Executivo, a compreensão predominante é no sentido de *criação de vagas*, inclusive por profissionais do próprio Poder Executivo. Apesar de também indicada a necessidade de ampliação da oferta de trabalho aos encarcerados, esta proposta é visualizada *no interior* do Complexo Prisional.

Essa situação nos faz perceber que apesar da atuação do Poder Executivo estar estritamente relacionada ao contexto de superlotação carcerária, acaba possuindo um papel secundário, sendo considerado principal causador do problema, sem muitas opções de atuação para além da construção de novas unidades. Essa atuação limitadora é reafirmada pelos próprios profissionais pertencentes a este Poder, o que acaba naturalizando a necessidade de apresentação de justificativas ao Poder Judiciário em decorrência da impossibilidade da realização de transferências ou construção. Ainda que nas ações de interdição exista um histórico de autorização de descumprimento de interdição por parte do próprio Poder Judiciário, que agravou consideravelmente a lotação da unidade prisional, a manutenção da superlotação carcerária é atribuída majoritariamente ao Poder Executivo.

Mas, e se a direção da unidade prisional tivesse, de fato, impedido o ingresso de novas pessoas após a interdição? Estaria cumprindo a decisão judicial, o regramento legal e constitucional, e, talvez, ainda levasse o Poder Judiciário a refletir sobre a própria prática, considerando a inexistência de local para o cumprimento de tantas ordens de prisão. O maior protagonismo da atuação executiva no contexto de superlotação

carcerária seria útil para uma discussão que fosse além da identificação de atribuição sobre o problema, e redução da solução com a oferta de novas vagas. Neste sentido, entre outras estratégias, o Poder Executivo poderia atuar por meio da atenção às condições ambientais e estruturais da unidade prisional, oferta de serviços assistenciais como previsto na LEP, provisão de tornozeleiras para o monitoramento eletrônico *extramuros*, controle na manutenção de prisões preventivas que excedam o prazo legal¹⁰⁷, e, principalmente com a criação e implementação de projetos que funcionem como medidas cautelares diversas da prisão.

Contudo, o observado no âmbito das estratégias analisadas nesta pesquisa foi uma forte atuação e protagonismo na determinação e condução destas ações por parte do Poder Judiciário. Ao deslocar a atribuição do problema da superlotação carcerária à falha na atuação do Poder Executivo utilizando argumentos como “proteção da sociedade”, “aumento da criminalidade”, “autonomia funcional do juiz”, dentre outros, é possível observar uma atuação judicial bastante conveniente à construção da imagem pública do magistrado, decidindo conforme suas “preferências valorativas” (Roesler, 2015, p. 2.528). A atuação nesse sentido, utilizando-se de um discurso que ao mesmo tempo em que reconhece um quadro de violação de direitos, indefere o pedido de desencarceramento em casos de excesso de prazo da prisão preventiva, pode estar sendo utilizado para promover um “fortalecimento do Judiciário no confronto com outros poderes”, neste caso, o Poder Executivo (Roesler, 2015, p. 2.529).

Os inúmeros argumentos apresentados como justificativas à impossibilidade de liberação de pessoas aprisionadas em situação considerada cruel e degradante, mostraram-se como diferentes modos de justificar a permanência de uma situação de ilegalidade. Cientes dos regramentos constitucionais e legais que proíbem o aprisionamento da forma como ocorre nestes (e, em outros) locais, a manutenção da situação é justificada com base em princípios como “proteção da sociedade”, “ordem pública”, “independência funcional dos juízes”, dentre outros. Da maneira como expostos, estes argumentos são apresentados como prioritários quando comparados à situação de superlotação carcerária e à necessidade de desencarceramento. Ainda que a

¹⁰⁷ Estou ciente das limitações de recursos e funcionários destinados ao sistema prisional. Contudo, sistemas informatizados já implementados em outros locais do país, que alertassem sobre este prazo e enviassem o requerimento de manifestação aos juízes responsáveis por estas prisões, numa atuação conjunta com outras instituições no controle da legalidade, poderia causar algum impacto na lotação prisional.

superlotação seja reconhecida como um problema, a apresentação de outras questões tidas como de maior relevância, permitem que apesar da movimentação para utilização de estratégias de contenção, a situação de violação de direitos persista.

A resistência apresentada ao Projeto Ocupação Prisional Taxativa ilustra bem a dificuldade do estabelecimento de políticas e ações de controle da legalidade na atuação judicial. Ao propor uma limitação na atuação judicial que tenha por baliza a quantidade de vagas disponíveis, ressaltando o caráter excepcional do uso do encarceramento, a estratégia reconhece a existência de uma atuação que excede os parâmetros legais e constitucionais. Reconhecendo a dificuldade em lidar com limitações direcionadas aos membros do Poder Judiciário, o projeto inicia com a adesão voluntária dos magistrados, sem impor a participação como obrigatória. Ao apostar na *conscientização* dos magistrados, a ação se configura como um *convite aos juízes para seguirem a lei*. O que nos faz pensar e questionar o quanto está naturalizada a soberania de decisões judiciais com as mesmas “fundamentações” repetidas para casos diversos, com alto grau de generalizações e abstrações que representam mais a manifestação da vontade do magistrado, do que o cumprimento da lei. Essa situação pode ser observada no relato de alguns defensores públicos em conversas informais. Estes atores indicam que “a decisão já está pronta antes da audiência, em raras exceções o magistrado altera seu posicionamento inicial”.

A atuação judicial identificada em ambas as estratégias expõe uma expansão do uso do encarceramento, mesmo em um contexto preventivo, voltada à “intervenção máxima”, não observando o princípio do uso do direito penal como *ultima ratio*. Manipulando os conceitos argumentativos já mencionados, com formulações discursivas diversas, ambas as estratégias analisadas acabam por identificar uma maior atribuição do problema ao Poder Executivo, indicando predominantemente a necessidade de ampliação de vagas, e desconsiderando possíveis contribuições do Poder Judiciário à formação do problema.

Dentro deste contexto de confronto na indicação de atribuições entre Poderes, colocando em segundo plano a preocupação com a situação fática indicada como violadora de direitos, é possível observar uma atuação que exprime um modo de pensar em comum entre estes profissionais. A insistência no *uso da prisão como meio de punição*

do indivíduo está presente nos argumentos manipulados por estes atores, tanto para indicar a situação de “superlotação carcerária” como um problema por conta da ausência de espaço, da violação de direitos que dela decorre, ou indicando o “aumento da criminalidade” como sua consequência.

É importante destacar que as estratégias apresentam diferentes perspectivas do uso do cárcere. Nas ações de interdição referente às unidades prisionais localizadas no Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia, o aprisionamento é visto como modo de incapacitar o indivíduo considerado “criminoso”, impedindo seu retorno à sociedade, a continuidade da “prática delituosa”, de modo que seja priorizado o que se entende como “proteção da sociedade”. Em contrapartida, no Projeto Ocupação Prisional Taxativa, a ideia é utilizar a prisão apenas para os casos considerados “mais graves”, vez que presente a ideia de possibilidade de reintegração da pessoa por meio da prisão. No Projeto, o foco maior está no indivíduo, e não na sociedade. O objetivo é retomar a intervenção mínima em matéria penal, de modo que seja possível promover a “ressocialização da pessoa presa”.

Outra diferenciação possível de se identificar no uso das estratégias, refere-se a dois tipos de argumentos principais que funcionam como “obstáculos” à efetivação das ações. O primeiro está mais relacionado à pessoa aprisionada, e o segundo, mais relacionado aos observadores que julgam estas pessoas. São eles: (i) discurso em torno da periculosidade do agente, da defesa da sociedade e da prisão como meio de combate à “criminalidade”, e (ii) discurso que coloca a decisão judicial como incontestável e soberana, apontando-se a “autonomia funcional dos juízes” como princípio constitucional inquestionável. Mesmo com a adoção de propostas diferentes, as duas estratégias analisadas demonstraram a grande aversão e resistência às medidas que pleiteiam o desencarceramento de pessoas, ainda que em um contexto *preventivo* e com elevado *excesso de prazo* que não justifica a manutenção do aprisionamento. Com a utilização de argumentos diversos, as barreiras colocadas às estratégias fazem com que o contexto de superlotação se estenda ao longo do tempo.

De diferentes modos, a verificação da presença desse sistema de pensamento centrado na prisão como meio de punição do indivíduo, que Pires denomina de “racionalidade penal moderna”, entre os argumentos utilizados pelos profissionais em

campo, é algo que se destaca pela manifestação em um contexto de aprisionamento *preventivo*. Além da ampliação cada vez maior da prisão como meio de contenção social, exigindo a ampliação de vagas para conter pessoas presas preventivamente, e, portanto, legalmente inocentes, é possível observar a resistência ao cumprimento de princípios norteadores do direito penal, como sua utilização apenas em última circunstância.

Essa situação de excesso, não apenas na atuação judicial, mas também de outras instituições do sistema de justiça, indica a necessidade de uma política criminal que se preocupe em promover uma atuação conjunta, uniforme e coordenada entre diferentes profissionais e instituições envolvidas com a problemática abordada. Essa atuação, que precisa ter por base os direitos e princípios constitucionais e legais vinculados ao processo penal e à execução penal, precisa compreender a “superlotação carcerária” de maneira ampla, considerando a situação como uma questão complexa, que necessita de atuação integrada, e da participação de profissionais de diferentes áreas.

A partir dos resultados dessa pesquisa é possível pensar em um conceito de “superlotação carcerária” que reconheça um contexto de violação de múltiplos direitos da pessoa presa, legais e constitucionais, mas também de âmbito psicológico, que geram sofrimento, estresse e ansiedade por não respeitar necessidades de espaço pessoal ou de manutenção de vínculos sociais e afetivos. Pode também estar relacionada a uma predominância no encarceramento de determinadas pessoas, negras, pobres e habitantes de bairros periféricos, dentro de um contexto de encarceramento em massa.

O reconhecimento de uma situação de ilegalidade, sem observar a insistência e o aumento do uso da prisão de maneira indiscriminada, concentrando o debate em torno de atribuições institucionais ao invés da compreensão da dinâmica do sistema, faz com que todas as instituições envolvidas tenham sua parcela de autoria no agravamento da situação. A promoção do desencarceramento, utilização de medidas alternativas e controle institucional no uso da prisão preventiva com base no que determina o ordenamento jurídico, - sem envolver prognósticos e opiniões pessoais sobre “risco social” -, apresentam-se como medidas essenciais para discutir a situação nomeada como “superlotação carcerária”. A ausência de discussão sobre as condições do ambiente prisional (inclusive com aqueles(as) que são mantidos(as) nestes espaços), a falta de planejamento sobre ações a serem executadas, além da falta de reflexão dos profissionais

do sistema de justiça sobre a própria prática, são elementos que dificultam a elaboração de propostas que visam resolver um problema tão complexo.

Por fim, saliento que a localização da existência destas estratégias evidencia a constatação de que existe um problema no campo prisional relacionado a uma série de fatores, e que se agrava com uma atuação institucional descoordenada e conflituosa. O modo como tem sido realizada a privação de liberdade (não apenas nos Estados que fizeram parte do escopo da pesquisa) expõe uma situação de total contrariedade às normativas constitucionais e legais, além de salientar outros interesses envolvidos em jogo. Considero que os resultados apresentados nessa pesquisa podem se configurar como um suporte para a reflexão sobre o modo de observar e atuar dos participantes em campo, a partir de uma compreensão mais ampla sobre o problema, as resistências que poderão surgir, e o modo como poderão ser elaboradas diferentes alternativas para enfrenta-lo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

10 Medidas Urgentes Para o Sistema Prisional. *Conectas Direitos Humanos*, São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/10%20Medidas_Urgentes.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2018.

16 Medidas Contra o Encarceramento em Massa. *Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, Pastoral Carcerária, AJD e CEDD/UnB*. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/docs/2017/16MEDIDAS_Caderno.pdf>. Acesso em 09 fev. 2018.

2018 começa com violência e superlotação em presídio de Goiás. *Exame*. Brasil, 3 jan. 2018. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/violencia-e-superlotacao-em-presidio-de-go/>>. Último acesso em: 08 jul. 2019.

ALEXANDER, Michelle. *Mass Incarceration in the Age of Colorblindness*. New York: The new press, 2010.

AMORIM, Felipe. Propostas de Bolsonaro sobre presos contrariam decisões do STF. *UOL*, Brasília, 7 jun. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/06/07/projeto-bolsonaro-stf.htm>>. Acesso em 04 abr. 2019

ANGELOS, Claudia. JACOBS, James B. Prison Overcrowding and the Law. In: *The Annals Of The American Academy Of Political and Social Science*, vol. 478, Our Crowded Prisons, mar. 1985, pp. 100-112.

BECKETT, Katherine. *Making Crime Pay: Law and Order in Contemporary American Politics*. Oxford, MS: Oxford University Press, 1997.

BLEICH, Jeff. The Politics Of Prison Crowding. *California Law Review*, vol. 77, n. 5, out. 1989, pp. 1125-1180.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Mutirão Carcerário*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/pj-mutirao-carcerario>>. Último acesso em 6 jul. 2019.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Fiscalização e Monitoramento. *Mutirão Carcerário Realizado no Estado do Paraná: Relatório Geral*. Brasília, 21 jun. 2010. Documento disponibilizado no seguinte endereço eletrônico: <http://www.justica.pr.gov.br/arquivos/File/sigepsemiaberto/CNJ_relatorio_parana.pdf>. Último acesso em: 08 jul. 2019.

_____. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Resolução nº 5, de 25 de novembro de 2016. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22077781/do1-2016-11-29-resolucao-n-5-de-25-novembro-de-2016-22077636>. Último acesso em 01 jun. 2020.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 jun. 2019.

_____. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º jan. 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689Compilado.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. Defensoria Pública do Estado de Goiás. Nota sobre as Celas Modulares. Goiânia, 04 mai. 2018. Disponível em: <http://www.defensoriapublica.go.gov.br/depego/index.php?option=com_content&view=article&id=1264:nota&catid=8:categoria-noticias&Itemid=180>. Último acesso em 08 jul. 2019.

_____. Lei 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210compilado.htm>. Acesso em 29 jun. 2019.

_____. Lei 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Último acesso em 17 fev. 2020.

_____. Ministério da Justiça. *Depen lança painéis dinâmicos para consulta do Infopen 2019*. Brasília, 14 fev. 2020. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen-lanca-paineis-dinamicos-para-consulta-do-infopen-2019-1>>. Último acesso em: 17 fev. 2020.

_____. Ministério da Justiça. DEPEN: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Atualização – Junho 2016. Organização: Thandara Santos. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/relatorio_2016_junho.pdf>. Acesso em 07 jan. 2018.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. DEPEN: Levantamento nacional de informações penitenciárias. INFOPEN Mulheres. Organização: Thandara Santos. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2ª edição, 2017. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres/infopenmulheres_arte_07-03-18.pdf>. Acesso em 25 out. 2018.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. DEPEN: Levantamento nacional de informações penitenciárias. Atualização – Junho de 2017 / organização, Marcos Vinícius Moura – Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2019. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>>. Último acesso em: 17 fev. 2020.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Plano Anual de Fiscalização – PAF 2017. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/paf2017/319600>>. Último acesso em 08 jul. 2019.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Portaria nº 5510-D.M. Paraná: 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>>. Acesso em 26 mar. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 580.252 Mato Grosso do Sul. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 16 de fevereiro de 2017. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2600961>>. Acesso em 21 mar. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 592.581 Rio Grande do Sul. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 13 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadordpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10166964>>.

Acesso em 20 mar. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 641.320 Rio Grande do Sul. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 11 de maio de 2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadordpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11436372>>.

Acesso em: 24 mar. 2018.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e de Medidas Socioeducativas. Resolução nº 1 de 10 de maio de 2017. Paraná: 2017. Disponível em:

<http://www.criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/Resolucao_GMF_PR_01_2017.pdf>.

Acesso em: 24 jan. 2018.

BRUYNE, Paul De; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, Marc De. *Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais*: os polos da prática metodológica. Tradução de Ruth Joffily. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977.

CACICEDO, Patrick. O Princípios da *Less Eligibility*, a Legalidade na Execução Penal e os Tribunais Superiores. In: *Revista EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 67, p. 306-316, jan-fev. 2015.

CAPPI, Riccardo. *A “Teorização Fundamentada nos Dados”*: um método possível na pesquisa empírica em direito. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

CARNIFICINA em presídios deixou mais de 130 mortos neste ano. Carta Capital, 16 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/carnificina-em-presidios-deixou-mais-de-130-mortos-neste-ano>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CELLARD, André. *A análise documental*. In: J. Poupart et al.. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos* (p. 295-316). Trad. Ana Cristina Nasser. Petrópolis: Vozes.

COLÔMBIA. *Corte Constitucional*. Sentencia T-153 de 1998. Disponível em <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-153-98.htm>>. Acesso em 28 jul 2015.

COUTINHO, Diogo. *O Direito nas Políticas Públicas*. In: *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Orgs.). São Paulo: Editora Unesp. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

DAVIS, Angela. *Estão as prisões obsoletas?* Tradução de Marina Vargas, 1ª ed. Rio de Janeiro: Difel, 2018.

DE GIORGI, Raffaele; VASCONCELOS, Diego de Paiva. Os fatos e as Declarações: reflexões sobre o estado de ilegalidade difusa. In: *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, Vol. 9, N. 01, 2018.

DGAP apresenta protótipo de celas modulares que serão utilizadas para ampliação de vagas em presídios. Comunicação Setorial DGAP. Goiânia, 03 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.seap.go.gov.br/noticias/dgap-apresenta-prototipo-de-celas-modulares-que-serao-utilizadas-para-ampliacao-de-vagas-em-presidios.html>>. Último acesso em 08 jul. 2019.

DYER, Joel. *The Perpetual Prisoner Machine: How America Profits from Crime*. Boulder, CO: Westview, 2000.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. *Pesquisa empírica em direito* [livro eletrônico]: as regras de inferência. São Paulo: Direito GV, 2013. (Coleção acadêmica livre). Título original: The rules of inference. - Vários tradutores.

EUROPEAN Court Of Human Rights. *Torreggiani e altri c. Italia*, SENTENZA STRASBURGO 8 gennaio 2013. Decisão disponível em: <http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/sentenza/testo_ingleses/000/000/541/Torreggiani.pdf>. Último acesso em 5 jul. 2019.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 45(3), p. 813-836, mai./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n3/11.pdf>>. Acesso em 04 abr. 2019.

FEELEY, Malcolm; RUBIN, Edward. *Judicial policy making and the modern state: how the courts reformed America's prisons*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.

FEELEY, Malcom; SIMON, Jonathan. The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and Its Implications. *Criminology*, v. 30, n. 4, pp. 449-474, 1992.

FUKS, Mario. Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: Uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Social. In: *Bib*, n. 49, 1º sem. 2000, p. 79-94.

GARLAND, David. *A Cultura do Controle: Crime e Ordem Social na Sociedade Contemporânea*. Tradução, apresentação e notas: André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008, 1ª reimpressão, janeiro de 2014, 440p.

_____. The meaning of mass imprisonment. In: *Mass Imprisonment: Social Causes and Consequences*. London: Sage Publications, 2001, p. 1-3.

GOTTSCHALK, Marie. *The Prison and the Gallows: The Politics of Mass Incarceration in America*. Cambridge, MA: Cambridge Univ. Press, 2006.

GUETZKOW, Joshua; SCHOON, Eric. If you build it, they will fill it: the consequences of prison overcrowding litigation. *Law & Society Review*, vol. 49, n. 2, jun. 2015, pp. 401-432.

HALL, Edward T. *A dimensão oculta*. Tradução de Sônia Coutinho. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977.

HILL, Michael. *Implementação: uma visão geral*. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, v. 2, p. 61-89.

JACOBS, David; HELMS, Ronald E.. Towards a Political Model of Incarceration: A Time-Series Examination of Multiple Explanations for Prison Admission Rates, 102 *American J. of Sociology*, 323-357, 1996.

KAFKA, Franz. *O processo*. Organização, tradução, prefácio e notas de Marcelo Backes. Porto Alegre: L&M Pocket, 2007.

KAMINSKI, Dan. Qual metodologia para uma criminologia crítica?. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, vol. 4, n. 3, out. 2017, p. 162-173.

KINGDON, John W. *Juntando as coisas*. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas*: coletânea. Brasília: ENAP, v. 1. p. 225-247, 2006.

LOCHE, Adriana. A letalidade da Ação Policial: Parâmetros para Análise. *Tomo*, n. 17, 2010, pp. 39-56.

LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. México: Herder, 2007.

LUHMANN, Niklas; De Giorgi, Raffaele. *Teoria della Società*. Milano: FrancoAngeli, 2008.

MACHADO, Maíra Rocha; BARROS, Matheus de; GUARANHA, Olívia Landi Corrales; PASSOS, Julia Adib. Penas Alternativas para Pequenos Traficantes: os

argumentos do TJSP na engrenagem do superencarceramento. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 1, 2018.

MACHADO, Maíra Rocha. Beccaria e a racionalidade penal moderna na história dos saberes sobre o crime e a pena, de Álvaro Pires. *Clássicos Jurídicos*. Instituições de Direito Penal, v. 1, t. I, pp. 109-124, 2008.

_____. De dentro para fora e de fora para dentro: a prisão – no cinema – na sala de aula. *Sistema Penal & Violência Revista Eletrônica da Faculdade de Direito Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais*, v. 6, p. 103-116, 2014.

_____. *O Estudo de Caso na Pesquisa em Direito*. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. *PUNIÇÃO, CULPA E COMUNICAÇÃO: É POSSÍVEL SUPERAR A NECESSIDADE DA INFLIÇÃO DE SOFRIMENTO NO DEBATE TEÓRICO SOBRE A PENA?*. In: MACHADO, Marta R. de Assis; PÜSCHEL, Flavia Portella (Orgs.) *Responsabilidade e Pena no Estado Democrático de Direito*. São Paulo: FGV Direito SP, 2016.

MACHADO, Marta R. de Assis; PÜSCHEL, Flavia Portella (Orgs.) *Responsabilidade e Pena no Estado Democrático de Direito*. São Paulo: FGV Direito SP, 2016.

MAUER, Mark. *The Race to Incarcerate*. 2ª ed. New York, NY: The New Press, 2006.

McCANN Michael. Law and Social Movements: Contemporary Perspectives. *Annu. Rev. Law Soc. Sci.*, 2:17–38, 2006.

MENEZES, Jairo. Celas pré-moldadas devem diminuir superlotação, avalia governo; veja fotos. *Mais Goiás, Goiânia*, 03 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.emaigoias.com.br/celas-pre-moldadas-devem-diminuir-superlotacao-avalia-governo-veja-fotos/>>. Último acesso em: 08 jul. 2019.

MULHERES, política de drogas e encarceramento. *ITTC*, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://ittc.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Guia-Mulheres-politica-de-drogas-e-encarceramento.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. In: *Revue française de Science politique*, 50º année, nº 2, 2000, pp. 189-208.

PIRES, Álvaro. Alguns obstáculos a uma mutação “humanista” do direito penal. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 1, nº 1, jan./jun. 1999, pp. 64-95.

_____. *Amostragem e Pesquisa Qualitativa: Ensaio Teórico e Metodológico*. In: POUPART, J. et al. *A Pesquisa Qualitativa – Enfoques Epistemológicos e Metodológicos*. Tradução de Ana Cristina Nasser. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

_____. A Racionalidade Penal Moderna, O Público e os Direitos Humanos. 2004. *Novos Estudos*, n. 68, março 2004.

_____. Por que é tão difícil construir uma política de alternativas penais?. Conferência de Abertura. In: *Anais VII CONEPA – Congresso Nacional de Alternativas Penais - Alternativas penais: a construção de uma política pública*, 2011.

PIRES, Álvaro; GARCIA, Margarida. *As relações entre os sistemas de ideias: direitos humanos e teorias da pena face à pena de morte*. Trad. Ana Cristina Arantes Nasser. In: MACHADO, Marta R. de Assis; PÜSCHEL, Flavia Portella. *Responsabilidade e Pena no Estado Democrático de Direito*. São Paulo: FGV Direito SP, 2016.

PROPOSTAS para reduzir a superlotação e melhorar o sistema penitenciário. *Instituto de Defesa do Direito de Defesa*, São Paulo, jan. 2017. Disponível em: <<http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Encarceramento-2.pdf>>. Acesso em 28 mar. 2019.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Tradução: João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho. Lisboa: Gradiva, 4ª ed. 2005 [original: 1995].

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Tradução: João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho. Lisboa: Gradiva, 5ª ed. 2008.

REALIDADE prisional: auditoria mostra que o custo mensal do preso é desconhecido em vários Estados. *Tribunal de Contas da União*, Brasília, 01 dez. 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/realidade-prisional-auditoria-mostra-que-o-custo-mensal-do-presos-e-desconhecido-em-varios-estados.htm>>. Acesso em 05 jul. 2019.

REDAÇÃO O POPULAR. Jungmann condena celas modulares nas cadeias goianas: 'desumano'. *O Popular*. Goiânia, 26 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.opopular.com.br/noticias/cidades/jungmann-condena-celas-modulares-nas-br-cadeias-goianas-desumano-1.1514699>>. Último acesso em 08 jul. 2019.

REGINATO, Andréia Depieri de A.. *Uma introdução à pesquisa documental*. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

RESOLUÇÃO da Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Medidas Provisórias a Respeito do Brasil – Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*, de 22 nov. de 2018. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_03_por.pdf> Último acesso em 05 jul. 2019.

ROESLER, Claudia Rosane. Entre o Paroxismo de Razões e a Razão Nenhuma: paradoxos de uma prática jurídica. *Quaestio Iuris*, vol. 08, nº. 04, Número Especial. Rio de Janeiro, 2015. pp. 2517-2531. DOI: 10.12957/rqi.2015.20940.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Execução Penal: teoria crítica*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SAMORANO, Carolina. Pirenópolis, a cidade onde a DP é um sobrado e o canil virou cela. *Metrópoles*, 20 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.metrópoles.com/brasil/pirenopolis-a-cidade-onde-a-dp-e-um-sobrado-e-o-canil-virou-cela>>. Acesso em: 05 mai. 2019.

SELZNICK, Philip; NONET, Philippe. *Direito e Sociedade: a transição ao sistema jurídico responsivo*. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2010.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de Melo. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Cadernos de Pesquisa*, nº 48, NEPP, UNICAMP, Campinas, 2000.

SIMON, Jonathan. *Mass Incarceration On Trial - A Remarkable Court Decision and the Future of Prisons in America*. New York: The New Press, 2014.

SOUTH African Government. *Special remission of sentences announced*. South African, 30 abr. 2012. Disponível em: <<https://www.gov.za/special-remission-sentences-announced>>. Último acesso em 5 jul. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SUPREME Court of United States. *Brown v. Plata*, 131 S. Ct. 1910 (2011). Disponível em: <<http://www.caed.uscourts.gov/Caed/Documents/90cv520o20804.pdf>>. Acesso em: 4 mai. 2018.

SUBIRATS, Joan; KNOWEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédérie. *Análisis y gestión de políticas públicas*. 2ª ed. Barcelona, Editorial Planeta, 2012.

SZAFIR, Alexandra. *Descasos – Uma Advogada às Voltas com o Direito dos Excluídos*. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

TEÓFILO, Sarah; MORAES, Catherine. Estrutura Facilitou Fuga na CPP, em Aparecida de Goiânia. *O Popular*. Goiânia, 24 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.opopular.com.br/noticias/cidades/estrutura-facilitou-fuga-na-cpp-em-aparecida-de-go%C3%A2nia-1.1783844>>. Último acesso em 08 jul. 2019.

TÚLIO, Silvio. Administração Penitenciária apresenta celas modulares para tentar diminuir déficit de vagas em Goiás. *G1 GO*. Goiás, 04 mai. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/go/goias/noticia/administracao-penitenciaria-apresenta-celas-modulares-para-tentar-diminuir-deficit-de-vagas-em-goias.ghtml>>. Último acesso 08 jul. 2019.

WACQUANT, Loïc. Class, Race and Hyperincarceration in Revanchista America. In: *Socialism and Democracy*, vol. 28, no. 3, 2014, pp. 35-56.

_____. *Punir os Pobres – A nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003, 3ª edição, revista e ampliada, agosto de 2007.

WESTERN, Bruce. *Punishment and Inequality in América*. New York: Russell Sage Foundation, 2007.

WHITTLE, Tanya N. Imprisonment: Sociological Aspects. In: *International Encyclopedia of Behavioral Sciences*. Editada por James D. Wright. Elsevier Ltd., 2ª edição, 2015. Revisão do artigo anterior de CHRISTIE, Nils, volume 11, pp. 7248-7251, 2001.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso – Planejamento e Métodos*. Tradução: Ana Thorell. Bookman, 2010.

ZACCONE, Orlando. *Indignos de Vida – A Forma Jurídica de Política de Extermínio de Inimigos na Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

ZEMANS, Frances Kahn. Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System. *The American Political Science Review* 77, no. 3 (1983): 690-703. doi:10.2307/1957268.



ANEXO I

FORMULÁRIO PARA REQUERIMENTO DE PESQUISA JUNTO À DGAP

1. Dados do Pesquisador

Nome Completo: _____

RG.: _____

CPF: _____

Endereço: _____

Telefones para contato: _____

E-mail: _____

Área de formação: _____

2. Dados Familiares

(☐) Cônjuge (☐) Esposo(a) (☐) Companheiro(a)

Nome: _____

Identidade nº _____

Profissão: _____

2.1 Reside com outras pessoas? Sim (☐) Não (☐). Caso afirmativo informar nome completo, identidade e tipo de vínculo (amigo ou parente).

3. Dados Referenciais

3.1 Conhece algum estabelecimento penal? Sim (☐) Não (☐).

Caso afirmativo, informar quando e em que circunstâncias.

3.2 Possui (ou possuiu) algum familiar amigo(a), conhecido(a) ou vizinho(a) preso(a)?

Caso afirmativo, informar o nome completo, grau de parentesco ou relacionamento, estabelecimento penal onde se encontra (ou onde esteve preso) e o motivo da prisão.

3.3 Visita ou visitou pessoa presa em estabelecimento penal? Sim (☐) Não (☐).

Caso afirmativo, informar quando, onde, por que e o nome do(a) preso(a).

3.4 Possui amigo (a) ou familiar que trabalhe na DGAP? Sim (☐) Não (☐).

Caso afirmativo, informar nome, lotação e grau de parentesco ou relacionamento.

3.5 Participa ou participou de qualquer atividade em unidade penal ou custódia de presos (defensoria, assistência jurídica, social, religiosa, educacional, médica, estágio de faculdade, etc.). Sim (☐) Não (☐).

Se participa, circunstanciar.

GERÊNCIA DE ENSINO

Avenida Goiás nº 1.496, Qd. 124, L. 156 e 158, Setor Central, Goiânia / Goiás, CEP: 74.053-010

Telefone: (062) 3201-8199 E-mail: gerenciadeensino.dgap@gmail.com



3.6 Documentos exigidos (original e cópia):

- ❖ Declaração da instituição de ensino
- ❖ Carteira de identidade
- ❖ CPF
- ❖ Documento do veículo (se for utilizar)

- A declaração da instituição de ensino deverá constar os dados referentes ao curso, ao pesquisador e a proposta para o tipo de pesquisa pretendida.



ANEXO II
TERMO DE COMPROMISSO

Eu, pesquisador, me comprometo a informar à Gerência de Ensino da DGAP, qualquer alteração na pesquisa que ora solicito autorização para iniciar nesta Diretoria-Geral de Administração Penitenciária, bem como encaminhar após o término da mesma, uma cópia do trabalho para a Gerência de Ensino da DGAP e que todos possam ter acesso a este material.

Goiânia, ____ de ____ de ____.

(assinatura)



ANEXO III

TERMO DE DECLARAÇÃO

Declaro que as respostas por mim fornecidas no formulário para requerimento de pesquisa junto à DGAP, cujas folhas assinei, representam a **exata expressão da verdade**.

Qualquer omissão inexatidão, infidelidade ou falsidade que possuam, incorrerei nas penas do crime de falsidade ideológica, capitulado no artigo 299 do código penal brasileiro.

(assinatura)



ANEXO IV
ACOMPANHAMENTO DE PROJETOS DE PESQUISA

Pesquisador: _____
RG.: _____ CPF.: _____
Endereço: _____
Telefones para contato: _____
e-mail: _____
Área de formação: _____

Sobre a pesquisa

Título da pesquisa: _____
Centro acadêmico ou Universidade a qual está vinculada: _____
Unidades que pretende pesquisar: _____

A quem pretende entrevistar? _____

Tempo de duração da pesquisa na Unidade Prisional: _____
Data de Início da Pesquisa: ____/____/____ Término: ____/____/____
Ano de conclusão do curso: _____
Comentários sobre essas datas: _____

Ciente de que esses dados são verdadeiros assino o presente documento me comprometendo a informar qualquer alteração dessas informações no decorrer da pesquisa.

Data: ____/____/____.

(assinatura)

Obs.: _____



ANEXO V

INSTRUÇÕES PARA O PESQUISADOR

DIREITOS

- 1** – O pesquisador terá o resultado do trabalho da pesquisa disponibilizado na Gerência de Ensino da Diretoria-Geral de Administração Penitenciária;
- 2** – Caso o pesquisador venha ingressar em outro curso em menos de 06 (seis) meses após o término da pesquisa inicial, poderá realizar nova pesquisa no âmbito da DGAP;
- 3** – O pesquisador, caso tenha algum problema no decorrer da pesquisa, poderá recorrer a Gerência de Ensino da DGAP, que adotará as medidas que se fizerem necessárias.

DEVERES

- 1 - O processo de pesquisa só poderá ser aberto mediante a apresentação dos documentos solicitados e preenchimento dos formulários corretamente
- 2 O pesquisador deverá informar à Gerência de Ensino da DGAP o término do período de pesquisa na(s) Unidade(s) Prisional(ais);
- 2- Caso tenha algum problema no decorrer da pesquisa, o pesquisador deverá notificar à Gerência de Ensino da DGAP;
- 3- Ao término de cada pesquisa o pesquisador deverá entregar, em mídia, o resultado do trabalho da pesquisa à Gerência de Ensino da DGAP.

ANEXO II CASO GOIANO - CODIFICAÇÃO ABERTA			
CONCEITO	DADO EMPÍRICO	INSTITUIÇÃO/PODER:	Peça Processual/ Documento:
Superlotação Carcerária como um problema público	A superlotação de Presídios e Unidades Prisionais do Estado de Goiás se traduz em um dos mais graves problemas enfrentados tanto pela Secretaria de Estado de Segurança Pública e Superintendência Executiva de Administração Penitenciária como pelo Poder Judiciário. É de conhecimento público que a superlotação das unidades prisionais do Estado é decorrente da falta de investimento na reestruturação de estabelecimentos de execução penal para cumprimento de pena nos regimes fechado e semiaberto, bem como a não criação de vagas para custódia de presos provisórios. Essa situação é crítica em todo o país, mas em Goiás, beira ao caos (fl. 43)	Judiciário	Decisão de Interdição
Atuação paternalista/correcionalista em um contexto de superlotação carcerária	* "utilização da palavra “casa” para nomeação do novo presídio, o que remete à uma visão paternalista e correcionalista de utilização da prisão” * "por meio de termos e expressões identificadas na fala de profissionais que atuam no Complexo Prisional foi possível observar uma postura rígida, amenizada/justificada por um discurso de preocupação, de cuidado”.	Executivo/Administração Penitenciária	Site Diretoria Geral de Adm. Penitenciária
Aleatoriedade na Indicação do Limite de Interdição (ocupação) acima do valor da capacidade	CPP - limite de ocupação de 1.460 pessoas, mesmo com capacidade para 680 vagas; Triagem - limite de ocupação de 330 vagas, capacidade 220 vagas Afirma-se que “o número parece ter sido indicado ao acaso”	Judiciário - Decisão de Interdição Executivo - Estado de Goiás	Decisão de Interdição MS impetrado pelo Estado
Autorização Judicial para descumprimento do limite de interdição anteriormente determinado judicialmente	“... <i>definição</i> sobre como ficaria o limite de interdição da unidade anteriormente delimitado, diante da autorização, pelo Judiciário, de transferência de custodiados das carceragens de delegacias para a CPP”.	Judiciário - Decisão de Interdição	Decisão de Interdição
Encontro de autoridades para tratar sobre o problema da superlotação carcerária	reunião realizada em 22 de maio de 2013, pela Corregedoria-Geral de Justiça de Goiás; presença de diferentes atores do sistema de justiça criminal neste encontro; objetivo do encontro foi “tratar sobre os problemas que assolam o sistema penitenciário do Estado de Goiás, principalmente no que se refere à superlotação dos presídios e delegacias estaduais a fim de propor soluções para sanar os problemas citados entre outras dificuldades relativas à questão”;	Diversos Atores	Ata de Reunião
Limitação de vagas em um local para aliviar outro. <i>Transferência</i> para tentar solucionar a questão - UM PROBLEMA SOBREPOSTO AO OUTRO	"estabelecida limitação de vagas nas Delegacias Especializadas de Goiânia e de Aparecida de Goiânia, com a fixação em 160 presos nas carceragens dessas delegacias, e o imediato encaminhamento dos presos que ultrapassarem esse número diretamente à Casa de Prisão Provisória". uma das ações adotadas com o objetivo de resolver o problema de superlotação - especificamente no Centro de Triagem - foi a transferência dos presos não pertencentes à Regional que abrange as cidades de Goiânia e Aparecida de Goiânia. Afirmando que “a situação da Casa de Prisão Provisória necessita de atuação imediata no intuito de se evitar problemas maiores e insolúveis” (fl. 44), é julgado procedente o pedido de manutenção do limite máximo de presos na CPP em 1.460 pessoas, nos termos da decisão de interdição. “Não será dado entrada a nenhum preso na CPP até o retorno do limite acima determinado” (fl. 44, grifos no original). Menciona-se a “esperança de que a construção do Centro de Triagem amenizaria o problema da CPP”, entretanto, a nova unidade “já nasceu superlotada” (fl. 100). Considera indispensável a concessão de um lapso temporal, determinado em 6 (seis) meses, para que a Administração Penitenciária possa providenciar a transferência ou remoção dos presos excedentes, a fim de dar fiel cumprimento e efetividade ao comando da decisão de restabelecimento do limite de interdição em 1.460 pessoas. Inobstante as decisões de limitação da Casa de Prisão Provisória, a Diretoria de Administração Penitenciária, ante a recomendação para cumprir a decisão de limitação da Central de Triagem, passou a	Decidido por Diversos Atores - Exceção: MP Judiciário MP	Ata de Reunião Decisão de Interdição Manifestacoes no processo
Justificativa para o descumprimento do limite de interdição: proximidade na construção de nova unidade	"A limitação das vagas nas carceragens de delegacias e o encaminhamento do excedente de custodiados diretamente à CPP é justificado pelo prazo de 7 (sete) meses para a construção de nova unidade prisional: o Centro de Triagem (CT)" "A adoção de tal medida, portanto, foi justificada pela crença de que a nova unidade prisional iria absorver o excedente de presos e <i>extinguir</i> as carceragens das delegacias da Capital".	Judiciário - Decisão de Interdição	Decisão de Interdição
Noção de <i>tempo</i> mais relacionada ao contexto <i>extramuros</i> . Urgência seletiva.	afirmação da existência de proximidade na ocorrência de evento futuro que poderia resolver o problema de superlotação carcerária da unidade. (...) relativização do tempo sob o ponto de vista exclusivo do(a) observador(a) (e julgador(a)) antes de julgar o mérito da ação, a Magistrada responsável pelo feito determina à Direção Geral de Administração Penitenciária (DGAP) que apresente uma série de informações sobre a unidade prisional no prazo de 60 (sessenta) dias, em atenção ao Provimento 31/17 da Corregedoria Geral de Justiça de Goiás. - prazo prorrogado Antes de analisar o questionamento feito pelo Ministério Público, a Magistrada responsável pela ação determina que a Administração Penitenciária apresente informações sobre “a conclusão (data provável) do término do Centro de Triagem” (fl. 24 verso). Apesar de toda urgência apontada no caso quando determinada a desocupação das carceragens das delegacias, apenas em 12 de maio de 2015, ou seja, 1 ano e quatro meses após o prazo limite estipulado para recebimento de presos na CPP acima de sua interdição, e 1 ano e três meses após a interposição dos embargos de declaração pelo MP, é prolatada nova decisão no expediente nº 1143. Menciona-se sentimento de angústia no aguardo da conclusão da obra. Entretanto, é possível observar que o processo nº 1143 apenas voltou a ter manifestações por conta dos Embargos de Declaração opostos pelo Ministério Público, sendo que a decisão destes embargos e do mérito da ação apenas ocorreu 1 ano e quatro meses após o prazo autorizado para descumprimento da decisão de interdição, que deveria ter se encerrado em 22 de janeiro de 2014.	Judiciário - Decisão de Interdição	Decisão de Interdição

Construção de nova unidade com quantidade de vagas insuficientes ao déficit: desconsideração deste fato	<p>"A inauguração da unidade almejava a extinção das vagas existentes nasarceragens das delegacias da Capital e de Aparecida de Goiânia, <i>ainda que a quantidade de presos nas delegacias superasse 300 pessoas</i>, e a nova unidade contasse com previsão de apenas 212 vagas".</p> <p>A constatação de que a nova unidade não foi capaz de resolver a superlotação é apresentada no processo dois anos após a decisão de autorização do descumprimento da interdição da unidade, ainda que, como já apontado anteriormente, o número de presos nasarceragens das delegacias em 2013, já fosse maior do que o número de vagas previsto para a nova unidade.</p> <p>Menciona-se a "esperança de que a construção do Centro de Triagem amenizaria o problema da CPP", entretanto, a nova unidade "já nasceu superlotada" (fl. 100).</p> <p>A proposta "atual" de solução do problema da elevada superlotação na unidade propõe a criação de 1.200 vagas, no sistema de celas modulares, com gasto de R\$ 915.000,00 (novecentos e quinze mil reais) mensais pelo Estado . Com ocupação da unidade prisional CPP em 3.200 pessoas, sendo 680 as vagas disponíveis na unidade, e 1.460 o limite de interdição judicial, é possível perceber que o déficit de vagas para alcançar a ocupação física para qual a unidade foi projetada é de 2.520 vagas. Para se alcançar o limite de ocupação determinado judicialmente, são necessárias 1.740 vagas. De todo modo, observa-se que a proposta de ampliação de 1.200 vagas, não é capaz nem mesmo de atingir a quantidade determinada em interdição judicial de 1.460 (superior ao dobro da capacidade original).</p>	Judiciário - Decisão de Interdição	Decisão de Interdição
Permanência contínua da pessoa encarcerada na unidade prisional	<p>"com o encaminhamento dos presos provisórios ao sistema, deve-se evitar <i>que os mesmos deixem a Casa de Prisão Provisória ou o futuro Centro de Triagem</i> , quando a autoridade policial envidará esforços para que a oitiva, quando necessária, se dê no local onde o mesmo esteja encarcerado" (fl. 5)</p> <p>"prisão como única alternativa possível de prevenir o crime e defender a sociedade contra futuros crimes".</p>	Decidido por Diversos Atores - Exceção: MP	Ata de Reunião
Rebeliões, fugas, brigas... como fatos ensejadores de alterações no sistema prisional	<p>"...a movimentação para transferência de pessoas encarceradas nas delegacias especializadas, para a Casa de Prisão Provisória, pode ter ocorrido por conta de "revolta e morte de detentos que se aglomeravam dentro das celas de delegacias de Goiânia e Aparecida de Goiânia".</p> <p>Aponta que a superlotação das antigas unidades "tem propiciado rebeliões e fugas, que impõe o terror na sociedade goiana, como, para ilustrar, cito o assalto com tentativa de morte perpetrado por um fúgitivo do Presídio de Trindade"</p>	Diversos Atores MP REFORMADOR	Ata de Reunião Manifestacao no processo
Conflito entre autoridades responsáveis pelas Delegacias e pelas Unidades Prisionais diante da ausência de vagas	"...Delegada Geral de Polícia, "protocolou pedido urgente de transferência de 321 presos para a CPP, <i>fato que causou desacordos, em razão da falta de vagas para pronto atendimento do pedido</i> ".	Executivo: Delegacias x Administração Penitenciária	Entrevista
Conflito entre Ministério Público e demais autoridades (Judiciário e Executivo principalmente) em decorrência de opinião diversa sobre extrapolar limite de interdição da CPP	(MP) Aponta que a decisão foi uma estratégia utilizada pelas autoridades da Segurança Pública para resolver aquele que, "a juízo da Secretaria de Segurança Pública, era o seu maior problema: desocupar asarceragens das delegacias, não se preocupando, porém, quanto ao limite existente para a ocupação da Casa de Prisão Provisória"	MP x Judiciário e Executivo	Manifestações no processo de interdição
Soluções momentâneas para problemas urgentes	<p>"agora é momento de busca de <i>soluções momentâneas para problemas urgentes</i> , utilizando-se da <i>ponderação</i> como caminho <i>natural e necessário</i> nesses tempos de crise"</p> <p>Afirmado que "a situação da Casa de Prisão Provisória necessita de atuação imediata no intuito de se evitar problemas maiores e insolúveis" (fl. 44), é julgado procedente o pedido de manutenção do limite máximo de presos na CPP em 1.460 pessoas, nos termos da decisão de interdição. "Não será dado entrada a nenhum preso na CPP até o retorno do limite acima determinado" (fl. 44, grifos no original).</p> <p>Mesmo reconhecendo que a construção de nova unidade não foi capaz nem de amenizar o problema da superlotação presente na CPP, na decisão é afirmado que "não obtido o resultado esperado com o Centro de Triagem, novamente nos colocamos diante da premente necessidade e da urgência de ações concretas da administração penitenciária na construção de vagas no sistema carcerário" (fl. 101).</p>	Judiciário - Decisão de Interdição	Decisão de Interdição
Decisão de Interdição - Responsabilização exclusiva do Poder Executivo pelo Problema da Superlotação Carcerária	<p>"...atribuição de responsabilidade pelo problema prisional exclusivamente ao Poder Executivo, que teria deixado de "fazer investimento público, de forma incisiva e efetiva, na construção, ampliação ou reforma das unidades prisionais"</p> <p>"...desrespeito do Poder Público em ofertar um mínimo de dignidade para a execução do trabalho humano"</p> <p>Com relação ao Poder Executivo, a Magistrada afirma que "o Estado de Goiás não oferece as mínimas condições para a execução digna da pena ou prisão provisória, como prescreve a Constituição Federal e a Lei de Execução Penal, e que não irá construir vagas em unidades prisionais em tempo próximo".</p> <p>MPE aponta a "conduta do Governo de Goiás em ignorar a pública e notória crise no Sistema Penitenciário Goiano". Destaca, entre parênteses, que "(se [o Governo de Goiás] tivesse o mínimo de preocupação, teria garantido a celeridade das obras dos novos presídios)"</p> <p>MP REQUER - Que a imposição da multa diária de R\$ 30.000,00 para o caso de não redução da população carcerária na Casa de Prisão Provisória até o dia 21 de setembro de 2018, SEJA ATRIBUÍDA DE FORMA PESSOAL AO GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS, o qual é o único que tem o poder de solucionar essa crise no Sistema Penitenciário Goiano;</p>	Judiciário - Decisão de Interdição	Decisão de Interdição

Déficit de Agentes Carcerários	<p>Também é apontado o déficit no número de Agentes Carcerários “que apesar de novas contratações, ainda não corresponde à crescente população de presos provisórios e condenados”</p> <p>em 23 de abril de 2019, houve movimentação interna com trocas de tiros dentro da unidade entre presos e agentes carcerários, resultando na fuga de algumas pessoas e morte de uma delas no momento da fuga. De acordo com os números oficiais da Diretoria–Geral de Administração Penitenciária, na ocasião, a unidade que abriga 3.200 pessoas encarceradas, contava com 106 presos para cada agente. Entretanto, essa informação é contestada pelo Presidente da Associação dos Agentes e Servidores do Estado de Goiás (Aspego), que afirma serem apenas 14 profissionais trabalhando no momento da fuga, o que configuraria a proporção de 228 pessoas encarceradas para cada agente prisional.</p>	Judiciário - Decisão de Interdição Notícias locais	Decisão de Interdição e Administração Penitenciária
Incoerência: Incerteza sobre construção de nova unidade resolver o problema anterior mas apostar nisso mesmo assim	<p>“a finalização da obra deverá, <i>em tese</i>, absorver o excedente de presos e extinguir as carceragens das delegacias da Capital”</p> <p>A proposta “atual” de solução do problema da elevada superlotação na unidade propõe a criação de 1.200 vagas, no sistema de celas modulares, com gasto de R\$ 915.000,00 (novecentos e quinze mil reais) mensais pelo Estado. Com ocupação da unidade prisional CPP em 3.200 pessoas, sendo 680 as vagas disponíveis na unidade, e 1.460 o limite de interdição judicial, é possível perceber que o déficit de vagas para alcançar a ocupação física para qual a unidade foi projetada é de 2.520 vagas. Para se alcançar o limite de ocupação determinado judicialmente, são necessárias 1.740 vagas. De todo modo, observa-se que a proposta de ampliação de 1.200 vagas, não é capaz nem mesmo de atingir a quantidade determinada em interdição judicial de 1.460 (superior ao dobro da capacidade original).</p>	Judiciário - Decisão de Interdição	Decisão de Interdição
Incoerência: culpabilização do Executivo pelo problema mas autorização de inobservância do limite de interdição da unidade	autorização de recebimento de presos das carceragens de Delegacias na CPP + alegação de desrespeito do Poder Público em ofertar um mínimo de dignidade para a execução do trabalho humano”	Judiciário - Decisão de Interdição	Decisão de Interdição
Incoerência: Judiciário afirma ser necessário mudar cultura do encarceramento com aplicação de penas alternativas mas determina ao Executivo que promova transferência dos presos com aplicação de multa	<p>Afirma-se na decisão que “o crescimento vertiginoso da população encarcerada está desproporcional aos instrumentos legais disponíveis para sua contenção” (fl. 43). É citada fala do Ministro Ricardo Lewandowski de que “é preciso mudar a ‘cultura do encarceramento’ que está enraizada no dia a dia de muitos magistrados” (fl. 43), referindo-se a utilização de medidas cautelares diversas da prisão. (...) Por conta da omissão do Executivo, a Magistrada afirma ser necessário “mudar e ampliar nossa forma de ver a pena de prisão e o encarceramento provisório, buscando aplicar os avanços e alternativas tecnológicas disponíveis” (fl. 43) (...) Nesse sentido, sugere a utilização de tornozeleiras com monitoração eletrônica como “meio de ‘esvaziar’ a unidade prisional de forma segura e manter sua população interna a um nível de suportabilidade razoável” (fl. 44)</p> <p>O diferencial desta decisão é a condenação em multa diária no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) caso a decisão não seja cumprida ao fim do prazo determinado.</p>	Judiciário	Decisão de Interdição
Incoerência: problema de superlotação presente em todo o Estado, mas insistência na realização de transferência de presos	Na decisão também é destacado um outro fator dentro da problemática exposta: a gestão de vagas pelo Judiciário. Neste ponto, é reconhecida a dificuldade de remoção de presos entre unidades prisionais do Estado, pela negativa dos Juízes de recebe-los em suas Comarcas, que também estão superlotadas, vez que “a falta de estrutura física, de servidores da UP e a superpopulação, são deficiências que atingem todo o sistema prisional de Goiás” (fl. 101).	Judiciário	decisão de interdição
Incoerência - Alegação de efetivação do Princípio da Humanização das Penas por meio da construção de Celas Modulares (15m2 para abrigar 12 pessoas)	<p>Apesar de apontar a impossibilidade estrutural para transferência de presos provisórios, a Procuradoria Geral do Estado apresenta no processo, outras medidas adotadas para enfrentar o problema posto. Informa estar “em trâmite procedimento voltado à aquisição de 256 celas modulares, que permitirão a criação de 3.072 vagas no sistema prisional, em caráter emergencial, a fim de diminuir o déficit de vagas, cumprindo o princípio da humanização da pena”</p> <p>O MPE “salientou benefícios em relação às condições de vida dos detentos, custos e prazo para construção”, informado ser de até 90 dias (Túlio, 2018).</p> <p>REFLEXÃO - Ao propor uma alternativa que entra em confronto com dispositivos legais e constitucionais, o Estado apresenta, como solução para uma situação de violação de direitos, outra proposta que caminha no mesmo sentido, dispondo um espaço extremamente exíguo para acomodação de pessoas que já vivenciam essa realidade por meio da superlotação. Além disso, considerando o histórico de superlotação e medidas propostas para sua contenção no Estado, é difícil imaginar que o limite de ocupação já muito reduzido das celas modulares será efetivamente respeitado, principalmente em momentos emergenciais e críticos.</p>	PGE / EXECUTIVO	Manifestações no processo de interdição
Possibilidade de Atraso na Construção de nova unidade	apesar da previsão de 7 (sete) meses para finalização da obra, a unidade Centro de Triagem apenas foi inaugurada em 23 de dezembro de 2014, totalizando mais de um ano e meio (19 meses) de superlotação carcerária <i>autorizada judicialmente</i> .	Judiciário - Decisão de Interdição	decisão de interdição
Unidade entregue antes do prazo - problemas na estrutura e funcionamento	(...) preocupação em relação a funcionalidade da obra devido à não execução por completo da subestação de energia da referida unidade penal, no entanto em reunião ocorrida em 17/12/2014 no Gabinete da então SSP (...) foi definido pela manutenção da data de inauguração em 23/12/2014, devido à situação caótica nas carceragens da Polícia Civil, devendo ser mantida a ligação de energia elétrica provisória para alimentar a unidade Centro de Triagem.	Executivo: Diretoria Geral de Adm. Penitenciária	Manifestações no processo de interdição
Articulação entre MP e DPE: fortalecimento da ação processual e da DPE enquanto instituição recém instalada no Estado	Em petição conjuntamente assinada pelo Ministério Público e Defensoria Pública do Estado de Goiás em 23 de fevereiro de 2015 são elencadas uma série de violações de direitos perpetradas na nova unidade, que “já inaugurou lotada”.	MP e DPE	Petição de Interdição

Acao de Interdição - Responsabilidade exclusiva do Poder Público	<p>Entre os argumentos presentes na petição de interdição e possível verificar a indicação de <i>responsabilidade do Poder Público pela superlotação de unidades prisionais</i>, problema este que decorreria da <i>falta de políticas públicas</i> voltadas para o setor penitenciário</p> <p>É de conhecimento público que a superlotação das unidades prisionais do Estado é decorrente da falta de investimento na reestruturação de estabelecimentos de execução penal para cumprimento de pena nos regimes fechado e semiaberto, bem como a não criação de vagas para custódia de presos provisórios. Essa situação é crítica em todo o país, mas em Goiás, beira ao caos (fl. 43)</p> <p>Alega-se não ser mais possível admitir “as escusas apresentadas pela SEAP para se furtar a tomar as medidas emergenciais necessárias ao alcance do objetivo de retornar o limite de 1.460 presos, fixado na interdição da unidade prisional” (fl. 87).</p> <p>Aponta-se a total ausência de investimento na estrutura física da unidade, salientando-se que nenhuma vaga foi criada nos últimos dois anos anteriores à elaboração do ofício. A informação fornecida à Corregedoria Geral de Justiça (CGJ) é a de que “nada mudou para melhor” (fl. 92B). A Magistrada responsável pelo procedimento n 1143 informa à CGJ que em sua opinião, “o caos permanece, carecendo de investimento público e criação de novas alas internas na unidade prisional”. E, destaca, “porém, sabemos da falta de interesse do Executivo neste objetivo”</p> <p>Em 21 de março de 2018 é prolatada nova decisão nos autos. Este documento inicia-se afirmando que “o Estado de Goiás está enfrentando nestes últimos anos as consequências pela falta de investimento público no sistema de execução penal. Foram décadas de omissão, mesmo diante da crescente</p>	<p>MP I e DPE</p> <p>Judiciário</p> <p>MP II</p>	<p>Petição de Interdição</p> <p>Decisão</p> <p>manifestações no processo</p>
Superlotação que atinge níveis extremos	<p>Triagem: o local chegou a abrigar até 700 pessoas, mesmo tendo sido projetado com apenas 212 vagas</p> <p>CPP: conforme consta na decisão proferida em 21 de março de 2018, a população carcerária na unidade era de aproximadamente 2.500 pessoas</p> <p>Ao final do prazo de 6 (seis) meses concedido pelo Poder Judiciário ao Poder Executivo para realização das transferências, verifica-se que a lotação da unidade se aproxima da quantidade de 3.000 pessoas.</p> <p>Em 02 de maio de 2019, foi verificado que os autos permaneciam suspensos, sendo que o número de encarcerados na Casa de Prisão Provisória girava em torno de 3.200 pessoas.</p> <p>Devido à situação de extrema superlotação da unidade, celas com capacidade para 6 pessoas, abrigam 40 pessoas.</p> <p>Considerando que a capacidade física da unidade é de 680 vagas, tal como informado no processo de confirmação do limite de interdição em 2013, e que, pelo menos até maio de 2019 contava com 3.200 pessoas, é possível verificar uma situação de taxa de ocupação da unidade em aproximadamente 470%. Este valor, em muito supera a taxa de ocupação já muito elevada do país de 197% (...)</p>	<p>Administração Penitenciária</p> <p>Notícias locais</p>	<p>Entrevista</p> <p>Informacoes do processo</p>
Inspeções realizadas por MP, DPE e Pastoral Carcerária denunciando violações de direitos	em inspeções realizadas na unidade em momentos distintos, a materialização de uma situação de completa ilegalidade em decorrência da superlotação da unidade	MP, DPE e PASTORAL CARCERÁRIA	Manifestações no processo de interdição
MP favorável ao desencarceramento	promotor que entrou com ação de interdição	MP ABOLICIONISTA	entrevista e manifestação no processo
MP favorável à classificação dos presos, inteligência no sistema prisional e trabalho aos encarcerados	promotor que assumiu o caso posteriormente - projeto de ampliação de vagas e aumento de vagas de trabalho	MP REFORMISTA	entrevista e manifestação no processo
Ocupação desmedida/irrestrita de estabelecimento prisional: RESPONSABILIDADE DO EXECUTIVO	<p>construída com o objetivo declarado de resolver o problema da superlotação das carceragens das delegacias de polícia, [estava] sendo ocupado desmedidamente, de forma que o amontoamento de homens tornou-se realidade no local em pouco mais de um mês de funcionamento” (fl. 06)</p> <p>“...os gestores da Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária insistem em ignorar essa realidade, limitando-se a repetir os erros do passado, fazendo das prisões simples depósitos de pessoas sem qualquer respeito aos limites físicos de ocupação” (fl. 06)</p> <p>Com relação ao Poder Executivo, a Magistrada afirma que “o Estado de Goiás não oferece as mínimas condições para a execução digna da pena ou prisão provisória, como prescreve a Constituição Federal e a Lei de Execução Penal, e que não irá construir vagas em unidades prisionais em tempo próximo”.</p> <p>Além de questionar a conduta adotada pelo Estado, o MPE afirma ele mesmo, ter apresentado propostas “legais e factíveis para a solução e requer o pronunciamento urgente, para assegurar o cumprimento mínimo de regras humanitárias, esquecidas pelo Governo de Goiás ao longo do tempo”</p>	MP ABOLICIONISTA e DPE	Petição de Interdição
Violência praticada pelo Estado de maior gravidade do que os crimes imputados aos presos provisórios	<p>a violência que se impõe àqueles presos provisórios é, em muitos casos, <i>de maior gravidade do que muitos dos crimes a eles imputados</i>” (fl. 08)</p> <p>Ao manter pessoas humanas em espaços insuficientes, o Estado pratica tortura, provoca sofrimento ilegal e absolutamente desnecessário ao preso, desrespeitando princípio que é um dos fundamentos da sociedade brasileira estabelecidos no art. 1º da Constituição Federal: a dignidade da pessoa humana</p>	MP ABOLICIONISTA e DPE	Petição de Interdição

Referência às normas e direitos que são violados pela situação de superlotação carcerária (inúmeras, inclusive dignidade pessoa humana)	<p>“inúmeros direitos expressamente previstos na Constituição e na Lei de Execução Penal são violados <i>pela ação do Estado</i> que, na execução penal, insiste em considerar o indivíduo preso como objeto”</p> <p>a petição inicial aponta a existência de dispositivos constitucionais que regulam a ação do Estado no uso da prisão (...)</p> <p>A Lei 9.455/97, específica sobre a tortura, também é inserida na inicial. Estatutos internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil são citados(...)</p> <p>os principais argumentos utilizados na petição são no sentido de apontar “as graves violações de direitos humanos e do flagrante desrespeito às normas constitucionais, legais e regulamentares que orientam o funcionamento do estabelecimento penal”</p> <p>A petição ministerial aponta a situação na CPP como caótica e degradante, com privação dos direitos mais elementares previstos na LEP (art. 41), configurando quadro de total abandono e desassistência.</p>	<p>MP ABOLICIONISTA e DPE</p> <p>MP REFORMISTA</p>	<p>Petição de Interdição</p> <p>Manifestação no processo</p>
Argumentos Jurídicos Utilizados pelo Estado para justificar impossibilidade de transferência	<p>Mandado de Segurança - cita-se uma série de dispositivos constitucionais e legais que impediriam a atuação da Administração Pública</p> <p>Manifestação da PGE - Com relação à decisão de transferências para que fosse atingido o limite de interdição da unidade, a Procuradoria Geral do Estado de Goiás aponta ausência de cumprimento da recomendação constante no Ofício Circular 021/2009-SEC da Corregedoria-Geral de Justiça do TJGO, que determina: Em caso de absoluta necessidade de interditar qualquer estabelecimento penal, que o faça com a garantia da disponibilidade de local previamente estabelecido para acomodar a população carcerária a ser removida, com a recomendação de que a acomodação se dê em estabelecimentos penais localizados, preferencialmente, na própria comarca, em comarca contígua ou na mesma região.</p> <p>(...) é apresentado aos autos, pela Procuradoria Geral do Estado, artigos incluídos pela Lei 13.656 de 25 de abril de 2018, à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), acerca da observância das consequências práticas da decisão, e interpretação das normas sob o primado da realidade. Neste ponto, cita-se o caput do artigo 20 da nova lei, com a seguinte redação: “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” (fl. 114). (...) Ressalta-se, também, a inclusão do artigo 22 à LINDB, que determina que “na interpretação de normas sobre gestão pública, sejam considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.</p>	<p>Executivo - Estado de Goiás</p> <p>Procuradoria Geral do Estado</p>	<p>MS - impetrado pelo Estado</p> <p>Manifestação PGE</p>
Referência apenas ao princípio da dignidade da pessoa humana violado pela superlotação	condições presentes no Centro de Triagem à época, revelavam <i>violação ao mínimo de dignidade humana</i>	Judiciário - Decisão de Interdição	Decisão de Interdição
cultura do encarceramento: uso excessivo da prisão	<p>“<i>cultura</i> que tem a prisão como mero depósito de pessoas, amontoadas de qualquer maneira, mesmo que não haja espaços sequer para o repouso noturno”</p> <p>Manifestação PGE - Sienta que “enquanto prevalecer essa política de encarceramento em massa, quaisquer esforços no sentido de viabilizar a criação de novas vagas no sistema prisional serão incapazes de solucionar a situação deficitária”. Destaca que tal situação “não é desconhecida deste Juízo, que, em sua decisão, observou que ‘o crescimento vertiginoso da população encarcerada está desproporcional aos instrumentos legais disponíveis para a sua contenção’”.</p>	<p>MP ABOLICIONISTA e DPE</p> <p>PGE</p>	<p>Petição de Interdição</p> <p>Manifestação nos autos</p>
Responsabilidade do Judiciário na Superlotação - SEDE DE ENCARCERAMENTO	<p>(...) apesar das ações apresentadas pelo Executivo para ampliação de vagas, a PGE afirma ser “de amplo conhecimento que a postura de enclausuramento que vem sendo adotada pelo Poder Judiciário torna inócua qualquer tentativa de solucionar a problemática, na medida em que frustra a efetiva atuação do Poder Executivo na gestão do sistema prisional”. Além disso, justifica seu argumento afirmando que “a possibilidade material de criação de vagas no sistema prisional é incapaz de acompanhar o crescimento da população carcerária, que se dá em progressão geométrica”</p> <p>a manifestação da PGE ressalta que “o Poder Executivo, ainda que multiplique sua capacidade de criar vagas no sistema prisional, continuará incapaz de dar vazão ao crescimento exponencial da população carcerária, avalizado pela <u>sede de encarceramento</u> continuamente manifestada pelo Poder Judiciário” (fl. 112 verso).</p>	PGE	Manifestação no processo de interdição
Decisão de Interdição como instrumento jurídico capaz de cessar os excessos da administração penitenciária. Adm Penitenciária responsável pelas violações, Judiciário quem pode resolver Judiciário como instituição apartada ao problema	<p>decisão de interdição “é a medida adequada para que se façam cessar os <i>excessos praticados pela administração penitenciária contra os prisioneiros do Centro de Triagem</i>”</p> <p>A superlotação de Presídios e Unidades Prisionais do Estado de Goiás se traduz em um dos mais graves problemas enfrentados tanto pela Secretaria de Estado de Segurança Pública e Superintendência Executiva de Administração Penitenciária como pelo Poder Judiciário.</p> <p>Aponta-se que o motivo que fundamentou a decisão anterior de autorização do recebimento de presos acima do limite de interdição “foi justamente a possibilidade de resolução da superlotação da CPP e carceragens de delegacias com a entrega do Centro de Triagem” (fl. 43).</p> <p>"A Superintendência de Segurança Penitenciária, no uso e gozo de suas atribuições, ainda que encontre algumas dificuldades em determinados casos, sempre cumpre, integralmente, todas as determinações judiciais impostas ao Sistema Penitenciário do Estado de Goiás. Acontece que, <i>mesmo com a realização das Audiências de Custódia</i> ainda é grande a chegada de presos na Central Regional de Triagem o que nos obriga a recambiar-los para a Casa de Prisão Provisória, que goza de uma estrutura mais adequada, permitindo assim equilibrar o fluxo contínuo de presos que diariamente são inseridos no sistema prisional" (fl. 77, grifo nosso).</p> <p>Nesta manifestação da Administração Penitenciária ao Poder Judiciário é possível observar certa sujeição às determinações deste último, como autoridade independente e apartada ao problema.</p> <p>Em 15 de fevereiro de 2016, em manifestação do Ministério Público nos autos, questiona-se ausência de proposição de medidas pela Administração Penitenciária “para solucionar o quadro de superlotação</p>	<p>MP ABOLICIONISTA e DPE</p> <p>Judiciário</p> <p>Judiciário</p> <p>Executivo</p> <p>MP REFORMISTA</p>	<p>Petição de Interdição</p> <p>Decisão de Interdição</p> <p>Decisão de Interdição</p> <p>Manifestações na ação de interdição</p>

Fechar a porta de entrada como providência mais urgente	Reconhecendo que da interdição decorrerá “situações complexas, que irão exigir soluções também complexas”, as instituições responsáveis pela ação afirmam que “ <i>fechar a porta de entrada é a providência preliminar mais urgente</i> ” (fl. 12)	MP ABOLICIONISTA e DPE	Petição de Interdição
Atuação dos juízes titulares das varas criminais - aplicação de medidas alternativas - tornozeiras eletrônicas - ação subsidiária à construção	<p><i>“atuação integrada do Poder Judiciário para que seja verificada (ou revista) a apreciação de outras alternativas à prisão provisória, notadamente aquelas definidas no art. 319 do Código de Processo Penal”</i> (fl. 12)</p> <p>Diante do quadro exposto e da necessidade extreme de resolver a superlotação da CPP (restabelecendo o limite da interdição – 1.460 presos) é que agora entendo premente o Judiciário Goiano voltar os olhos às medidas cautelares diversas da prisão. Principalmente o uso da tornozeleira com monitoramento eletrônico (grifo nosso).</p> <p>(...) a possibilidade de utilização de medidas alternativas à prisão é posta como ação subsidiária diante da inocorrência da ampliação de vagas, ainda que se questione a “cultura do encarceramento”, como ocorre na decisão.</p> <p>Nesse sentido, sugere a utilização de tornozeleiras com monitoração eletrônica como “meio de ‘esvaziar’ a unidade prisional de forma segura e manter sua população interna a um nível de suportabilidade razoável” (fl. 44)</p> <p>Para tanto, aponta a necessidade de participação da Corregedoria Geral de Justiça, no sentido de designar um Juiz responsável por avaliar os casos individuais dos presos da CPP, ou conclamar os Juízes Criminais a aderir a esta ideia.</p> <p>a Procuradoria Geral do Estado aponta a necessidade de adoção de medidas alternativas ao cárcere. Informa renovação de contratos realizados pela Administração Penitenciária com empresa de monitoramento eletrônico, sendo estimado o fornecimento mensal de 4.000 tornozeleiras, totalizando</p>	<p>MP ABOLICIONISTA e DPE</p> <p>Judiciário</p>	<p>Petição de Interdição</p> <p>Decisão de Interdição</p>
Atuação do Judiciário nas Audiências de Custódia	A Superintendência de Segurança Penitenciária, no uso e gozo de suas atribuições, ainda que encontre algumas dificuldades em determinados casos, sempre cumpre, integralmente, todas as determinações judiciais impostas ao Sistema Penitenciário do Estado de Goiás. Acontece que, <i>mesmo com a realização das Audiências de Custódia</i> ainda é grande a chegada de presos na Central Regional de Triagem o que nos obriga a recambiar-los para a Casa de Prisão Provisória, que goza de uma estrutura mais adequada, permitindo assim equilibrar o fluxo contínuo de presos que diariamente são <i>inseridos</i> no sistema prisional (fl. 77, grifo nosso).	Executivo	Manifestações no processo de interdição
Pedido de adoção de políticas penitenciárias de desencarceramento. Encarceramento em massa não resolve a violência	“...denúncia realizada pela Pastoral Carcerária em que é proposto “que sejam adotadas políticas penitenciárias de <i>desencarceramento</i> no Estado de Goiás, já que é mais do que comprovado que <i>o simples encarceramento em massa e seletivo não resolve a violência no Brasil</i> ”	Pastoral Carcerária	Manifestações no processo de interdição
Construção/ampliação de vagas como solução	<p>E de conhecimento público que a <i>superlotação</i> das unidades prisionais do Estado <i>é decorrente da falta de investimento na reestruturação de estabelecimentos</i> de execução penal para cumprimento de pena nos regimes fechado e semiaberto, bem como a não criação de vagas para custódia de presos provisórios. Essa situação <i>é crítica</i> em todo o país, mas em Goiás, beira ao caos (fl. 43)</p> <p>afirma-se que a Administração não pode ser “compelida a cumprir a ordem judicial de interdição, pois isso implicaria na construção imediata de outro estabelecimento prisional, o que esbarraria na proibição constitucional prevista no art. 167, I”</p> <p>(...) Problemática esta que já vem se arrastando por anos sem uma solução efetiva, ante a difícil resolução da equação: “falta de vagas (ocasionado por inexistência de investimento público) versus crescimento considerável da população carcerária” (fls. 41-42, grifo nosso).</p> <p>Aponta-se que o motivo que fundamentou a decisão anterior de autorização do recebimento de presos acima do limite de interdição “foi justamente a possibilidade de resolução da superlotação da CPP e carceragens de delegacias com a entrega do Centro de Triagem” (fl. 43).</p> <p>Com relação ao Poder Executivo, a Magistrada afirma que “o Estado de Goiás não oferece as mínimas condições para a execução digna da pena ou prisão provisória, como prescreve a Constituição Federal e a Lei de Execução Penal, e que não irá construir vagas em unidades prisionais em tempo próximo”.</p> <p>Aponta-se a total ausência de investimento na estrutura física da unidade, salientando-se que nenhuma vaga foi criada nos últimos dois anos anteriores à elaboração do ofício. A informação fornecida à</p>	<p>Judiciário - Decisão de Interdição</p> <p>Executivo - Estado de Goiás</p> <p>PGE</p>	<p>decisão de interdição</p> <p>MS - impetrado pelo Estado</p> <p>Manifestações nos autos</p>
Utilização de Celas Modulares para Ampliação de Vagas	<p>Informa estar “em trâmite procedimento voltado à aquisição de 256 celas modulares, que permitirão a criação de 3.072 vagas no sistema prisional, em caráter emergencial, a fim de diminuir o déficit de vagas, cumprindo o princípio da humanização da pena”</p> <p>informado pelo Membro do Ministério Público responsável pelo monitoramento de unidades prisionais do Estado de Goiás, que também tem se manifestado nos autos da ação de interdição, a tentativa de assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), entre MPE e o Estado, para a construção de três novas alas na CPP. Estas novas alas teriam capacidade de 400 vagas cada uma, totalizando 1.200 vagas que seriam implementadas em um sistema de celas modulares.</p> <p>O diferencial desta nova proposta, encontra-se na utilização de celas modulares, medida defendida principalmente pela agilidade em sua construção.</p> <p>O modelo apresentado pelo Estado de Goiás tem capacidade anunciada para 12 pessoas em um espaço de 14,25 m².</p> <p>Por meio da localização de reportagens realizadas sobre a ação, é possível perceber a indicação da utilização das celas modulares como medida paliativa, temporária e emergencial.</p> <p>No modelo proposto pelo Estado de Goiás, cada pessoa terá um espaço pessoal de aproximadamente 1,18 m², cerca de 19,6% do que determina a legislação (6 m²).</p>	<p>PGE</p> <p>MP REFORMADOR</p>	<p>Manifestações no processo de interdição</p> <p>notícias locais</p>

Críticas à utilização de celas modulares	<p>(...) realizada crítica com relação à salubridade do local, principalmente com relação à temperatura, que tende a atingir alto níveis no Estado de Goiás, uma das regiões mais quentes e secas do país. O antigo Ministro da Segurança Pública Raul Jungmann, condenou a utilização de celas modulares para tentar solucionar o problema da superlotação em Goiânia, descrevendo a medida como “desumana”. o antigo ministro teria dito que</p> <p>“Isso [celas modulares] não é solução para coisa alguma, pelo contrário, isso agrava o problema. Não é porque uma pessoa cometeu um crime que ela não tem uma condição humana, com criminosos que sequestram, matam, chefes de tráfico, tem que ser mão-dura, ficar preso pra valer, mas isso não significa que o Estado deva se nivelar ao criminoso e se transformar num ente desumano” (O Popular, 2018).</p> <p>A Defensoria Pública do Estado de Goiás também se manifestou sobre a iniciativa emitindo nota sobre as celas modulares, em 4 de maio de 2018. Neste texto, a Instituição afirma não compartilhar das premissas que embasam a medida para ampliação de vagas no sistema prisional goiano mediante a implantação, nas unidades existentes, de celas modulares pré-fabricadas, o que denomina de política de encarceramento em massa. ENTRE OUTROS ARGUMENTOS... Encerram a nota com a seguinte frase: “Não é construindo celas em linhas de produção fordistas que alcançaremos uma sociedade menos violenta e mais justa e solidária”.</p>	antigo Ministro da Segurança Pública Raul Jungmann	notícias locais
Compreensão conformista (ou não crítica) da situação problema	<p>realização de inspeção judicial ocorrida na unidade prisional, tendo sido constatada uma “<i>triste realidade</i>” (fl. 43)</p> <p>a Magistrada afirma que “no vislumbre deste acontecimento, aguardou-se angustiantemente a conclusão da obra” (fl. 43)</p>	Judiciário - Decisão de Interdição	Decisão de Interdição
Decisão de interdição desacompanhada de plano para redução ou informação sobre destinação dos presos	não consta	Judiciário	Decisão de Interdição
Decisão judicial estabelece limite ao Executivo. Nenhuma limitação/orientação ao Judiciário (juízes titulares das varas criminais e de execução penal - porta de entrada e saída do sistema)	não consta	Judiciário	Decisão de Interdição
Falta de reflexão quanto à gravidade e excepcionalidade da ação de interdição. Inoportuna, não soluciona efetivamente o problema	O Estado de Goiás impetra Mandado de Segurança (MS) contra a decisão liminar de interdição parcial da unidade prisional Centro de Triagem. Entre os argumentos utilizados nesta ação aponta-se a <i>falta de reflexão quanto à gravidade e à excepcionalidade da providência</i> , afirma-se que a deliberação se revela inoportuna, ainda mais por não solucionar <i>efetivamente o problema</i> .	Executivo - Estado de Goiás	MS impetrado pelo Estado
Ação de Interdição como atuação que não resolve o problema	O Estado de Goiás impetra Mandado de Segurança (MS) contra a decisão liminar de interdição parcial da unidade prisional Centro de Triagem. Entre os argumentos utilizados nesta ação aponta-se a <i>falta de reflexão quanto à gravidade e à excepcionalidade da providência</i> , afirma-se que a deliberação se revela inoportuna, ainda mais por não solucionar <i>efetivamente o problema</i> .	Executivo - Estado de Goiás	MS impetrado pelo Estado
Não apuração das causas da superlotação pela Jufza Corregedora antes da interdição	alega-se que embora tenha sido realizada inspeção judicial no estabelecimento prisional, a Magistrada que proferiu a decisão de interdição teria deixado de adotar providência suficiente para garantir o adequado funcionamento do Centro de Triagem, <i>não apurando as causas da superlotação</i> .	Executivo - Estado de Goiás	MS impetrado pelo Estado
Violação à Resolução 47 do CNJ e Ofício Circular n. 021/2009-SEC da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça de Goiás - subsidiariedade da interdição e garantia de lugar para recebimento dos presos removidos	<p>O Estado também afirma ter ocorrido desrespeito à Resolução 47 do CNJ pelo fato de a Magistrada não ter encaminhado relatório à Corregedoria, nem haver adotado medidas imediatas para o adequado funcionamento do Centro de Triagem, antes de proceder à interdição parcial. Aponta ilegalidade por desrespeito ao Ofício Circular n. 021/2009-SEC da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça de Goiás, que prevê a observância da subsidiariedade da interdição e garantia de local predeterminado para receber os presos a serem removidos.</p> <p>Questiona para onde devem ser encaminhados os aproximadamente 270 presos que excederiam a limitação determinada na unidade.</p>	Executivo - Estado de Goiás	MS impetrado pelo Estado
Necessidade de Enfoque macro do problema prisional e enfrentamento sistêmico do problema para sua <i>solução</i>	<p>imprescindibilidade de <i>enfoque macro do problema prisional</i> . Afirma-se que “a solução da demanda prisional passa pelo enfrentamento sistêmico do problema; e não por soluções isoladas, que, de quebra, afrontam a indeclinável separação entre as funções de Poder e a reserva do possível” (fl. 59).</p> <p>a remoção de 270 presos, sem prévia estipulação de local adequado a recepcioná-los, cumulada com o impedimento à alocação de novos presos, em vez de solucionar o problema do Centro de Triagem, ameaça, na verdade, comprometer não só a atividade da polícia judiciária, mas todo o sistema penitenciário goiano (fl. 61)</p> <p>Ainda, de acordo com relatório emitido pela Direção Geral de Administração Penitenciária (DGAP), anexado aos autos, “das 118 unidades prisionais que atualmente compõem o sistema prisional, apenas 16 não estão em estado de superlotação” (fl. 110 verso), sendo que pelo menos 14 estão interditadas por força de decisão judicial .</p>	Executivo - Estado de Goiás	MS impetrado pelo Estado

Ação de Interdição como atuação isolada	<p>“a solução da demanda prisional passa pelo enfrentamento sistêmico do problema; e não por soluções isoladas, que, de quebra, afrontam a indeclinável separação entre as funções de Poder e a reserva do possível” (fl. 59).</p> <p>Em entrevista com Administração Prisional foi informado que um grande problema que contribuía para superlotação no CT estava na manutenção de presos de outras comarcas, que também estavam com suas prisões interditadas, e portanto, não aceitavam a entrada de novas pessoas para custódia.</p> <p>Em 15 de fevereiro de 2016, em manifestação do Ministério Público nos autos, questiona-se ausência de proposição de medidas pela Administração Penitenciária “para solucionar o quadro de superlotação carcerária que acomete a Casa de Prisão Provisória”.</p> <p>MP REQUER - Que seja expedida ordem de proibição de recebimento de novos presos na Casa de Prisão Provisória do Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia, posto que sem essa providência, não será possível cumprir em setembro a decisão de 05 de outubro de 2015, que nunca foi levada a sério pelo Governo de Goiás (fl. 107, grifos no original).</p> <p>Manifestação PGE - “a transferência do excedente não solucionaria a problemática, mas apenas a redistribuiria para outras unidades prisionais já em situação de superlotação e em piores condições, agravando a situação dos detentos (fl. 111 verso, grifo nosso).</p>	<p>Executivo - Estado de Goiás e Direção de unidade</p> <p>MP REFORMISTA</p>	<p>MS impetrado pelo Estado</p> <p>Entrevista e manifestações no processo</p>
Violação à separação de poderes e reserva do possível	“a solução da demanda prisional passa pelo enfrentamento sistêmico do problema; e não por soluções isoladas, que, de quebra, afrontam a indeclinável separação entre as funções de Poder e a reserva do possível” (fl. 59).	Executivo - Estado de Goiás	MS impetrado pelo Estado
Ação de Interdição - Ofensa às normas de direito financeiro-orçamentário	ofensa às normas de direito financeiro-orçamentário, argumentando-se que <i>qualquer</i> atitude tomada pelo Estado para cumprir a decisão violaria de forma imediata o princípio da previsão orçamentária (art. 167 CF/88).	Executivo - Estado de Goiás	MS impetrado pelo Estado
MPE e DPE como partes ilegítimas para requerer a interdição	alegação de ser o MPE e a DPE partes ilegítimas para requerer a interdição, pois esta seria competência do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP)	Executivo - Estado de Goiás	MS impetrado pelo Estado
Requerimento e adoção de outros mecanismos para responsabilização do Secretário de Segurança Pública para cumprimento da decisão sob pena de responsabilidade civil e criminal	<p>22 de junho de 2015 - requerida intimação pessoal do Secretário de Segurança Pública e Administração Penitenciária (SSPAP) para que dê cumprimento à decisão, sob pena de responsabilidade civil e criminal.</p> <p>16 de março de 2016 - ainda sem cumprimento da decisão de interdição, o MPE reitera pedido de intimação pessoal do SSPAP para cumprimento da decisão, sob pena de responsabilidade civil e criminal.</p> <p>o Ministério Público informa ter adotado providências com relação à responsabilidade civil e criminal da Administração Penitenciária, inclusive com a “instauração de inquérito civil público, visando apurar eventual improbidade administrativa em desfavor do Secretário de Segurança Pública e Administração Penitenciária” (fl. 88)</p>	MPE	Manifestações no processo de interdição
Sobrestamento do processo para tentativa de resolução administrativa do problema	<p>ficou sobrestado em razão de inúmeras tentativas de resolução administrativa do problema de superlotação na unidade prisional, principalmente tendo em vista a mudança na Administração Penitenciária do Estado, que se desvinculou da Secretaria de Segurança Pública para ganhar <i>status</i> de Diretoria-Geral de Administração Penitenciária, com maior autonomia política e financeira.</p> <p>Em 21 de janeiro de 2019, após intimação, a Procuradoria Geral do Estado se manifesta nos autos informando a proposta de acordo realizada pelo Ministério Público. Aponta a necessidade de tramitação desta proposta “perante diversos órgãos e departamentos integrantes da estrutura da Administração direta e indireta, tais como a Secretaria de Segurança Pública (Economia), Diretoria-Geral de Administração Penitenciária e AGETOP, além da própria Procuradoria-Geral do Estado” (fl. 147).</p>	Judiciário	Decisão no processo de interdição
Movimentação do processo com a intenção de resolver o problema	“o problema da superlotação ainda não foi solucionado, o que impõe a necessidade de movimentar o presente pedido de interdição”	Judiciário	Decisão no processo de interdição
Pedido de relaxamento das prisões dos presos provisórios encarcerados há mais de 120 dias na Central de Triagem - decisão enérgica e urgente	<p>pedido de “relaxamento das prisões dos presos provisórios encarcerados na Central Regional de Triagem há mais de 120 dias”, sob o fundamento de que esta conduta configura grave constrangimento ilegal (fl. 358-359)</p> <p>Constatada a lotação da unidade prisional em 679 (seiscentos e setenta e nove) pessoas no dia 26 de junho de 2018, e relatando a ocorrência de conflitos internos que acarretaram na morte de dois internos no mês de junho de 2018, em decorrência da superlotação da unidade, o membro ministerial afirma ser necessária “a tomada de decisão enérgica e urgente, para evitar que mortes continuem ocorrendo, bem como fazer cumprir os direitos mínimos dos presos”</p>	MPE REFORMISTA	Manifestações no processo de interdição
Pedido de relaxamento de prisões nunca analisado	a determinação do não recebimento de novos presos em unidade prisional superlotada é proferida (e confirmada pelo Tribunal de Justiça) sem grandes dificuldades. Entretanto, quando se trata de ação visando atenuar a situação de superlotação relaxando a prisão decretada no curso da ação penal, com respaldo legal para aplicação de outras medidas diversas da prisão, tal como previsto no art. 319 do Código de Processo Penal, tal alternativa nem chega a ser apreciada.	Competência - judiciário	-
Esvaziamento da Triagem - Intervenção do MPE	a decisão de interdição proferida em 2015 apenas foi cumprida por conta da intervenção do Ministério Público no processo, que permaneceu por considerável período sem qualquer manifestação	MPE e Direção da Unidade	entrevista
Investimento para atividade policial superior ao investimento no setor prisional	A reflexão apresentada por atores da Unidade Prisional sobre a questão, não incluiu questionamento sobre a atividade policial. Mas é mencionado que o investimento destinado à esta área é muito superior ao que é investido no sistema prisional	Direção da Unidade	entrevista

Aumento da superlotação causado pelo aumento da criminalidade	<p>A Administração Prisional questiona a destinação de recursos, mas não a atividade exercida por outras instituições, como a Polícia. Pressupõe-se que o aumento das prisões está estritamente relacionado ao aumento da criminalidade na região.</p> <p>Problemática esta que já vem se arrastando por anos sem uma solução efetiva, ante a difícil resolução da equação: “falta de vagas (ocasionado por inexistência de investimento público) versus crescimento considerável da população carcerária” (fls. 41-42, grifo nosso).</p> <p>Afirma-se na decisão que “o crescimento vertiginoso da população encarcerada está desproporcional aos instrumentos legais disponíveis para sua contenção” (fl. 43).</p> <p>Em 21 de março de 2018 é prolatada nova decisão nos autos. Este documento inicia-se afirmando que “o Estado de Goiás está enfrentando nestes últimos anos as consequências pela falta de investimento público no sistema de execução penal. Foram décadas de omissão, mesmo diante da crescente criminalidade e do aumento da população carcerária”</p> <p>Aponta a existência de uma “difícil equação entre aumento da criminalidade (principalmente após a chegada de facções criminosas como o PCC e CV) versus oferecimento de vagas para custódia” (fl. 101). Afirma, ainda, que “a criminalidade crescente e a falta de vagas foram, sem dúvida, o grande</p>	<p>Direção da Unidade</p> <p>Judiciário</p>	<p>entrevista</p> <p>Decisão de Interdição</p>
Responsabilidade do Judiciário na Superlotação - MOROSIDADE	Com relação ao Judiciário, este teria sua parcela de responsabilidade decorrente da atuação excessivamente <i>morosa</i> no julgamento das ações criminais, o que prolongaria o período da prisão preventiva.	Direção da Unidade	entrevista
Construção de prisão como insuficiente para resolver o problema - Necessidade de trabalho ao preso	apresentou-se a opinião de que a <i>construção de novas prisões não resolve o problema</i> , e que é necessário pensar em <i>alternativas</i> . Neste ponto, enaltece a questão do trabalho.	Direção de Unidade	entrevista
Ausência de intimação do MP	Após a autorização judicial de 22 de outubro de 2013 de recebimento de presos na CPP acima do limite de interdição, o Ministério Público interpõe embargos de declaração da decisão, em 17 de fevereiro de 2014, justificando a <i>temporiedade do recurso pela ausência de intimação da decisão</i> .	MP	Manifestações no processo de interdição
Descumprimento reiterado da decisão de interdição	<p>Em 10 de junho de 2015, em decisão dos autos, o Ministério Público questiona o recebimento de novos presos na unidade prisional interditada, ocorrendo, portanto, o descumprimento do restabelecimento do limite de interdição. É requerida a intimação pessoal do Secretário de Estado de Segurança Pública e Administração Penitenciária, para que dê cumprimento à decisão, sob pena de responsabilidade civil e criminal (fl. 57).</p> <p>Em 15 de fevereiro de 2016, em manifestação do Ministério Público nos autos, questiona-se ausência de proposição de medidas pela Administração Penitenciária “para solucionar o quadro de superlotação carcerária que acomete a Casa de Prisão Provisória”. Também é afirmado pelo Ministério Público, ausência de pretensão da Administração Penitenciária em “cessar a contínua transferência de presos da Central de Triagem para aquela unidade prisional [CPP], demonstrando total desinteresse em dar cumprimento à ordem judicial anteriormente proferida” (fl. 87).</p> <p>Menciona-se na petição, a interdição do Centro de Triagem, e a interdição da CPP, salientando que esta última decisão “NUNCA foi cumprida, merecendo por duas outras vezes decisões mantendo essa limitação e no último pronunciamento judicial, ficou determinado um novo prazo de seis meses para a</p>	MP	Manifestações no processo de interdição
Executivo incapaz de controlar a porta de entrada	Ainda, salienta-se a grande chegada de presos no local, <i>mesmo com a realização das Audiências de Custódia</i> , o que demonstra a impossibilidade de controle do Executivo sobre o fluxo da porta de entrada no sistema, vez que o encaminhamento de determinada pessoa à unidade de prisão provisória, ocorre por meio de determinação <i>judicial</i> .	observação dos dados	observação dos dados
Ausência de reflexão sobre a própria atuação ou de outras instituições	<p>apesar de apontar a inércia e ausência de indicação de alternativas por parte da Administração Penitenciária, o MPE também não apresenta possíveis alternativas ou ações para contenção da superlotação carcerária na unidade prisional. É pleiteada responsabilização cível e criminal do Poder Executivo, mas não se questiona a própria atuação institucional do Ministério Público em casos individuais, nem a atuação judicial na expedição de mandados de prisão preventiva. Não há sequer manifestação acerca da utilização de tornozeleiras eletrônicas, tal como sugerido pelo Poder Judiciário em decisão anterior.</p> <p>MP REQUER - Que a imposição da multa diária de R\$ 30.000,00 para o caso de não redução da população carcerária na Casa de Prisão Provisória até o dia 21 de setembro de 2018, SEJA ATRIBUÍDA DE FORMA PESSOAL AO GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS, o qual é o único que tem o poder de solucionar essa crise no Sistema Penitenciário Goiano;</p>	observação dos dados	observação dos dados
rebeliões e mortes por conta do aumento da presença de organizações criminosas e também da superlotação	<p>São mencionadas as inúmeras rebeliões e mortes ocorridas dentro do cárcere, creditando-se a responsabilidade ao aumento da presença de organizações criminosas no Estado de Goiás, mas também à situação de superlotação dentro dos estabelecimentos prisionais.</p> <p>Aponta a existência de uma “difícil equação entre aumento da criminalidade (principalmente após a chegada de facções criminosas como o PCC e CV) versus oferecimento de vagas para custódia” (fl. 101). Afirma, ainda, que “a criminalidade crescente e a falta de vagas foram, sem dúvida, o grande móvel do aumento demográfico e significativo da Casa de Prisão Provisória” (fl. 101, grifo nosso).</p>	Judiciário	Manifestações no processo de interdição
Decisão de transferência - "absolutamente impraticável"	<p>Em sua primeira manifestação nos autos, a Procuradoria Geral do Estado (PGE) apresenta inúmeras informações e contestações sobre a problemática descrita. Inicialmente, afirma ser “absolutamente impraticável” o cumprimento da determinação de limitação do número de presos, dentro do prazo concedido. Informa que para que fosse possível atingir o limite de 1.460, seria necessária a transferência de 1.060 presos. E questiona: “para onde encaminhar esse contingente?” (fl. 110 verso).</p> <p>“o sistema prisional goiano não possui estrutura que permita a acomodação dos presos excedentes, a fim de restabelecer o limite fixado por este juízo”</p> <p>argumenta que “a imposição de multa com o intuito de forçar o cumprimento de determinação de concretização inviável (como já restou demonstrado) teria como única consequência a depredação do erário, dada a absoluta inviabilidade de efetivação da medida imposta” (fl. 113, grifo nosso).</p>	PGE	Manifestações no processo de interdição

Apresentação do déficit concreto de vagas	“segundo dados disponibilizados pela DGAP em julho de 2018, a população carcerária do Estado de Goiás é hoje composta por 20.753 detentos . No entanto, há apenas 9.858 vagas no sistema prisional estadual, consolidando um déficit de 10.985 vagas ” (fl. 110 verso, grifo nosso).	PGE	Manifestações no processo de interdição
Recorrente utilização de ações de interdição para resolver o problema da superlotação carcerária	Ainda, de acordo com relatório emitido pela Direção Geral de Administração Penitenciária (DGAP), anexado aos autos, “das 118 unidades prisionais que atualmente compõem o sistema prisional, apenas 16 não estão em estado de superlotação” (fl. 110 verso), sendo que pelo menos 14 estão interditadas por força de decisão judicial[1].	PGE	Manifestações no processo de interdição
Inobservância do artigo 103 da LEP	É interessante observar como o pedido, a determinação, e até mesmo a justificativa de impossibilidade de transferência dos presos, não contém, entre os argumentos utilizados pelos atores envolvidos, qualquer menção ao determinado no artigo 103 da Lei de Execução Penal (LEP) ^[1] , sobre a <i>permanência do preso em local próximo ao seu meio social</i> . A observância do local de custódia, principalmente quando a distância entre unidades pode ser excessivamente elevada, também encontra respaldo no artigo 41 da LEP, que determina, como direito do preso, dentre outros, “a visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados” ^[2] .	observação dos dados	observação dos dados
Consequência da Aplicação de Multa - Depredação do Erário	PGE - argumenta que “a imposição de multa com o intuito de forçar o cumprimento de determinação de concretização inviável (como já restou demonstrado) teria como única consequência a depredação do erário, dada a <i>absoluta inviabilidade de efetivação da medida imposta</i> ” (fl. 113, grifo nosso).	PGE	Manifestação no processo de interdição

ANEXO II

CASO PARANAENSE - CODIFICAÇÃO ABERTA

CONCEITO	DADO EMPÍRICO	INSTITUIÇÃO/P ODER:	Peça Processual/ Documento:
% de superlotação dos presos nas carceragens de delegacias muito superior à % superlotação dos presos no sistema prisional	indicada problemática com relação aos presos em carceragens de delegacias em 10/12/2017 havia 10.729 presos em carceragens de delegacias e cadeias públicas no Estado ocupando 3.618 vagas, um déficit de 7.111 vagas, ou 196,5% de superlotação; ao passo que o sistema penitenciário possuía 19.345 presos para 17.793 vagas, um déficit de 1.552 vagas, ou 8,7% de superlotação.	TODOS	Entrevistas Relatório TCE
Opção política: superlotação centrada nas Delegacias e não no sistema prisional - mais fácil de lidar em caso de rebeliões	Essa situação se deve a uma opção política feita no passado, que se baseou no seguinte raciocínio “represo lá [delegacias], para manter sob controle as unidades penitenciárias” (E6). No caso de ocorrência de rebeliões, imaginava-se menos problemático o controle da situação com uma população carcerária menor, do que em uma unidade prisional com excedente de pessoas muito maior.	MPE TCE	Entrevista Relatório TCE
Opção política: superlotação centrada nas Delegacias e não no sistema prisional - possibilidade de <i>tratamento penal</i> no sistema	De acordo com as informações obtidas pelo Depen, também é possível apontar a maior possibilidade de realização de <i>tratamento penal</i> em unidade prisionais menos lotadas.	DEPEN-PR	Entrevista
Responsabilidade entregue à pastas diferentes no passado (Polícia Civil e Adm. Penitenciária) - reflexos atuais	Dá para perceber que o Estado do Paraná, diante da impossibilidade de garantir condições ideais para todos os presos, optou por fazê-lo com relação à metade da população carcerária, deixando os demais em situação péssima(...) Ainda que atualmente toda a custódia de presos esteja sob a responsabilidade da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária, o Relatório disponibilizado pelo TCE-PR aponta que pouco da realidade anteriormente constatada foi alterada. Permanece, portanto, “a dicotomia entre as condições de custódia oferecidas para os presos custodiados pelo DEPEN e pela Polícia Civil”	Relatório TCE MPE	Informações Documentais (Relatório TCE-PR) e Entrevista
Níveis de superlotação no Estado	em 10/12/2017 havia 10.729 presos em carceragens de delegacias e cadeias públicas no Estado ocupando 3.618 vagas, um déficit de 7.111 vagas, ou 196,5% de superlotação; ao passo que o sistema penitenciário possuía 19.345 presos para 17.793 vagas, um déficit de 1.552 vagas, ou 8,7% de superlotação.		Relatório TCE
Superlotação como um problema público	De acordo com o DEPEN-PR, a superlotação nas carceragens de delegacias é considerado um <i>problema antigo</i> pelo Departamento Penitenciário. Pela ausência deste planejamento, o MP aponta a presença de situações descoordenadas e caóticas com relação ao problema da superlotação carcerária no Estado. Por parte do Poder Judiciário, considerando a visão dos atores que estiveram à frente tanto da elaboração, quanto da implementação do Projeto Ocupação Prisional Taxativa, a questão da superlotação prisional foi apresentada como um problema aparente e de conhecimento público. MPE - “-No final, todos querem o bem. Todo mundo quer resolver o problema. Só que a forma de resolver, está muito longe de ser simplista” (E6).	DEPEN-PR MPE Judiciário	Entrevista
Rebeliões que ensejaram elaboração de Auditoria no Sistema Prisional pelo TCU e TCEs	Após as rebeliões ocorridas no início do ano de 2017 em alguns Estados do país, com inúmeras mortes de pessoas sob a tutela do Estado, o Tribunal de Contas da União realizou auditoria coordenada sobre o sistema prisional do país. O Plano Anual de Fiscalização – Sistema Carcerário (PAF 2017) , elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), e disponibilizado em março de 2018, teve como objetivo “avaliar a gestão do sistema carcerário no Estado do Paraná, com enfoque nas estratégias e ações para o enfrentamento da superlotação das carceragens de delegacias de polícia e cadeias públicas do Estado” (p. 11).		Relatório TCE

Ponderação sobre a transferência massiva das Delegacias para o Sistema Prisional	Apesar da problemática apresentada, foi levantado um diferente ponto pelo Poder Judiciário. O ator entrevistado indicou discussão existente sobre a transferência massiva das pessoas mantidas nas carceragens de delegacias, para o sistema prisional. Entretanto, aponta que quando são levantadas discussões sobre essa alternativa, “sempre se fala do exemplo do Rio Grande do Sul, que fez isso, e hoje está prendendo gente amarrado em árvore. Então, também não é a solução” (transcrição E7).	Judiciário	Entrevista
Ausência de Planejamento Estatal	Para o Membro do Ministério Público, essa retrospectiva histórica é importante para ilustrar a “ausência de um planejamento estatal. Ausência de um modelo de gestão” (E6).	MPE	Entrevista
Achado TCE nº 12- Ausência de Formalização de Política Pública para o Sistema Carcerário	Não se identifica a existência de uma Lei ou norma equivalente que estabeleça uma Política Pública integrada entre os órgãos e Poderes para o sistema carcerário.	Relatório TCE-PR	Informações Documentais (Relatório TCE-PR)
Achado TCE nº 13 - Ausência de formalização de plano de ação para o sistema carcerário, bem como plano ou estudo visando a ampliação do número de vagas	Não se identifica a existência de uma Lei ou norma equivalente que estabeleça um Plano de Ação para o sistema carcerário que contenha: a) definição de atribuições e responsabilidades dos órgãos e Poderes envolvidos; b) objetivos, metas e prazos; c) previsão de recursos orçamentários/financeiros e de pessoal; d) mecanismos de acompanhamento, avaliação e controle; e) dimensionamento da emenda por vagas no sistema carcerário por regime e região do Estado.	Relatório TCE-PR	Informações Documentais (Relatório TCE-PR)
Construção como Solução	Achado TCE nº 13 - Ausência de formalização de plano de ação para o sistema carcerário, bem como plano ou estudo visando a ampliação do número de vagas. Não se identifica a existência de uma Lei ou norma equivalente que estabeleça um Plano de Ação para o sistema carcerário que contenha: e) dimensionamento da emenda por vagas no sistema carcerário por regime e região do Estado. O DEPEN-PR, mesmo identificando o papel central do juiz no funcionamento da estratégia, em uma reflexão sobre a interrupção do Projeto, aponta a falha da própria Instituição em não prover novas vagas para absorção dos presos no sistema.	Relatório TCE-PR DEPEN-PR	Informações Documentais (Relatório TCE-PR) Entrevista
Construção como incremento da população prisional - não resolve o problema	Mas aqui no Paraná a gente vê uma questão histórica. Houve governos que investiram na construção de vagas, inclusive, aumentar a planta prisional para que ela fosse suficiente até 2060. Quando acabaram de aumentar a planta prisional, já faltava vaga. Então, a gente também percebe que <i>a construção por si só, não resolve o problema, ela acaba incrementando a população prisional</i> . (...) Então, alguma coisa a mais precisa ser feita.	Judiciário 'ala mais propositiva'	Entrevista
Custos como fator contrário à defesa de construção de vagas	Além da questão da construção e escassez de recursos para atender à crescente demanda, é necessário se atentar aos custos de manutenção. Para além dos custos efetivamente gastos pelo Estado com o sistema prisional, ainda existe o que o ator entrevistado denomina “custo oculto”, que corresponde ao valor que passará a ser gasto com as pessoas que se encontram nas carceragens de delegacias, no momento em que estas forem transferidos ao sistema. total ausência de racionalidade no discurso de autoridades públicas. Menciona, como exemplo, promessas de construções de novas unidades prisionais, seguidas de alegações de ausência de recursos públicos.	Judiciário	Entrevista

Incoerência - Construção de nova unidade com quantidade de vagas insuficientes ao déficit:	<p>E aí tem aquela questão né, eu tenho 10 mil presos a mais, e uma promessa de construção de 7 mil vagas, então, ainda ficaria 3 mil de fora, levando em conta o número de hoje. Mas e o número de quando entregar essas unidades, qual será? Já que <i>não há qualquer limite</i>. E aí, a gente fala também que é aquela história de não botar o boi na frente da carroça né, <i>you não entulha pra depois construir, você constrói pra depois ocupar</i>. Uma coisa lógica</p> <p>total ausência de racionalidade no discurso de autoridades públicas. Menciona, como exemplo, promessas de construções de novas unidades prisionais, seguidas de alegações de ausência de recursos públicos.</p>	Judiciário	Entrevista
Ausência de Definição de Atribuições e Responsabilidades dos Órgãos e Poderes envolvidos	Não se identifica a existência de uma Lei ou norma equivalente que estabeleça um Plano de Ação para o sistema carcerário que contenha: a) definição de atribuições e responsabilidades dos órgãos e Poderes envolvidos; b) objetivos, metas e prazos; c) previsão de recursos orçamentários/financeiros e de pessoal; d) mecanismos de acompanhamento, avaliação e controle;	Relatório TCE-PR	Informações Documentais (Relatório TCE-PR)
Achado TCE nº 14 - Indefinição a respeito do modelo de gestão a ser utilizado nas novas unidades prisionais, bem como ausência de formalização de estudo sobre as possíveis modalidades de gestão	<p>Não há a definição a respeito do modelo de gestão a ser utilizado nas futuras unidades prisionais do Estado, ainda que atualmente estejam em processo de contratação ou construção 15 novas unidades prisionais. Não se identifica a existência de estudo formalizado que embase a escolha pela modalidade de gestão das unidades prisionais.</p> <p>A necessidade de um planejamento é importante para que também seja traçado um modelo de gestão do sistema prisional.</p>	Relatório TCE-PR MPE	Informações Documentais (Relatório TCE-PR) Entrevista
Achado TCE nº 17 - Impossibilidade de aferição da despesa do sistema carcerário em sua totalidade e por unidade carcerária, bem como o custo por preso nos moldes da Resolução nº 6/2012 do CNPCP.	<p>Não há segregação de valores destinados às atividades relativas ao sistema carcerário nos demonstrativos de despesa da SESP e da Polícia Civil. Não há no âmbito da SESP mecanismos de apuração do custo do preso nas carceragens de delegacias e cadeias públicas. Além disso, o custo do preso em penitenciárias não atende à Resolução nº 6/2012-CNPCP, em virtude de não ser realizado acompanhamento mensal e não segregar os custos por unidade penal.</p> <p>No mesmo sentido do que consta no Relatório da Auditoria realizada pelo TCE, o Ministério Público aponta problemas substanciais que impedem a elaboração de uma política pública pelo Estado. “Existe um problema de saber quantos presos têm, quanto custa o preso, e quantas vagas têm”. “O Estado não sabe quanto custa um preso. Não dá pra fazer política pública com mais ou menos” (E6).</p>	Relatório TCE-PR MPE	Informações Documentais (Relatório TCE-PR) Entrevista
Ausência de dados que impossibilita elaboração de política pública	<p>Não há segregação de valores destinados às atividades relativas ao sistema carcerário nos demonstrativos de despesa da SESP e da Polícia Civil. Não há no âmbito da SESP mecanismos de apuração do custo do preso nas carceragens de delegacias e cadeias públicas. Além disso, o custo do preso em penitenciárias não atende à Resolução nº 6/2012-CNPCP, em virtude de não ser realizado acompanhamento mensal e não segregar os custos por unidade penal.</p> <p>No mesmo sentido do que consta no Relatório da Auditoria realizada pelo TCE, o Ministério Público aponta problemas substanciais que impedem a elaboração de uma política pública pelo Estado. “Existe um problema de saber quantos presos têm, quanto custa o preso, e quantas vagas têm”. “O Estado não sabe quanto custa um preso. Não dá pra fazer política pública com mais ou menos” (E6).</p>	Relatório TCE-PR MPE	Informações Documentais (Relatório TCE-PR) Entrevista
Desconhecimento do Limite de Ocupação e Tendência à Superlotação	De acordo com o MP, tem-se uma “variação de vagas espetacular. – Já estive em uma reunião em que falaram: ‘bem ajeitadinho cabe uns 200’. – Em um espaço que seria, assim, para 70 pessoas” (transcrição E6).	MPE	Entrevista

Plano de Gestão - Responsabilidade Exclusiva do Poder Executivo. "Executivo faz, outras Instituições fiscalizam".	<p>Por parte do Ministério Público, foi exposto que a existência de um plano de gestão do sistema prisional deveria partir exclusivamente do Poder Executivo, cabendo às demais instituições do sistema de justiça criminal, a função de fiscalização e acompanhamento do devido cumprimento de sua execução.</p> <p>O entrevistado cita exemplo de reunião junto com MP e DEPEN em que, diante da cobrança do Ministério Público pelo esvaziamento da carceragem de determinada delegacia, para cumprimento de ordem judicial, o Departamento Penitenciário informou já ter esvaziado o espaço 7 vezes, desde a primeira ordem, apresentando documentos que comprovavam a afirmação. Contudo, diante da continuidade de utilização do espaço para aprisionamento, de maneira indiscriminada, não havia muito mais que o DEPEN pudesse fazer.</p> <p>Resistência Judiciário 'ala mais radical' - apontavam que a situação de superlotação carcerária, era um problema do Executivo, e, portanto, o Judiciário não poderia se envolver.</p>	MPE Judiciário 'ala mais radical'	Entrevista
Ações de Interdição como tentativa de contenção da superlotação carcerária	MPE aponta a utilização de ações de interdição de unidades prisionais superlotadas, como principal estratégia utilizada, principalmente em comarcas interioranas, por juízes e promotores, para tentar conter a situação de violação de direitos existente em inúmeras carceragens de delegacias e unidades prisionais.	MPE	Entrevista
Ação de Interdição: Entre a realidade e o ofício um salto enorme	<i>entre a realidade e o ofício tem um salto enorme</i> . E aí o que acontece? Ele volta no mês seguinte está exatamente igual, se não pior.	MPE	Entrevista
Ação de Interdição: Judiciário e MP criam o <i>caos</i> em termos de gestão Transferência do problema	<p>MPE - Já chegamos a um número de 100... A Procuradoria acredita que tenha 80... Ações civis públicas relacionadas a questões carcerárias. Em distintas fases e com as mais diversas soluções, fazendo com que o Judiciário, o MP, por essa via, criem o <i>caos</i>, em termos de <i>gestão</i> (E6) Para o Ministério Público, em sua atuação prática, a utilização das ações de interdição, além de não resolver o problema, atrapalha a atuação do Executivo, pois ainda que houvesse um plano de gestão, este não conseguiria ser cumprido com as constantes intimações de interdição de unidades, obrigação de retirada de presos, de reforma do local, de redirecionamento de recursos. Neste contexto, o local que não tinha problemas, passa a ter. “Efeito cascata” muito grande (E6).</p> <p>JUDICIÁRIO - E, enfim, ai você vai para o caos total. E é aquela história, você bota o preso no porta mala da viatura e vai atrás de uma delegacia, roda 100 km para uma cidade, roda 100 km pra outra, pra achar um lugar que você possa recolher esse preso. Com relação à interdição, o ator entrevistado apresenta a seguinte reflexão: “Ou interdita tudo, vê quantas vagas existem e tira o excedente. Ou não interdita nada. Porque se interditar uma, você só cria confusão” (E7).</p>	MPE Judiciário	Entrevista
Banalização das Ações de Interdição	<p>Foram identificadas cadeias com até oito interdições diferentes. “O juiz interditou, foi embora. Ai o outro chegou, estava lotando preso de novo, interditou de novo...” (transcrição E7).</p> <p>MPE - “não que a gente não vá entrar com ação civil. Em determinadas situações é realmente necessário. Agora, o problema, é que talvez tenha ficado banalizado” (transcrição E6).</p>	Judiciário MPE	Entrevista

Ausência de atuação sistêmica	Aponta-se a inexistência de uma atuação como um sistema, vez que as unidades prisionais não são “ilhas”. Afirma-se que “as interdições são um pouco egoísticas, já que não se está pensando no sistema” (E7). Explicita como as interdições dos presídios agravam ainda mais o problema de superlotação das carceragens de delegacias, que também estão superlotadas, vez que com a interdição dos presídios, as pessoas mantidas nas carceragens não conseguem ser transferidas para o estabelecimento prisional, enquanto as delegacias continuam lotando...	Judiciário	Entrevista
"Menos emoção e mais razão"	JUDICIÁRIO afirma ser necessário “menos emoção e mais razão” para que seja possível “sentar de cabeça fria e trabalhar a situação”. E, conclui: “As pessoas tem dificuldade né... <i>Diante da questão criminal, acho que a emoção fala mais alto</i> . E aí você tem essa confusão toda aí” Tem uma aí, no interior, que meu deus do céu, foram lá, interditaram, e quebraram a carceragem. Estão até respondendo por dano ao patrimônio público. Porque uma coisa é você interditar, outra coisa é você quebrar. Daí não tem onde botar preso. Não estava incomum, o juiz me ligar 8 horas da noite. – ‘O que eu faço?’ – ‘Leva para carceragem, amanhã você encaminha’. – ‘Mas não tem, eu quebrei tudo’	Judiciário	Entrevista
Ação de Interdição - questão muito complexa. Redução deve ser gradativa e planejada	O Ministério Público percebe que a questão é muito complexa, e recua, apontando a necessidade de uma redução gradativa nesses espaços, e de forma planejada.	MPE	Entrevista
Atuação dos Membros do Ministério Público em casos individuais	MPE - E, algumas questões emergenciais, exemplo: o colega olha, tá numa situação superpopulosa na localidade dele - 70 presos. E aí vê lá que 7 não precisavam estar lá. Se ele consegue tirar, rever 7, e se manifesta, por exemplo, pela revogação da preventiva ou seja lá o que for, só isso, ele tá tirando 10% da população prisional. Então, existem medidas mitigatórias que podem ser feitas em âmbito local, e existem atuações mais macro em âmbito estadual (transcrição E6).	MPE	Entrevista
Dificuldade de Alteração da <i>Cultura Institucional</i>	MPE - Quando questionado sobre o grau de resistência com relação à estas ações (atuação do MP em casos individuais), apontou-se a dificuldade na alteração da <i>cultura institucional</i> . Para compreender o problema, afirma-se ser necessário “desmontar alguns preconceitos, e nem sempre isso é fácil, tratando-se de promotor, de juiz, de delegado. Aliás, tratando-se de profissional de direito, desmontar pré-juízos, pré-conceitos. Então, isso é muito difícil, mas acho que a gente tem conseguido” MPE - indicou a ausência de alteração na quantidade de presos provisórios, após a instituição das audiências de custódia no Estado. (..) isso ocorre “porque existe uma cultura institucional que não muda do dia para noite. Ou porque existem requisitos que justificam a prisão preventiva” MPE sobre adesão voluntária - indicação é feita por meio de “chutes absolutamente superficiais” (E6), tanto que, alterando-se o juiz, altera-se também a quantidade de vagas necessárias, que podem passar, por exemplo, de 50, para 100, ou mesmo para 10. Aponta-se, ainda, que com a alteração do juiz titular, pode ocorrer o recuo total na anterior adesão ao Projeto. Isso, porque, afirma-se não ser possível “ancorar uma política pública de porta de entrada, em um projeto como esse”, pois impossível “ancorar uma política pública na cabeça de uma pessoa”	MPE	Entrevista

Relação entre Executivo e Judiciário	<p>Com relação aos Mutirões Carcerários, por parte do Departamento Penitenciário do Estado do Paraná (DEPEN-PR, foi evidenciada a existência de uma relação muito próxima e integrada com o Tribunal de Justiça, salientando um importantíssimo apoio com a realização dos Mutirões Carcerários.</p> <p>protocooperação - relação interespecífica, isto é, entre diferentes espécies, de tipo harmônica, “em que ocorrem benefícios para todos os envolvidos, sendo que estes podem viver de modo independente”</p> <p>Poder Judiciário informou ser boa a relação com o Poder Executivo “pela razoabilidade – a gente sabe as dificuldades que eles têm” (E7), e dos entraves que podem surgir durante um processo de construção de nova unidade prisional. Aponta que, muitas vezes, o Ministério Público recorre à utilização de ações judiciais na tentativa de obrigar o Executivo a construir novas unidades. Mas, questiona: “-Será que o problema vai ser resolvido fazendo as mesmas coisas que o criaram? Acho que não”.</p>	DEPEN-PR Judiciário	Entrevista
Importância dos Mutirões Carcerários	<p>indicados como uma importante ferramenta para <i>controle da população carcerária e liberação de vagas</i>, ainda que se destinem apenas aos presos condenados.</p> <p>Com relação ao Ministério Público, apontou-se que os mutirões, em um primeiro momento, foram muito importantes (NO PASSADO) para retirada de presos esquecidos e de processos atrasados.</p>	DEPEN-PR MPE	Entrevista
Limitação dos Mutirões Carcerários - Ação momentânea	<p>a reflexão feita pelo DEPEN, com relação a esta ação, foi a de que, apesar de muito relevantes para <i>agilizar o processo de saída dos presos</i>, os mutirões manifestam-se como medidas paliativas que não impedem o retorno à situação anterior. Conforme relatado em entrevista: “<i>foi feito mutirões até que se percebeu que assim, a gente faz o mutirão, resolve no momento, mas volta depois tá tudo cheio de novo, tudo superlotado de novo</i>”</p>	DEPEN-PR	Entrevista
Desvirtuamento na finalidade dos Mutirões Carcerários	<p>hoje existem meios tecnológicos mais avançados que demonstram não ter mais gente esquecida no sistema. “O que sim, tem, e não pode esquecer, é que não basta só o requisito objetivo” (E6). Afirma-se que, muitas vezes, a pessoa aprisionada não preenche o requisito subjetivo para fazer jus à progressão de regime ou livramento condicional.</p> <p>Você não pode transformar aquilo que está previsto na LEP. A LEP tem lá uma perspectiva de tempo, e outra perspectiva de mérito. (...) não é que tenha uma parcela esquecida. Existe uma parcela que não tem o requisito subjetivo, por isso que está. Então, não é mais gente esquecida</p> <p>De acordo com o MP, começou a ocorrer um “desvirtuamento dos mutirões” (E6), que passam a ser feitos para abrir vag+B48a dentro do sistema. “Só que mutirão é ‘gordura’, não é política pública” (E6). Passa-se, então, a antecipar a progressão de regime nos mutirões, por não ter mais processos atrasados para liberação de vagas.</p>	MPE	Entrevista
Desvirtuamento das Funções dos Estabelecimentos Prisionais	<p>Judiciário - desvirtuamento nas funções dos estabelecimentos prisionais: “Se o presídio seria uma ferramenta pública de melhora das pessoas, que elas passem um período lá e não voltem a praticar crimes, (...) com a superlotação, começou a funcionar ao contrário”</p>	Judiciário	Entrevista
Antecipação de regime como prática negativa - "sensação de impunidade enorme"	<p>De acordo com o MP, começou a ocorrer um “desvirtuamento dos mutirões” (E6), que passam a ser feitos para abrir vaga dentro do sistema. “Só que mutirão é ‘gordura’, não é política pública” (E6). Passa-se, então, a antecipar a progressão de regime nos mutirões, por não ter mais processos atrasados para liberação de vagas. (...) Apesar da antecipação de progressão ter a autorização do Supremo Tribunal Federal (STF), o Membro do Ministério Público questiona com qual baliza essa ação é realizada, apontando-se que esta atuação gera uma “sensação de impunidade enorme” (E6).</p>	MPE	Entrevista

Esquecimento da Perspectiva de Dentro da Prisão	MPE - sobre a antecipação da progressão realizada nos mutirões carcerários, afirma-se que nesta atuação, esquece-se “de ter a perspectiva de dentro da penitenciária” (E6). Isso acontece, porque não ocorre um padrão na realização destes mutirões, havendo juízes que promovem a antecipação da progressão em determinada região, e outros que não fazem. (...) os presos que não estão submetidos à progressão antecipada “começam a falsear documentos, ou, principalmente faccionado, a gente começa a monitorar, eles começam a negociar vaga, negociar permuta, para sair de Foz de Iguaçu [exemplo], e ir para Curitiba, para sair do sistema, porque não consegue sair no mutirão” (E6).	MPE	Entrevista
"Conflito Positivo de Competência" para anulação das solturas concedidas em mutirão	Judiciário - após a realização dos mutirões, juízes titulares entravam no Tribunal alegando “conflito positivo de competência”, buscando a anulação de todas as decisões de soltura determinadas no mutirão. O argumento utilizado era o seguinte: “eu sou o juiz competente, não o mutirão” (E7).	Judiciário	Entrevista
Audiências de Custódia - "não atendeu às expectativas de contenção no uso da prisão preventiva"	<p>resultado abaixo do esperado com esse instituto, que deveria funcionar como uma contenção no uso da prisão preventiva, um <i>controle</i> da porta de entrada do sistema prisional.</p> <p>DEPEN - as audiências de custódia não fluíram como o imaginado. Esperava-se, pela Instituição, que o projeto fosse minimizar a quantidade de pessoas presas provisoriamente. Entretanto, observou-se um número de prisões ainda maior. “Muita gente ficando presa. E vai muito do perfil do juiz que está à frente”. (...) Por parte do DEPEN foi demonstrado ser necessário “investir nas audiências de custódia. Porque, depois que entra no sistema, não tem o que fazer, tem que esperar a condenação. Mas, aí, o preso já ocupou a vaga, muitas vezes desnecessária”</p>	DEPEN-PR	Entrevista
Objetivo do Projeto Ocupação Prisional Taxativa	<p>controlar a utilização das vagas disponíveis em estabelecimentos penitenciários determinada por Varas Criminais e de Execução Penal (...) visa estabelecer a individualização de vagas com base no princípio “uma vaga para cada preso”, como uma maneira de conter a superlotação carcerária existente no Estado.</p> <p>(...) elaboração do plano consistia na tentativa de extinguir, ou, pelo menos, reduzir gradativamente, a superlotação existente nas carceragens de delegacias</p> <p>Art. 8º. Cada Vara Criminal e de Execução Penal aderente da região metropolitana de Curitiba, a partir da publicação desta Resolução, deverá administrar a utilização dos espaços que lhe forem afetados nos estabelecimentos penitenciários correspondentes, não lhe sendo permitida a utilização de outras vagas além das que lhe forem disponibilizadas.</p> <p>A iniciativa de elaboração e implementação do Projeto também decorreu da tentativa de superar os mutirões carcerários como regra, preservando-se o papel do juiz e do promotor natural, vez que para alguns atores do sistema, a realização de mutirão configura-se como uma violação a estes princípios.</p>	<p>Judiciário</p> <p>DEPEN-PR</p>	Resolução GMF-PR
Extensa fundamentação jurídica para justificar a elaboração do Projeto	<p>Na Resolução 01/17, editada pelo Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e de Medidas Socioeducativas do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (GMF-PR), utiliza-se como fundamento e base para a implementação do Projeto Ocupação Prisional Taxativa, inúmeros dispositivos jurídicos para demonstrar a viabilidade e necessidade da ação.</p> <p>CF, Tratados Internacionais, LEP, MEMORANDO DE ENTENDIMENTO assinado entre a Organização dos Estados Americanos e o Governo do Estado do Paraná, o Tribunal de Justiça do Paraná, o Ministério Público do Paraná, a Defensoria Pública do Paraná e a Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Paraná”, Recurso Extraordinário nº 580.252, ADPF 347, “poder-dever atribuído ao Juízo da Execução Penal de zelar pelo correto cumprimento da pena (art. 66, IV, da LEP), impedindo práticas atentatórias aos direitos humanos das pessoas presas”, entre outros argumentos</p>	<p>Judiciário</p> <p>DEPEN-PR</p>	Resolução GMF-PR

Limitação ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana	Não é por conta de um princípio que a gente pode validar tudo. Eu acho que existem medidas emergenciais que devem ser adotadas, mas medidas assim, muito básicas. Essa é a minha briga com o GMF. O que acontece no GMF? É como se quisessem fazer grandes projetos, que as vezes até tem um ar simbólico muito grande, sai na mídia, etc, numa população prisional de 40 pessoas (transcrição E6).	MPE	Entrevista
Consideração pelo Judiciário das vagas como recursos finitos - Outras opções disponíveis que não a prisão (medidas alternativas)	<p>artigo 3º prevê a afetação e individualização de todas as vagas prisionais disponíveis nos estabelecimentos penitenciários indicados. Estas vagas deverão ser consideradas como <i>recursos finitos</i>.</p> <p>no caso de não haver vaga disponível, o juiz poderá revisar, entre as vagas atribuídas a sua Vara, a possibilidade de reconsiderar a prisão de outro réu ou condenado sob sua jurisdição (atentando para o tempo de prisão provisória já cumprida, possibilidade de conversão de eventual prisão preventiva em domiciliar, concessão de liberdade eletronicamente monitorada ou qualquer outra medida alternativa, progressão de regime, concessão de indulto e possibilidade de sentenciar), visando à liberação de vaga que possa ser utilizada para executar eventual prisão que seja decretada.</p> <p>JUDICIÁRIO - nós achamos que seria um projeto muito interessante, que poderia resolver a situação, já que levaria o operador do direito a levar em consideração também o que existe de vagas, e trabalhar com as medidas alternativas à prisão” (transcrição E7).</p> <p>Judiciário - A prisão é o último dos caminhos que você vai optar. Só que quando ele se mostra tão farto, acaba sendo uma opção principal, e não a última opção. Quando você percebe que tem a limitação, daí você trabalha com recursos escassos, que é né. É mais ou menos como se pensar na questão financeira... Eu posso gastar 100 reais, eu tenho aquilo lá, e enfim, é o que eu posso trabalhar (transcrição E7, grifo nosso).</p>	GMF/Judiciário	Resolução GMF-PR
Importância do Juiz titular como responsável pela administração das vagas disponíveis	<p>Art. 8º. Cada Vara Criminal e de Execução Penal aderente da região metropolitana de Curitiba, a partir da publicação desta Resolução, deverá administrar a utilização dos espaços que lhe forem afetados nos estabelecimentos penitenciários correspondentes, <i>não lhe sendo permitida a utilização de outras vagas além das que lhe forem disponibilizadas</i>.</p> <p>No artigo 9º da Resolução está previsto expressamente que “nenhuma prisão será apreciada e decidida sem prévia existência de informação concernente à disponibilidade de vaga que permita executar o respectivo ato”. O §1º dispõe que “havendo vaga disponível e verificando o cabimento da prisão de determinada pessoa, deverá o Juiz que assinar a respectiva ordem, expressamente, mencionar a vaga que o respectivo preso passará a utilizar e, nessa condição, irá permanecer à sua disposição”.</p> <p>Para o Departamento Penitenciário, “a alma do projeto é os juízes acreditarem e se inserirem”. (...) Em alguns locais em que, em um primeiro momento, ocorreu redução da superlotação, depois de um tempo, com a modificação do juiz antes aderente ao Projeto, a situação voltou ao status inicial. Transcrição E5 “(...) porque daí o juiz de Piraquara mudou, isso foi uma avaliação que a gente fez também, porque mudou o juiz e já voltou a superlotar. Porque é muito assim, de uma postura do juiz né... Se o juiz não fizer, a gente não consegue”.</p>	GMF/Judiciário DEPEN-PR	Resolução GMF-PR Entrevista
Compartilhamento da Responsabilidade de Observar a Ocupação das Vagas Disponíveis	A responsabilidade de observar a individualização e ocupação das vagas disponíveis no sistema também é compartilhada com a autoridade policial e o Ministério Público. No §3º do artigo 9º está previsto que no caso de representação destas autoridades pela prisão cautelar, poderão indicar qual vaga deverá ser utilizada por aquele(s) em detrimento de quem representa(m), entre aquelas afetadas para o juízo a quem couber a análise do pedido, ficando-lhes facultado, inclusive, o oferecimento de parecer sobre a liberação de vaga já ocupada para oportunizar espaço que permita a execução de uma eventual nova ordem de prisão.	GMF/Judiciário	Resolução GMF-PR

Possibilidade de Corrupção na Execução do Projeto	MP questiona a possibilidade de indicação de pessoas a serem liberadas diante da inexistência de vagas, também pela autoridade policial, ou pelo MP no momento em que se manifesta pela prisão preventiva de determinada pessoa. A preocupação com relação a esta conduta, centra-se na possibilidade de corrupção por parte destes atores, no momento de liberação da vaga.	MPE	Entrevista
Em casos excepcionais - possibilidade de vaga adicional	Não havendo oportunidade para reconsiderar entre as prisões anteriormente determinadas, excepcionalmente, poderá a Vara Criminal ou de Execução Penal consultarem o GMF-PR sobre a existência de <u>vaga adicional</u> (individualizada pela combinação das letras AD , seguida de ordem numérica sequencial) e temporária, sempre e em todo caso, limitada sua utilização ao prazo de 30 dias.	GMF/Judiciário	Resolução GMF-PR
Impossibilidade de recebimento de presos pela Adm. Penitenciária se não houver vaga disponível	No artigo 11, a Resolução prevê, expressamente, <i>a impossibilidade de recebimento de novos presos pelos Diretores dos estabelecimentos penitenciários envolvidos no projeto, caso não existam vagas disponíveis</i> , sendo que a inobservância desta determinação poderá ensejar a aplicação de sanções administrativas, criminais e cíveis cabíveis.	GMF/Judiciário	Resolução GMF-PR
Críticas à Adesão Voluntária ao Projeto	O artigo 14 informa que a adesão ao projeto, pelos interessados, deverá ser realizado por ofício dirigido ao Supervisor do GMF. MPE - indicação feita por meio de “chutes absolutamente superficiais” (E6), tanto que, alterando-se o juiz, altera-se também a quantidade de vagas necessárias, que podem passar, por exemplo, de 50, para 100, ou mesmo para 10. Aponta-se, ainda, que com a alteração do juiz titular, pode ocorrer o recuo total na anterior adesão ao Projeto. Isso, porque, afirma-se não ser possível “ancorar uma política pública de porta de entrada, em um projeto como esse”, pois impossível “ancorar uma política pública na cabeça de uma pessoa”	GMF/Judiciário MPE	Resolução GMF-PR Entrevista
Defesa à Adesão Voluntária ao Projeto Atuação Política no Convencimento dos Juízes	Poder Judiciário, que esteve mais à frente da iniciativa, a justificativa pela implementação por adesão, ocorreu por conta da percepção da “falta de capacitação” (E7) (...) a opção pela adesão permitiria o contato mais direto com os juízes para que fosse melhor exposta a situação, e houvesse maior compreensão do mecanismo por completo. Com as informações disponíveis, esperava-se que os juízes fossem aderindo por compreenderem “que o sistema carcerário... Não são ilhas” (E7).	Judiciário	Entrevista
Participação de diferentes atores na elaboração e implementação do Projeto	Foram incluídos, neste Comitê, representantes do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, da Corregedoria-Geral de Justiça, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Ordem dos Advogados do Paraná, da Secretaria de Segurança e do Departamento Penitenciário do Estado do Paraná, do Conselho Penitenciário, e do Conselho da Comunidade.		Portaria 5510 DM
Iniciativa para elaboração do Projeto - Judiciário "ala mais progressista"	partiu de atores do Tribunal de Justiça, integrantes do GMF, a elaboração de um projeto piloto, com base no <i>numerus clausus</i> (um preso por vaga).	Contexto	Observação direta e Entrevistas
Alguns locais (prisões) funcionam porque é observada a lotação	Cita-se, como exemplos, iniciativas como as APACs (Associação de Proteção e Assistência aos Condenados) e o Presídio Modelo localizado na cidade de Piraquara-PR, para demonstrar que, em alguns locais, o sistema prisional funciona, “porque é observada a lotação.	Judiciário	Entrevista

Superlotação como impeditivo de tratamento penal - Função (declarada) da Pena	Judiciário - em unidades em que presente a superlotação carcerária, além da perda do controle da administração penitenciária, também se perde completamente o cumprimento de qualquer função justificadora da pena. Depen - preocupação com tratamento penal	Judiciário DEPEN-PR	Entrevista
Utilização de diversas estratégias de modo integrado	A questão dos <i>numerus clausus</i> , audiência de custódia, isso é fundamental. Acho que a gente não vai conseguir fugir disso. Aí eu vejo assim, a construção importantíssima, necessária, fundamental. E tem uma questão que é assim, o trabalho que é feito com esse preso, enquanto ele está preso, para que ele não reincida e volte. (...) Tudo isso está muito interligado. Não adianta ter uma audiência de custódia super ativa, os <i>numerus clausus</i> funcionando, vaga, e eu não conseguir fazer um bom trabalho, ele sai e volta. Porque ele vai sair, vai voltar, e ainda vai trazer com ele mais um que não estava. E a população vai continuar crescendo. Então, eu acho que assim, que são instrumentos que devem estar interligados, e tem que funcionar bem, todos e juntos. (...) Se o <i>numerus clausus</i> for absorvido e funcionar bem, eu já vou ter um número razoável. Se audiência de custódia for muito ativa, vou ter preso só quem realmente tem que estar preso. Se o sistema penitenciário fizer um bom trabalho de tratamento penal, o que eu imagino? Que vou ter uma reincidência um pouquinho menor. (...) Eu consigo fazer um bom tratamento penal se eu não tiver um presídio superlotado	DEPEN-PR	Entrevista
Utilização de normas de maneira seletiva	destaca-se a incoerência entre os diversos regramentos jurídicos utilizados para se justificar a posição adotada: “(...) então, você escolhe o artigo que você quer né, o art. 312 que fala da preventiva, ou você vai escolher aquele que fala que não pode ter tratamento degradante...” (transcrição E7). Além disso, destaca-se a ausência de percepção da realidade por parte daqueles que determinam o aprisionamento, por conta das poucas visitas que são realizadas às unidades prisionais.	Judiciário	Entrevista
Críticas à Ambição do Projeto	Eu acho que existem medidas emergenciais que devem ser adotadas, mas medidas assim, muito básicas. Essa é a minha briga com o GMF. O que acontece no GMF? É como se quisessem fazer grandes projetos, que as vezes até tem um ar simbólico muito grande, sai na mídia, etc, numa população prisional de 40 pessoas. Atuação Seletiva pode provocar a criação de subculturas dentro do ambiente prisional. Ministério Público entrevistado, “o problema é tão complexo, que não é um projeto ancorado na cabeça de um promotor, de um juiz, ou de um delegado iluminado que vão resolver [o problema]” (E6). um projeto como esse, com todo o respeito, já falei isso, inclusive em reunião, olha, é um jeitinho. Um jeitinho que tende a mascarar um problema. Só que não está combinando, agora, não é mais com juízes e promotores, não está combinando com a sociedade, porque está tirando gente, sem nenhuma possibilidade dessas pessoas serem tratadas dentro da unidade prisional (transcrição E6).	MPE	Entrevista
Limitação dos Juízes como algo natural no passado	Conversando com desembargadores, eles falam assim: ‘não, mas quando eu fui juiz, há 25 anos atrás, isso era... Todo mundo fazia... O delegado chegava e avisava ‘olha, precisamos dar uma controlada, vamos ajeitar aqui’. Foi uma coisa que se perdeu com o tempo	Judiciário	Entrevista

Judiciário 'ala mais radical' - Argumentos	<p>alegava-se que o Projeto feria a independência dos Juízes; apontavam que a situação de superlotação carcerária, era um problema do Executivo, e, portanto, o Judiciário não poderia se envolver; impossibilidade de decretação da prisão pelo juiz, diante da ausência de vagas.</p> <p>“os juízes estariam cumprindo a lei. Quem não estaria observando-a, seria o poder Executivo” (E7).</p> <p>atores da ‘ala mais radical’ chegaram a dizer que se sentiam vilipendiados de ter que observar a capacidade da unidade prisional, sendo que frases como “quem é você pra me dar limitação?” foram direcionadas aos atores da ‘ala mais propositiva’, para às quais respondiam dizendo: “eu não estou dando limitação para ninguém, é a realidade, vai lá e conta os leitos” (E7).</p>		Entrevista
Judiciário 'ala mais propositiva' - Argumentos de Defesa Gestão de Vagas - Responsabilidade compartilhada	<p>“a decisão deve ser tomada com a planilha de vagas em mãos, para decidir para onde é que a pessoa vai” (E7). apontam-se outras medidas, que poderiam ser adotadas, diante da situação de decretação da prisão preventiva.</p> <p>A percepção tida pelo ator da ‘ala mais propositiva’ do Judiciário, foi a de que algumas pessoas (‘ala mais radical’) acabaram achando que a implementação do Projeto “era um ataque à sua independência funcional, e não [algo] organizacional, de gestão, e que nos permit[iria] aproveitar esse aparelho público, que é o presídio, para uma melhora na situação, e não uma piora” (E7)</p> <p>Entrou-se em um “jogo de culpa”, e não de verificação de “quais seriam as responsabilidades de cada [Instituição]”</p> <p>(...) o respeito à quantidade de vagas deve ser a baliza entre o exercício de autonomia dos juízes, e o que passa a ser um problema público de gestão. E, questiona: “Autonomia para não fazer nada é autonomia? Autonomia pra deixar o problema lá é autonomia?” (E7).</p> <p>“uma pequena ‘ala mais radical’ conseguiu manejar toda a classe, como se fosse uma barbaridade o juiz se atentar às vagas” (E7).</p> <p>(...) questiona o dever de atuação do Judiciário dentro da problemática exposta: “mas o Judiciário, tomando consciência de que há tratamento degradante, quando é que ele tem que agir? É imediatamente, ou mandando construir para daqui dois anos?” (E7).</p> <p>Audiências de Custódia havia “desde juizes que soltavam todo mundo, até aqueles que prendia 100%” - “sem limite, nunca vai haver uma chance de proporção” (E7).</p> <p>Olha, lê aqui em voz alta o artigo 40 da Lei de Execução Penal: ‘Art. 40 - Impõe-se a todas as autoridades o respeito à integridade física e moral dos condenados e dos presos provisórios’. Onde é que está o Judiciário fora disso? Ou não é autoridade? Então, enfim, mas foi muito pesado, muito pesado mesmo, a reação foi terrível (transcrição E7).</p>		Entrevista
Ação como algo positivo	<p>Não tem outra saída. Em algum momento a gente vai ter que retomar e pensar, por que eu não vejo outra alternativa. O GMF tem um grupo... A gente pensa, pensa, pensa... E acho que os <i>numerus clausus</i>, em algum momento, em um futuro muito próximo, a gente vai ter que achar um jeito de retomar (transcrição E5).</p> <p>“entre os juízes que participaram, a utilização das medidas alternativas foi muito intensa” (E7).</p>	Judiciário DEPEN-PR	Entrevista
Limite entre Autonomia Jurisdicional e Intervenção para Gestão de um Problema Público	<p>Vamos dizer o seguinte, aqui tem o número de vagas do juiz, enquanto ele tá dentro desse número de vagas, é jurisdicional, ele prende quem ele quiser. Passou pra cá, aí ele perdeu o controle. Aí virou gestão. Tem que ter uma força tarefa, alguma coisa para retomar aquela capacidade, e ele tomar o papel de novo. (...) Se ele extrapola, [torna-se] um problema de todos nós (transcrição E7).</p>		Entrevista

Ataque Pessoal aos Juízes Aderentes	<p>Quem aderira ao projeto era mal visto pela classe. Atacado em rede social. Foi muito pesado. (...) Da pessoa falar: 'eu quero participar. Eu acho que, além de tudo, além de organizar, isso empodera o juiz, ali ele se torna um ator efetivo do processo, ele vira um protagonista. Acho isso importante. Mas, não posso aparecer agora. Vou começar a trabalhar dessa maneira, mas, por favor, não me coloque como aderente ao projeto' (transcrição E7).</p> <p>(...) quando tenta se movimentar alguma coisa, as pessoas não permitem. E, muitas vezes, pessoas que não têm capacitação na área.</p>		Entrevista
Preocupação com Relação à Imparcialidade dos Magistrados - Confusão das Funções	<p>identificou-se em alguns atores da 'ala mais radical', uma espécie de busca pelas prisões. "O juiz briga pelas prisões" (E7). É tão complicado que aqui, nesses grupos de whatsapp, um juiz queria saber que medida ele poderia tomar contra o promotor, porque [este] pediu a absolvição.</p> <p>discurso presente em determinadas localidades do Estado, em que o papel do juiz, também em virtude do contexto em que inserido, acaba se confundindo com o de outras autoridades estatais: "Eu sou o juiz aqui do interior, tem 10 mil pessoas aqui, como eu vou soltar o sujeito que furtou tênis aqui do outro?". Para o entrevistado, essa situação se assemelha a uma conversa com o prefeito da cidade, o que indica como "um cenário muito complicado" (E7).</p>		Entrevista
Judiciário como filtro do excesso de prisões	<p>E aqui chegou num ponto tão interessante, que daí tinha o discurso: "polícia prende, juiz solta". Daí a calamidade foi tão grande, que a polícia começou a falar, "não dá mais, polícia prende, juiz não solta, não tem mais onde colocar". Porque o filtro seria o judiciário. A polícia, muitas vezes, ela se depara com a situação e ela não pode dizer assim "isso não é nada". Ela tem que recolher e aí o juiz vai analisar. E é isso, tem esse filtro, imagina quantas prisões não são feitas enquanto a gente está conversando (transcrição E7).</p>		Entrevista
Incoerência entre Atuação Prática x defesa do discurso da impunidade	<p>inconsistência entre o discurso da impunidade e a atuação prática. A insistência pela manutenção da prisão promove o aumento dos processos referentes às pessoas que se encontram encarceradas. Estes processos devem ser julgados com prioridade àqueles que respondem ao processo em liberdade. Desta maneira, as pautas vão se alongando. "Tem lugar que está com a pauta de réu preso em outubro, e a pauta de réu solto em 2021" (E7)[1]. Essa situação permite que muitos processos de pessoas que aguardam a sentença em liberdade, prescrevam, tornando paradoxal a defesa da prisão como meio de eliminação da impunidade.</p>		Entrevista
Adaptação à aplicação de medidas alternativas	<p>Judiciário - quando os juízes começaram a usar, o Estado foi se adaptando. E, ainda que a fiscalização não fosse 100%, alguma amostragem era possível, "e a coisa ia, sem desastre nenhum. O desastre maior está na superlotação" (E7, grifo nosso).</p> <p>Neste ponto, indica-se a comparação e ponderação entre a utilização de uma medida alternativa, que pode não funcionar exatamente do modo como previsto, mas que promove o desencarceramento, e a utilização da prisão mesmo em um contexto de superlotação, expondo os encarcerados a tratamento desumano e degradante.</p>	Judiciário	Entrevista

ANEXO III - PROCESSO DE CATEGORIZAÇÃO (AÇÃO DE INTERDIÇÃO EM GOIÂNIA)

CONCEITO

Superlotação Carcerária como um problema público	Incoerência: Incerteza sobre construção de nova unidade resolver o problema anterior mas apostar nisso mesmo assim	Decisão judicial estabelece limite ao Executivo. Nenhuma limitação/orientação ao Judiciário (juízes titulares das varas criminais e de execução penal - porta de entrada e saída do sistema)	Ocupação desmedida/irrestrita de estabelecimento prisional: RESPONSABILIDADE DO EXECUTIVO	Pedido de relaxamento das prisões dos presos provisórios encarcerados há mais de 120 dias na Central de Triagem - decisão energética e urgente
Atuação paternalista/correcionalista em um contexto de superlotação carcerária	Incoerência: culpabilização do Executivo pelo problema mas autorização de inobservância do limite de interdição da unidade	Falta de reflexão quanto à gravidade e excepcionalidade da ação de interdição. Inoportuna, não soluciona efetivamente o problema	Violência praticada pelo Estado de maior gravidade do que os crimes imputados aos presos provisórios	Pedido de relaxamento de prisões nunca analisado
Aleatoriedade na Indicação do Limite de Interdição (ocupação) acima do valor da capacidade	Incoerência: Judiciário afirma ser necessário mudar cultura do encarceramento com aplicação de penas alternativas mas determina ao Executivo que promova transferência dos presos com aplicação de multa	Não apuração das causas da superlotação pela Juíza Corregedora antes da interdição	Referência às normas e direitos que são violados pela situação de superlotação carcerária (inúmeras, inclusive dignidade pessoa humana)	Esvaziamento da Triagem - Intervenção do MPE
Autorização Judicial para descumprimento do limite de interdição anteriormente determinado judicialmente	Incoerência: problema de superlotação presente em todo o Estado, mas insistência na realização de transferência de presos	Violação à Resolução 47 do CNJ e Ofício Circular n. 021/2009-SEC da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça de Goiás - subsidiariedade da interdição e garantia de lugar para recebimento dos presos removidos	Argumentos Jurídicos Utilizados pelo Estado para justificar impossibilidade de transferência	Investimento para atividade policial superior ao investimento no setor prisional
Encontro de autoridades para tratar sobre o problema da superlotação carcerária	Incoerência - Alegação de efetivação do Princípio da Humanização das Penas por meio da construção de Celas Modulares (15m2 para abrigar 12 pessoas)	Necessidade de Enfoque macro do problema prisional e enfrentamento sistêmico do problema para sua <i>solução</i>	Referência apenas ao princípio da dignidade da pessoa humana violado pela superlotação	Aumento da superlotação causado pelo aumento da criminalidade
Limitação de vagas em um local para aliviar outro. <i>Transferência</i> para tentar solucionar a questão - UM PROBLEMA SOBREPOSTO AO OUTRO	Possibilidade de Atraso na Construção de nova unidade	Ação de Interdição como atuação isolada	cultura do encarceramento: uso excessivo da prisão	Responsabilidade do Judiciário na Superlotação - MOROSIDADE
Justificativa para o descumprimento do limite de interdição: proximidade na <i>construção</i> de nova unidade	Unidade entregue antes do prazo - problemas na estrutura e funcionamento	Violação à separação de poderes e reserva do possível	Responsabilidade do Judiciário na Superlotação - SEDE DE ENCARCERAMENTO	Construção de prisão como insuficiente para resolver o problema - Necessidade de trabalho ao preso
Noção de <i>tempo</i> mais relacionada ao contexto <i>extramuros</i> . Urgência seletiva.	Articulação entre MP e DPE: fortalecimento da ação processual e da DPE enquanto instituição recém instalada no Estado	Ação de Interdição - Ofensa às normas de direito financeiro-orçamentário	Decisão de Interdição como instrumento jurídico capaz de cessar os excessos da administração penitenciária. Adm Penitenciária responsável pelas violações, Judiciário quem pode resolver Judiciário como instituição apartada ao problema	Ausência de intimação do MP
Construção de nova unidade com quantidade de vagas insuficientes ao déficit: desconsideração deste fato	Ação de Interdição - Responsabilidade exclusiva do Poder Público	MPE e DPE como partes ilegítimas para requerer a interdição	Fechar a porta de entrada como providência mais urgente	Descumprimento reiterado da decisão de interdição
Permanência contínua da pessoa encarcerada na unidade prisional	Superlotação que atinge níveis extremos	Requerimento e adoção de outros mecanismos para responsabilização do Secretário de Segurança Pública para cumprimento da decisão sob pena de responsabilidade civil e criminal	Atuação dos juízes titulares das varas criminais - aplicação de medidas alternativas - tornozeleiras eletrônicas - ação subsidiária à construção	Executivo incapaz de controlar a porta de entrada
Rebeliões, fugas, brigas... como fatos ensejadores de alterações no sistema prisional	Inspeções realizadas por MP, DPE e Pastoral Carcerária denunciando violações de direitos	Sobrestamento do processo para tentativa de resolução administrativa do problema	Atuação do Judiciário nas Audiências de Custódia - chegada de presos ainda é grande	Ausência de reflexão sobre a própria atuação ou de outras instituições
Conflito entre autoridades responsáveis pelas Delegacias e pelas Unidades Prisionais diante da ausência de vagas	MP favorável ao desencarceramento	Movimentação do processo com a intenção de resolver o problema	Pedido de adoção de políticas penitenciárias de desencarceramento. Encarceramento em massa não resolve a violência	rebeliões e mortes por conta do aumento da presença de organizações criminosas e também da superlotação
Conflito entre Ministério Público e demais autoridades (Judiciário e Executivo principalmente) em decorrência de opinião diversa sobre extrapolar limite de interdição da CPP	MP favorável à classificação dos presos, inteligência no sistema prisional e trabalho aos encarcerados	Inobservância do artigo 103 da LEP	Construção/ampliação de vagas como solução	Decisão de transferência - "absolutamente impraticável"
Soluções momentâneas para problemas urgentes	Compreensão conformista (ou não crítica) da situação problema	Consequência da Aplicação de Multa - Depredação do Erário	Utilização de Celas Modulares para Ampliação de Vagas	Apresentação do déficit concreto de vagas
Decisão de Interdição - Responsabilização exclusiva do Poder Executivo pelo Problema da Superlotação Carcerária	Decisão de interdição desacompanhada de plano para redução ou informação sobre destinação dos presos	Déficit de Agentes Carcerários	Críticas à utilização de celas modulares	Recorrente utilização de ações de interdição para resolver o problema da superlotação carcerária

Formas de Perceber o Problema			FORMAS DE PERCEBER O PROBLEMA DA SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA
Superlotação Carcerária como um problema público	Ocupação desmedida/irrestrita de estabelecimento prisional: RESPONSABILIDADE DO EXECUTIVO	Inspecções realizadas por MP, DPE e Pastoral Carcerária denunciando violações de direitos	PROBLEMA PÚBLICO
Atuação paternalista/correcionalista em um contexto de superlotação carcerária	Violência praticada pelo Estado de maior gravidade do que os crimes imputados aos presos provisórios	Ausência de reflexão sobre a própria atuação ou de outras instituições	UNIDADE PRISIONAL COMO LOCAL DE REFORMA DO INDIVÍDUO
Encontro de autoridades para tratar sobre o problema da superlotação carcerária	Referência às normas e direitos que são violados pela situação de superlotação carcerária (inúmeras, inclusive dignidade pessoa humana)	rebeliões e mortes por conta do aumento da presença de organizações criminosas e também da superlotação	AUTOR DE CRIME COMO "CRIMINOSO IRRECUPERÁVEL"
Noção de <i>tempo</i> mais relacionada ao contexto <i>extramuros</i> . Urgência seletiva.	Referência apenas ao princípio da dignidade da pessoa humana violado pela superlotação	Superlotação que atinge níveis extremos	PROBLEMA URGENTE ATUAÇÃO IMEDIATA
Construção de nova unidade com quantidade de vagas insuficientes ao déficit: desconsideração deste fato	cultura do encarceramento: uso excessivo da prisão	Responsabilidade do Judiciário na Superlotação - MOROSIDADE	RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO EXECUTIVO - OCUPAÇÃO DESMEDIDA
	Responsabilidade do Judiciário na Superlotação - SEDE DE ENCARCERAMENTO	Acao de Interdição - Responsabilidade exclusiva do Poder Público	DENÚNCIAS DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS PRATICADAS PELO ESTADO
Rebeliões, fugas, brigas... como fatos ensejadores de alterações no sistema prisional	Compreensão conformista (ou não crítica) da situação problema	Aumento da superlotação causado pelo aumento da criminalidade	CULTURA DO ENCARCERAMENTO - USO EXCESSIVO DA PRISÃO
Decisão de Interdição - Responsabilização exclusiva do Poder Executivo pelo Problema da Superlotação Carcerária	Sobrestamento do processo para tentativa de resolução administrativa do problema - CONSTRUÇÃO	Déficit de Agentes Carcerários	AUMENTO DA SUPERLOTAÇÃO DECORRENTE DO AUMENTO DA CRIMINALIDADE
			AUMENTO DA SUPERLOTAÇÃO DECORRENTE DA MOROSIDADE DO PODER JUDICIÁRIO
			PROBLEMA SEMPRE CAUSADO POR OUTRO ATOR/INSTITUIÇÃO EXTERNO AO QUE FALA
			PROBLEMA DE GASTOS E GESTÃO PÚBLICA

RESISTÊNCIAS				
Conflito entre autoridades responsáveis pelas Delegacias e pelas Unidades Prisionais diante da ausência de vagas	IMPOSIÇÃO	CONTRARIEDADE/INDIFERENÇA	DENÚNCIAS / APONTAMENTO DA SITUAÇÃO FÁTICA	ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA
Conflito entre Ministério Público e demais autoridades (Judiciário e Executivo principalmente) em decorrência de opinião diversa sobre extrapolar limite de interdição da CPP	Conflito entre autoridades responsáveis pelas Delegacias e pelas Unidades Prisionais para esvaziar carceragens de delegacias	Conflito entre MP e demais autoridades (Judiciário e Executivo principalmente) em decorrência de opinião diversa sobre extrapolar limite de interdição da CPP	Inspecões realizadas por MP, DPE e Pastoral Carcerária denunciando violações de direitos	Argumentos Jurídicos Utilizados pelo Estado para justificar impossibilidade de transferência
Inspecões realizadas por MP, DPE e Pastoral Carcerária denunciando violações de direitos	RESISTÊNCIA AO DESENCARCERAMENTO - IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO AO EXECUTIVO	Pedido de relaxamento de prisões nunca analisado (INDIFERENÇA)	Atuação do Judiciário nas Audiências de Custodia - chegada de presos ainda é grande	Violação à Resolução 47 do CNJ e Ofício Circular n. 021/2009-SEC da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça de Goiás - subsidiariedade da interdição e garantia de lugar para recebimento dos presos removidos
Argumentos Jurídicos Utilizados pelo Estado para justificar impossibilidade de transferência		HC COLETIVO NEGADO PELO TRIBUNAL	Críticas à utilização de celas modulares	Violação à separação de poderes e reserva do possível
Atuação do Judiciário nas Audiências de Custodia - chegada de presos ainda é grande		Descumprimento reiterado da decisão de interdição	Falta de reflexão quanto à gravidade e excepcionalidade da ação de interdição. Inoportuna, não soluciona efetivamente o problema	Ação de Interdição - Ofensa às normas de direito financeiro-orçamentário
Críticas à utilização de celas modulares		Ação de Interdição como medida excepcional	Não apuração das causas da superlotação pela Juíza Corregedora antes da interdição	Responsabilização do Secretário de Segurança Pública para cumprimento da decisão sob pena de responsabilidade civil e criminal
Falta de reflexão quanto à gravidade e excepcionalidade da ação de interdição. Inoportuna, não soluciona efetivamente o problema			Necessidade de Enfoque macro do problema prisional e enfrentamento sistêmico do problema para sua <i>solução</i>	Consequência da Aplicação de Multa - Depredação do Erário
Não apuração das causas da superlotação pela Juíza Corregedora antes da interdição			Ação de Interdição como atuação isolada	
Violação à Resolução 47 do CNJ e Ofício Circular n. 021/2009-SEC da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça de Goiás - subsidiariedade da interdição e garantia de lugar para recebimento dos presos removidos			MPE e DPE como partes ilegítimas para requerer a interdição	
Necessidade de Enfoque macro do problema prisional e enfrentamento sistêmico do problema para sua <i>solução</i>			Executivo incapaz de controlar a porta de entrada	
Ação de Interdição como atuação isolada			Decisão de transferência - "absolutamente impraticável" - DÉFICIT DE VAGAS	
Violação à separação de poderes e reserva do possível				
Ação de Interdição - Ofensa às normas de direito financeiro-orçamentário				
MPE e DPE como partes ilegítimas para requerer a interdição				
Requerimento e adoção de outros mecanismos para responsabilização do Secretário de Segurança Pública para cumprimento da decisão sob pena de responsabilidade civil e criminal				
Pedido de relaxamento de prisões nunca analisado (INDIFERENÇA)				
Descumprimento reiterado da decisão de interdição				
Executivo incapaz de controlar a porta de entrada				
Decisão de transferência - "absolutamente impraticável"				
Apresentação do déficit concreto de vagas				
Consequência da Aplicação de Multa - Depredação do Erário				
Ação de Interdição como medida excepcional				

Soluções Apresentadas	
Aleatoriedade na Indicação do Limite de Interdição (ocupação) acima do valor da capacidade	Decisão de Interdição como instrumento jurídico capaz de cessar os excessos da administração penitenciária. Adm Penitenciária responsável pelas violações, Judiciário quem pode resolver Judiciário como instituição apartada ao problema
Autorização Judicial para descumprimento do limite de interdição anteriormente determinado judicialmente	Fechar a porta de entrada como providência mais urgente
Limitação de vagas em um local para aliviar outro. <i>Transferência</i> para tentar solucionar a questão - UM PROBLEMA SOBREPOSTO AO OUTRO	Atuação dos juízes titulares das varas criminais - aplicação de medidas alternativas - tornozeleiras eletrônicas - ação subsidiária à construção
Justificativa para o descumprimento do limite de interdição: proximidade na <i>construção</i> de nova unidade	Pedido de adoção de políticas penitenciárias de desencarceramento. Encarceramento em massa não resolve a violência
Soluções momentâneas para problemas urgentes	Construção/ampliação de vagas como solução
Incoerência: Incerteza sobre construção de nova unidade resolver o problema anterior mas apostar nisso mesmo assim	Utilização de Celas Modulares para Ampliação de Vagas
Incoerência: culpabilização do Executivo pelo problema mas autorização de inobservância do limite de interdição da unidade	Decisão de interdição desacompanhada de plano para redução ou informação sobre destinação dos presos
Incoerência: Judiciário afirma ser necessário mudar cultura do encarceramento com aplicação de penas alternativas mas determina ao Executivo que promova transferência dos presos com aplicação de multa	Decisão judicial estabelece limite ao Executivo. Nenhuma limitação/orientação ao Judiciário (juízes titulares das varas criminais e de execução penal - porta de entrada e saída do sistema)
Incoerência: problema de superlotação presente em todo o Estado, mas insistência na realização de transferência de presos	Ação de Interdição como medida excepcional
Incoerência - Alegação de efetivação do Princípio da Humanização das Penas por meio da construção de Celas Modulares (15m2 para abrigar 12 pessoas)	Movimentação do processo pelo MP com a intenção de resolver o problema - esvaziar Triagem
Possibilidade de Atraso na Construção de nova unidade	Pedido de relaxamento das prisões dos presos provisórios encarcerados há mais de 120 dias na Central de Triagem - decisão enérgica e urgente
Unidade entregue antes do prazo - problemas na estrutura e funcionamento	Investimento para atividade policial superior ao investimento no setor prisional
Articulação entre MP e DPE: fortalecimento da ação processual e da DPE enquanto instituição recém instalada no Estado	Construção de prisão como insuficiente para resolver o problema - Necessidade de trabalho ao preso
Acao de Interdição - Responsabilidade exclusiva do Poder Público	Recorrente utilização de ações de interdição para resolver o problema da superlotação carcerária
MP favorável ao desencarceramento	Permanência contínua da pessoa encarcerada na unidade prisional
MP favorável à classificação dos presos, inteligência no sistema prisional e trabalho aos encarcerados	Sobrestamento do processo para tentativa de resolução administrativa do problema - CONSTRUÇÃO

SOLUÇÕES APRESENTADAS	
AÇÃO DE INTERDIÇÃO	ADOÇÃO DE MEDIDAS DESENCARCERADORAS
INTERDIÇÃO COM LIMITE DE LOTAÇÃO DE UNIDADE PRISIONAL ACIMA DO VALOR DA CAPACIDADE	COMO ESTRATÉGIA PRINCIPAL - ENCARCERAMENTO EM MASSA NÃO RESOLVE A VIOLÊNCIA
FLEXIBILIDADE NO LIMITE DE INTERDIÇÃO	COMO ESTRATÉGIA MOMENTÂNEA E SUBSIDIÁRIA À CONSTRUÇÃO
Interdição como instrumento jurídico capaz de cessar os excessos da administração penitenciária. Adm Penitenciária responsável pelas violações, Judiciário quem pode resolver Judiciário como instituição isenta de responsabilidade sobre o problema	COMO ESTRATÉGIA ENÉRGICA E URGENTE - Pedido de relaxamento das prisões dos presos provisórios encarcerados há mais de 120 dias na Central de Triagem
FECHAR A PORTA DE ENTRADA COMO PROVIDÊNCIA MAIS URGENTE	
Decisão de Interdição desacompanhada de plano para redução ou informação sobre destinação dos presos	OFERTA DE TRABALHO AO PRESO
Decisão judicial estabelece limite ao Executivo. Nenhuma limitação/orientação ao Judiciário	CONSTRUÇÃO MEDIDA INSUFICIENTE PARA RESOLVER O PROBLEMA - NECESSIDADE DE TRABALHO, PRODUÇÃO
TRANSFERÊNCIA DE PRESOS PARA SOLUÇÃO DO PROBLEMA	

CONSTRUÇÃO COMO SOLUÇÃO - PROBLEMA: RESPONSABILIDADE DO EXECUTIVO
CONSTRUÇÃO EM MENOR TEMPO - CELA MODULAR
Permanência contínua da pessoa encarcerada na unidade prisional
Investimento para atividade policial superior ao investimento no setor prisional
ANTECIPAÇÃO DE ENTREGA DE NOVA UNIDADE PRISIONAL COM PROBLEMAS ESTRUTURAIS
MP favorável à classificação dos presos, inteligência no sistema prisional e trabalho aos encarcerados

CONCEITO					
% de superlotação dos presos nas carceragens de delegacias muito superior à % superlotação dos presos no sistema prisional	Construção como Solução	Ações de Interdição como tentativa de contenção da superlotação carcerária	Relação entre Executivo e Judiciário	Consideração pelo Judiciário das vagas como recursos finitos - Outras opções disponíveis que não a prisão (medidas alternativas)	Utilização de diversas estratégias de modo integrado
Opção política: superlotação centrada nas Delegacias e não no sistema prisional - mais fácil de lidar em caso de rebeliões	Construção como incremento da população prisional - não resolve o problema	Ação de Interdição: Entre a realidade e o ofício um salto enorme	Importância dos Mutirões Carcerários	Importância do Juiz titular como responsável pela administração das vagas disponíveis	Utilização de normas de maneira seletiva
Opção política: superlotação centrada nas Delegacias e não no sistema prisional - possibilidade de <i>tratamento penal</i> no sistema	Custos como fator contrário à defesa de construção de vagas	Ação de Interdição: Judiciário e MP criam o <i>caos</i> em termos de gestão Transferência do problema	Limitação dos Mutirões Carcerários - Ação momentânea	Compartilhamento da Responsabilidade de Observar a Ocupação das Vagas Disponíveis	Críticas à Ambição do Projeto
Responsabilidade entregue à pastas diferentes no passado (Polícia Civil e Adm. Penitenciária) - reflexos atuais	Incoerência - Construção de nova unidade com quantidade de vagas insuficientes ao déficit:	Banalização das Ações de Interdição	Desvirtuamento na finalidade dos Mutirões Carcerários	Possibilidade de Corrupção na Execução do Projeto	Limitação dos Juízes como algo natural no passado
Níveis de superlotação no Estado	Ausência de Definição de Atribuições e Responsabilidades dos Órgãos e Poderes envolvidos	Ausência de atuação sistêmica	Desvirtuamento das Funções dos Estabelecimentos Prisionais	Em casos excepcionais - possibilidade de vaga adicional	Judiciário 'ala mais radical' - Argumentos
Superlotação como um problema público	Achado TCE nº 14 - Indefinição a respeito do modelo de gestão a ser utilizado nas novas unidades prisionais, bem como ausência de formalização de estudo sobre as possíveis modalidades de gestão	"Menos emoção e mais razão"	Antecipação de regime como prática negativa - "sensação de impunidade enorme"	Impossibilidade de recebimento de presos pela Adm. Penitenciária se não houver vaga disponível	Judiciário 'ala mais propositiva' - Argumentos de Defesa Gestão de Vagas - Responsabilidade compartilhada
Rebeliões que ensejaram elaboração de Auditoria no Sistema Prisional pelo TCU e TCEs	Achado TCE nº 17 - Impossibilidade de aferição da despesa do sistema carcerário em sua totalidade e por unidade carcerária, bem como o custo por preso nos moldes da Resolução nº 6/2012 do CNPCP.	Ação de Interdição - questão muito complexa. Redução deve ser gradativa e planejada	Esquecimento da Perspectiva de Dentro da Prisão	Críticas à Adesão Voluntária ao Projeto	Ação como algo positivo
Ponderação sobre a transferência massiva das Delegacias para o Sistema Prisional	Ausência de dados que impossibilita elaboração de política pública	Atuação dos Membros do Ministério Público em casos individuais	"Conflito Positivo de Competência" para anulação das solturas concedidas em mutirão	Defesa à Adesão Voluntária ao Projeto Atuação Política no Convencimento dos Juízes	Limite entre Autonomia Jurisdicional e Intervenção para Gestão de um Problema Público
Ausência de Planejamento Estatal	Desconhecimento do Limite de Ocupação e Tendência à Superlotação	Dificuldade de Alteração da <i>Cultura Institucional</i>	Audiências de Custódia - "não atendeu às expectativas de contenção no uso da prisão preventiva"	Participação de diferentes atores na elaboração e implementação do Projeto	Ataque Pessoal aos Juízes Aderentes
Achado TCE nº 12- Ausência de Formalização de Política Pública para o Sistema Carcerário	Plano de Gestão - Responsabilidade Exclusiva do Poder Executivo. "Executivo faz, outras Instituições fiscalizam".		Objetivo do Projeto Ocupação Prisional Taxativa	Iniciativa para elaboração do Projeto - Judiciário "ala mais progressista"	Preocupação com Relação à Imparcialidade dos Magistrados - Confusão das Funções
Achado TCE nº 13 - Ausência de formalização de plano de ação para o sistema carcerário, bem como plano ou estudo visando a ampliação do número de vagas			Extensa fundamentação jurídica para justificar a elaboração do Projeto	Alguns locais (prisões) funcionam porque é observada a lotação	Judiciário como filtro do excesso de prisões
			Limitação ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana	Superlotação como impeditivo de tratamento penal - Função (declarada) da Pena	Incoerência entre Atuação Prática x defesa do discurso da impunidade
					Adaptação à aplicação de medidas alternativas

FORMAS DE PERCEBER O PROBLEMA DA SUPERLOTAÇÃO		FORMAS DE PERCEBER O PROBLEMA DA SUPERLOTAÇÃO
Superlotação como um problema público	Plano de Gestão - Responsabilidade Exclusiva do Poder Executivo. "Executivo faz, outras Instituições fiscalizam".	PROBLEMA PÚBLICO
Responsabilidade entregue à pastas diferentes no passado (Policia Civil e Adm. Penitenciária) - reflexos atuais	Ação de Interdição: Judiciário e MP criam o <i>caos</i> em termos de gestão Transferência do problema	PROBLEMA URGENTE ATUAÇÃO IMEDIATA
Altos níveis de superlotação no Estado	Ausência de atuação sistêmica	TRANSFERÊNCIA DE PRESOS APENAS DESLOCA O PROBLEMA
Rebeliões que ensejaram elaboração de Auditoria no Sistema Prisional pelo TCU e TCEs	COMPLEXIDADE DO PROBLEMA Ação de Interdição - questão muito complexa. Redução deve ser gradativa e planejada	PROBLEMA DE GESTÃO ESTATAL - EXCLUSIVO DO EXECUTIVO
Ponderação sobre a transferência massiva das Delegacias para o Sistema Prisional	Estabelecimento Prisional como local para correção do indivíduo TRATAMENTO PENAL	COMPARTILHAMENTO DA RESPONSABILIDADE ENTRE DIVERSOS ATORES
Ausência de Planejamento Estatal	Consideração pelo Judiciário das vagas como recursos finitos - Outras opções disponíveis que não a prisão (medidas alternativas)	CONSTRUÇÃO INCREMENTA A POPULAÇÃO CARCERÁRIA
Achado TCE nº 12- Ausência de Formalização de Política Pública para o Sistema Carcerário	Importância do Juiz titular como responsável pela administração das vagas disponíveis	PREOCUPAÇÃO COM RELAÇÃO À AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES SOBRE CUSTOS, DESPESAS E QUANTIDADE DE VAGAS DO SISTEMA PRISIONAL
Achado TCE nº 13 - Ausência de formalização de plano de ação para o sistema carcerário, bem como plano ou estudo visando a ampliação do número de vagas	Compartilhamento de Responsabilidade de Observar a Ocupação das Vagas Disponíveis	SEGURANÇA PÚBLICA > AUSÊNCIA DE VAGAS
Construção como incremento da população prisional - não resolve o problema	Falta de capacitação dos juízes titulares	ATUAÇÃO DEVE SER SISTÊMICA
Custos como fator contrário à defesa de construção de vagas	Alcns locais (prisões) funcionam porque é observada a lotação	UNIDADE PRISIONAL COMO LOCAL DE "REFORMA"/TRATAMENTO DO INDIVÍDUO
Achado TCE nº 14 - Indeterminação a respeito do modelo de gestão a ser utilizado nas novas unidades prisionais, bem como ausência de formalização de estudo sobre as resolução, modalidades de gestão	Superlotação como impeditivo de tratamento penal - Função (declarada) da Pena	VAGAS COMO RECURSO FINITO
Achado TCE nº 17 - Impossibilidade de aferição da despesa do sistema carcerário em sua totalidade e por unidade carcerária, bem como o custo por preso nos moldes da	SUPERLOTAÇÃO PROBLEMA DO EXECUTIVO	AUSÊNCIA DE CAPACITAÇÃO DOS JUÍZES TITULARES
Desconhecimento do Limite de Ocupação e Tendência à Superlotação	GESTÃO DE VAGAS - RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA	Limite entre Autonomia Jurisdicional e Intervenção para Gestão de um Problema Público
	Limite entre Autonomia Jurisdicional e Intervenção para Gestão de um Problema Público	

SOLUÇÕES APRESENTADAS	SOLUÇÕES APRESENTADAS
Opção política: superlotação centrada nas Delegacias e não no sistema prisional - mais fácil de lidar em caso de rebeliões	MANUTENÇÃO DE PRESOS EM CARCERAGENS DE DELEGACIAS PARA NÃO SUPERLOTAR UNIDADES PRISIONAIS - POSSIBILIDADE DE TRATAMENTO PENAL NAS UNIDADES
Opção política: superlotação centrada nas Delegacias e não no sistema prisional - possibilidade de <i>tratamento penal</i> no sistema	ATUAÇÃO PROCESSUAL EM CASOS INDIVIDUAIS BUSCANDO CONTER A SUPERLOTAÇÃO
Construção como Solução	CONSTRUÇÃO COMO SOLUÇÃO - PROBLEMA: RESPONSABILIDADE DO EXECUTIVO
AMPLIAÇÃO DE VAGAS EM QUANTIDADE INFERIOR AO DÉFICIT	AMPLIAÇÃO DE VAGAS EM QUANTIDADE INFERIOR AO DÉFICIT
Ações de Interdição como tentativa de contenção da superlotação carcerária	Realização de mutirões carcerários
Atuação dos Membros do Ministério Público em casos individuais	Ações de Interdição como tentativa de contenção da superlotação carcerária
Realização de mutirões carcerários	Utilização de diversas estratégias de modo integrado
Extensa fundamentação jurídica para justificar a elaboração do Projeto	PROJETO OCUPAÇÃO PRISIONAL TAXATIVA
UTILIZAÇÃO DE OUTRAS MEDIDAS ALTERNATIVAS À PRISÃO	Participação de diferentes atores na elaboração e implementação do Projeto - RELACIONA-SE COM A VISÃO DE COMPARTILHAMENTO DE RESPONSABILIDADES
Impossibilidade de recebimento de presos pela Adm. Penitenciária se não houver vaga disponível	UTILIZAÇÃO DE OUTRAS MEDIDAS ALTERNATIVAS À PRISÃO
Participação de diferentes atores na elaboração e implementação do Projeto - RELACIONA-SE COM A VISÃO DE COMPARTILHAMENTO DE RESPONSABILIDADES	Judiciário como filtro do excesso de prisões
Utilização de diversas estratégias de modo integrado	
Judiciário como filtro do excesso de prisões	

RESISTÊNCIAS	RESISTÊNCIAS
Construção como incremento da população prisional - não resolve o problema	CONSTRUÇÃO NÃO RESOLVE. ELEVADO CUSTO AO ESTADO
Custos como fator contrário à defesa de construção de vagas	Ausência de Definição de Atribuições e Responsabilidades dos Órgãos e Poderes envolvidos
Ausência de Definição de Atribuições e Responsabilidades dos Órgãos e Poderes envolvidos	Ausência de dados que impossibilita elaboração de política pública
Ausência de dados que impossibilita elaboração de política pública	Judiciário requerendo anulação de soltura determinada nos mutirões carcerários ("conflito positivo de competência")
Ação de Interdição: Entre a realidade e o ofício um salto enorme	Antecipação de "benefícios" - sensação de impunidade
Banalização das Ações de Interdição	LIMITES AO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA
Conflito positivo de competência	Possibilidade de Corrupção na Execução do Projeto
Desvirtuamento da utilização dos mutirões - ANTECIPAÇÃO DE REGIME - SENSACÃO DE IMPUNIDADE ENORME	Críticas à Adesão Voluntária ao Projeto e à indicação de vagas necessárias por cada juiz de modo aleatório
Esquecimento da Perspectiva de Dentro da Prisão	Autorização legal da prisão preventiva no art 312 CPP
Limitação ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana	Críticas à Ambição do Projeto
Possibilidade de Corrupção na Execução do Projeto	FORTE MOVIMENTO ASSOCIATIVO - Juizes se sentindo vilipendiados
Críticas à Adesão Voluntária ao Projeto	Ataque Pessoal aos Juizes que aderiam ao Projeto
Utilização de normas de maneira seletiva	FORTE MOVIMENTO ASSOCIATIVO - Juizes se sentindo vilipendiados
Críticas à Ambição do Projeto	Ataque Pessoal aos Juizes Aderentes

OUTRAS QUESTÕES
% de superlotação dos presos nas carceragens de delegacias muito superior à % superlotação dos presos no sistema prisional
Relação entre Executivo e Judiciário
Importância, limitação e desvirtuamento dos Mutirões Carcerários
Em casos excepcionais - possibilidade de vaga adicional

ANÁLISE
"Menos emoção e mais razão"
Dificuldade de Alteração da <i>Cultura Institucional</i>
Audiências de Custódia - "não atendeu às expectativas de contenção no uso da prisão preventiva"
Defesa à Adesão Voluntária ao Projeto Atuação Política no Convencimento dos Juízes
Iniciativa para elaboração do Projeto - Judiciário "ala mais progressista"
Limitação dos Juízes como algo natural no passado
Preocupação com Relação à Imparcialidade dos Magistrados - Confusão das Funções
Incoerência entre Atuação Prática x defesa do discurso da impunidade
Adaptação à aplicação de medidas alternativas
Extensa fundamentação jurídica para justificar a elaboração do Projeto
Utilização de normas de maneira seletiva

ANEXO IV

Quadro I – Diferentes maneiras de percepção do problema da superlotação carcerária

PERCEPÇÃO DO PROBLEMA DA SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA	AÇÃO DE INTERDIÇÃO		PROJETO OCUPAÇÃO PRISIONAL TAXATIVA	
Problema Público	SIM		SIM	
Problema urgente e que requer atuação imediata	SIM		SIM	
Problema de violação de direitos praticados pelo Estado	SIM		SIM	
Problema decorrente do aumento da criminalidade	MAIORIA SIM	ALGUNS NÃO	SIM	NÃO
PROBLEMA DE GESTÃO DO PODER EXECUTIVO				
Ausência de informações sobre custos, despesas, e quantidade de vagas no sistema prisional	NÃO MENCIONADO		SIM	NÃO RELEVANTE
Falta de interesse do Poder Executivo em resolver a questão	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Impossibilidade de gestão do Poder Executivo diante do elevado índice de encarceramento	NÃO RELACIONADO		SIM	NÃO
PROBLEMA NA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO				
PROBLEMA DECORRENTE DA MOROSIDADE DO PODER JUDICIÁRIO	SIM	NÃO	NÃO MENCIONADO	
USO EXCESSIVO DA PRISÃO (CULTURA DO ENCARCERAMENTO)	SIM	NÃO	SIM	NÃO

Quadro II – Soluções apresentadas e resistências encontradas

SOLUÇÕES APRESENTADAS	INTERDIÇÃO EM GOIÁS	PROJETO OCUPAÇÃO PRISIONAL TAXATIVA	RESISTÊNCIAS ENCONTRADAS	INTERDIÇÃO EM GOIÁS	PROJETO OCUPAÇÃO PRISIONAL TAXATIVA
MUTIRÕES CARCERÁRIOS PARA DIMINUIR POPULAÇÃO CARCERÁRIA	NÃO MENCIONADO	SIM	Judiciário requerendo anulação de soltura determinada nos mutirões carcerários ("conflito positivo de competência")	NÃO MENCIONADO	SIM
			Antecipação de "benefícios" - sensação de impunidade	NÃO MENCIONADO	SIM
CRIAÇÃO DE PLANO DE GESTÃO PELO EXECUTIVO	APONTA-SE APENAS SUA AUSÊNCIA	APONTADO COMO NECESSÁRIO PARA SOLUÇÃO DO PROBLEMA	Foco no Poder Executivo e defesa da construção de vagas como incapaz de resolver o problema	NÃO MENCIONADO	SIM, ALGUNS ATORES

Crença nas Ações de Interdição como possibilidade de contenção da superlotação carcerária	ALGUNS ATORES SIM, OUTROS NÃO	NÃO	Descumprimento reiterado da decisão de interdição	SIM, Executivo não cumpre (INDIFERENÇA)	SIM, impossibilidade de cumprimento
			Ação de Interdição como atuação isolada e inefetiva	SIM	SIM
			Utilização de normas e princípios jurídicos para impedir a interdição	SIM	-
CONSTRUÇÃO DE VAGAS COMO SOLUÇÃO DO PROBLEMA (CELAS MODULARES)	MAIORIA SIM, ALGUNS ATORES NÃO	ALGUNS ATORES SIM, OUTROS NÃO	ELEVADO CUSTO AO ESTADO	ALGUNS ATORES SIM, OUTROS NÃO	ALGUNS ATORES SIM, OUTROS NÃO
			Desconsideração do efetivo déficit	NÃO	SIM
			Violação de Direitos Humanos	SIM	SIM
			Sensação de espaço disponível – aumento do encarceramento	NÃO	SIM PARA UM ATOR ENTREVISTADO
Classificação dos presos, inteligência no sistema prisional e trabalho aos encarcerados	SIM	SIM	Prioridade do respeito aos direitos e garantias fundamentais violados com a superlotação em detrimento de uso da mão de obra do preso	ALGUNS ATORES SIM, MAIORIA NÃO	ALGUNS ATORES SIM, OUTROS NÃO
ATUAÇÃO PROCESSUAL EM CASOS INDIVIDUAIS BUSCANDO CONTER A SUPERLOTAÇÃO	NÃO	SIM	Difícil alteração de cultura institucional voltada ao encarceramento	-	X
			Ataque pessoal aos atores que trabalham desse modo		X
			Conflito com art. 312 CPP (previsão legal da prisão preventiva)		X
			Críticas ao modo de funcionamento do Projeto Ocupação Prisional Taxativa		X
MEDIDAS ALTERNATIVAS À PRISÃO (DESENCARCERADORAS)					
COMO ESTRATÉGIA PRINCIPAL – ENCARCERAMENTO EM MASSA NÃO RESOLVE A VIOLÊNCIA	ALGUNS ATORES SIM	ALGUNS ATORES SIM	MOVIMENTAÇÃO INSTITUCIONAL E USO DE ARGUMENTOS CONTRA ADOÇÃO DE MEDIDAS DESENCARCERADORAS	ARGUMENTOS SOBRE POLÍTICA DE ENCARCERAMENTO EM MASSA IGNORADOS	DEFESA DA AUTONOMIA DOS JUÍZES
COMO ESTRATÉGIA MOMENTÂNEA E SUBSIDIÁRIA À CONSTRUÇÃO	ALGUNS ATORES SIM	ALGUNS ATORES SIM		PEDIDO DE RELAXAMENTO DE PRISÃO E HC COLETIVO REJEITADOS (INDIFERENÇA)	CULTURA INSTITUCIONAL VOLTADA AO ENCARCERAMENTO

Quadro III – Articulação entre diferentes atores de diferentes instituições:

ARTICULAÇÃO ENTRE DIFERENTES ATORES ENVOLVIDOS EM CADA UM DOS CASOS			
CASO AÇÕES DE INTERDIÇÃO – COMPLEXO PRISIONAL APARECIDA DE GOIÂNIA		CASO PROJETO OCUPAÇÃO PRISIONAL TAXATIVA	
ATORES	AÇÃO	ATORES	AÇÃO
PROMOTOR (MP1) + RECÉM EMPOSSADOS DPE + AGENTES DA PASTORAL CARCERÁRIA	DENÚNCIA DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS - TENTATIVA DE ALTERAÇÃO DA CULTURA DO ENCARCERAMENTO COM APLICAÇÃO DE PENAS ALTERNATIVAS	ATORES DO DEPEN-PR (E4) E ATORES ESPECÍFICOS DO PODER JUDICIÁRIO (J3)	ARTICULAÇÃO CONJUNTA PARA REALIZAÇÃO DE MUTIRÃO CARCERÁRIO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO OCUPAÇÃO PRISIONAL TAXATIVA
PROMOTOR (MP2) e ATORES DO PODER EXECUTIVO (E3)	SOBRESTAMENTO DO PROCESSO - TENTATIVA DE RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA - AMPLIAÇÃO DE VAGAS	ALGUNS ATORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO (MP3)	QUESTIONAMENTOS TÉCNICOS COM RELAÇÃO AO MODO DE FUNCIONAMENTO DO PROJETO
PROMOTOR (MP2) e DIREÇÃO DE UNIDADE PRISIONAL (E1)	MOVIMENTAÇÃO DO PROCESSO DE INTERDIÇÃO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO	MAGISTRADOS VINCULADOS À MOVIMENTO ASSOCIATIVO (J4)	ATAQUE PESSOAL AOS JUÍZES QUE ADERIAM AO PROJETO E TAMBÉM DIRECIONADO AOS JUÍZES RESPONSÁVEIS POR SUA ELABORAÇÃO

RESOLUÇÃO GMF-PR nº 01/17, de 10 de maio de 2017.

Nº

Dispõe, provisoriamente, sobre a operacionalização, como experiência piloto, do "princípio da capacidade prisional taxativa", como desdobramento do Eixo "ambiência prisional" do projeto "Cidadania nos Presídios" do Conselho Nacional de Justiça, em execução no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

O GRUPO DE MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA CARCERÁRIO E DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ (GMF-PR), no regular exercício de suas atribuições,

CONSIDERANDO que a Constituição Federal (CF) preconiza entre seus objetivos a promoção do bem de todos (art. 3.º, IV, da CF) e como fundamento a dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III, da CF), a não submissão à tortura ou tratamento desumano ou degradante (art. 5.º, III, da CF) e a tutela da integridade física e moral das pessoas presas (art. 5.º, XLIX, da CF);

CONSIDERANDO a plena eficácia, no ordenamento jurídico interno, dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil é parte (art. 5º, §3º, da CF), entre os quais o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes e a Convenção Americana de Direitos Humanos;

CONSIDERANDO que o art. 85, caput, da Lei de Execução Penal, estabelece que "o estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com sua estrutura e finalidade", e nos termos do art. 185 do mesmo diploma, que "haverá excesso ou desvio de execução sempre que algum ato for praticado além dos limites fixados na sentença, em normas legais ou regulamentares";

ES
Priscila *X*

CONSIDERANDO os termos do MEMORANDO DE ENTENDIMENTO assinado entre a Organização dos Estados Americanos e o Governo do Estado do Paraná, o Tribunal de Justiça do Paraná, o Ministério Público do Paraná, a Defensoria Pública do Paraná e Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Paraná, visando ao desenvolvimento, à implantação, ao aprimoramento, ao monitoramento e à avaliação de projetos, programas e atividades que resultem em uma melhor distribuição da justiça penal, de infância e juventude, de execução penal e de medidas socioeducativas, como também o adequado funcionamento das estruturas e atividades concernentes ao funcionamento dos sistemas penitenciário e de cumprimento de medidas socioeducativas;

CONSIDERANDO decisão prolatada em sede de repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal, impondo ao Estado o dever de indenizar o preso submetido a condições de encarceramento degradantes (RE nº 580.252/MS), ocasião em que se firmou a tese de que *"é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento"*;

CONSIDERANDO o declarado "Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Carcerário" na ADPF 347 que reconhece que se está diante de violações generalizadas, contínuas e sistemáticas de direitos fundamentais, o que na prática significa que "dentro dos presídios tornou-se rotineiro encontrar situações precárias e subumanas. Falta de espaço, de higiene, doenças em série, profissionais mal treinados e corrupção são constantes no sistema prisional brasileiro." Tudo isso reflete um estado de caos atual, permanente e cumulativo, que acaba por provocar tragédias humanas como as que ocorreram no início do ano no norte do País, do que surge o inarredável dever ético e jurídico de trabalhar na sua prevenção em caráter emergencial;

CONSIDERANDO que para alcançar a racionalização do uso das vagas disponíveis no sistema penitenciário há que exigir de juízes, promotores, defensores públicos e advogados, a preocupação adicional, mas nem por isso menos importante, de que "para poder limitar a liberdade de alguém, é necessário, além da satisfação dos requisitos ordinários, previstos em lei, também o atendimento comprovado de um pressuposto de ordem

miat. Q

material: a disponibilidade de espaço adequado para se executar o confinamento” e que o quantitativo excedente de presos em um estabelecimento prisional denuncia o desatendimento desse pressuposto;

CONSIDERANDO o notório excedente de presos em “delegacias de polícia” e o exagerado quantitativo de presos provisórios, enquanto variáveis fáticas que podem acarretar colapso operacional ao sistema penitenciário paranaense;

CONSIDERANDO a necessidade de se operacionalizar um controle mais exigente sobre a disponibilidade das vagas em estabelecimentos penitenciários, trabalhando-se em conjugação de princípios com o Departamento Penitenciário do Paraná (DEPEN-PR);

CONSIDERANDO o poder-dever atribuído ao Juízo da Execução Penal de zelar pelo correto cumprimento da pena (art. 66, VI, da LEP), impedindo práticas atentatórias aos direitos humanos das pessoas presas;

CONSIDERANDO os dispositivos da Resolução CNJ 214/2015, que especificou novas atribuições aos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMF), particularmente, o art. 6º, incisos I (fiscalizar e monitorar, mensalmente, a entrada e a saída de presos do sistema carcerário), IX (fiscalizar e monitorar a condição de cumprimento de pena e de prisão provisória, recomendando providências necessárias para assegurar que o número de presos não exceda a capacidade de ocupação dos estabelecimentos penais), XXI (desenvolver iniciativas voltadas à redução das taxas de encarceramento definitivo e provisório, incentivando a adoção de alternativas penais e medidas socioeducativas em meio aberto) e XXV (planejar, organizar, coordenar e realizar mutirões carcerários nas Varas Criminais, de Execução Penal, Estabelecimentos Penitenciários, Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico, Complexos Médicos, além de Delegacias de Polícia, para verificação de processos de execução, de reavaliação de prisão provisória e definitiva, medida de segurança, assim como o aperfeiçoamento de rotinas de expediente);

CONSIDERANDO o disposto no art. 4º da Resolução nº 05/2016 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça (CNPCCP/MJ), que remete aos GMFs estaduais, ao DEPEN dos Estados e aos Conselhos Penitenciários Estaduais atribuições inerentes ao ajuste do excesso ou desvio da execução, decorrentes da superlotação dos estabelecimentos prisionais;

SS
Mau.

CONSIDERANDO a ata da reunião nº 06/17 do COTRANSP da Região 01, validando a experiência da Vara criminal de Piraquara, Região Metropolitana de Curitiba, em manejar critérios *numerus clausus*, e os bons resultados até o momento já lá obtidos;

CONSIDERANDO, por fim, que o Comitê Gestor de Políticas Públicas Penitenciárias aprovou os termos desta resolução provisória, na reunião de 09 de março do corrente, para fins de aprimoramento da sistemática com os juízos que aderirem espontaneamente;

RESOLVE:

Art. 1º. Fica instituído, na região metropolitana de Curitiba, o projeto-piloto destinado a operacionalizar o “princípio da ocupação prisional taxativa (ou *numerus clausus*)”, no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJ-PR).


§ 1º. Compreende-se como “ocupação prisional taxativa (ou *numerus clausus*)” a sistematização de procedimento destinado a controlar a utilização das vagas disponíveis em estabelecimentos penitenciários determinada por Varas Criminais e de Execução Penal.

§ 2º. Aplica-se esta resolução, no que couber, aos juízos aderentes ao projeto nas Comarcas do interior do Estado.

Art. 2º. Participarão deste piloto os seguintes estabelecimentos carcerários: CCJP (Casa de Custódia de São José dos Pinhais), CCP (Casa de Custódia de Piraquara), CCC (Casa de Custódia de Curitiba), PCE-UP e PCE (Penitenciária Estadual de Piraquara e Unidade de Progressão), CMP (Complexo Médico-Penal), PEP-I e PEP-II (Penitenciárias Estaduais de Piraquara). Também participarão as Delegacias de Polícia da região, enquanto for mantida sua ocupação.

Art. 3º. Todas as vagas prisionais disponíveis nos estabelecimentos penitenciários indicados no artigo anterior deverão ser individualizadas, e estarão afetadas, como recursos finitos, às respectivas Varas criminais e de execução penal da região metropolitana de Curitiba.

Parágrafo único. A individualização das vagas disponíveis em cada estabelecimento penitenciário será realizada mediante a combinação de letras e números, a que se seguirão o nome do preso que a ocupa e a respectiva data, desde quando nela se encontra.


Myate - 9

Art. 4º. Em cada estabelecimento penitenciário haverá quantitativos de vagas destinadas à acomodação de presos em cumprimento de pena e presos provisórios.

§ 1º As vagas destinadas ao recolhimento de presos em cumprimento de pena serão indicadas pelas letras "CD", complementadas por ordem sequencial numérica (Exemplo: CD-1..., CD-2...).

§ 2º As vagas destinadas ao recolhimento de presos provisórios serão indicadas pelas letras "PR", complementada por ordem sequencial numérica (Exemplo: PR-1..., PR-2...).

§ 3º As vagas (temporariamente) ocupadas por presos a quem se tenha imposto medida de segurança de internação, serão indicadas pelas letras "MS", complementada por ordem sequencial numérica, abatendo-as do quantitativo das vagas destinadas ao cumprimento de pena (Exemplo: MS-1..., MS-2...).


§ 4º Os sistemas informatizados (SIGEP) utilizados pelo DEPEN-PR deverão ser adaptados para observar o contido neste artigo, inclusive para fins de interoperabilidade com o SEEU.

Art. 5º. A ocupação de qualquer espaço nos estabelecimentos penitenciários que não esteja em conformidade e exceda sua capacidade, será (temporariamente) indicada pelas letras "EX", complementada por ordem sequencial numérica (Exemplo: EX-1..., EX-2...).

Art. 6º. O DEPEN-PR, conjuntamente com o Conselho Penitenciário do Estado do Paraná, deverá providenciar as tabelas que dêem cumprimento aos parâmetros definidos nos parágrafos anteriores, sem prejuízo da estrita observância do que dispõe o art. 3º da Resolução nº 05/2016-CNPCP/MJ, **tornando públicas e individualizadas as vagas existentes nos estabelecimentos penitenciários indicados no art. 2º.**

Art. 7º. O GMF-PR e o DEPEN-PR deverão, semanalmente, publicar em seus respectivos sites oficiais quais vagas estão, de fato, sendo utilizadas em cada estabelecimento penitenciário, organizando-se duas listas (uma de presos provisórios e outra de presos definitivos), em ordem decrescente (para priorizar a indicação das vagas ocupadas há mais tempo), especificando, em uma e outra situação, o juízo responsável pela prisão.

parágrafo único. Enquanto não implantado no sistema informatizado o sistema previsto no "caput", o juízo aderente providenciará a lista dos respectivos presos e vagas, semanalmente para conferência.

 *Mian.*

Art. 8º. Cada Vara Criminal e de Execução Penal aderente da região metropolitana de Curitiba, a partir da publicação desta Resolução, deverá administrar a utilização dos espaços que lhe forem afetados nos estabelecimentos penitenciários correspondentes, não lhe sendo permitida a utilização de outras vagas além das que lhe forem disponibilizadas.

Art. 9º. Nenhuma prisão será apreciada e decidida sem a prévia existência de informação concernente à disponibilidade de vaga que permita executar o respectivo ato.

§ 1º Havendo vaga disponível e verificando o cabimento da prisão de determinada pessoa, deverá o Juiz que assinar a respectiva ordem, expressamente, mencionar a vaga que o respectivo preso passará a utilizar e, nessa condição, irá permanecer à sua disposição.

§ 2º Não havendo vagas disponíveis, caberá ao próprio juiz que apreciar o pedido de prisão revisar, entre as vagas atribuídas a sua Vara, a possibilidade de reconsiderar a prisão de outro réu ou condenado sob sua jurisdição (atentando para o tempo de prisão provisória já cumprida, possibilidade de conversão de eventual prisão preventiva em domiciliar, concessão de liberdade eletronicamente monitorada ou qualquer outra medida alternativa, progressão de regime, concessão de indulto e possibilidade de sentenciar), visando à liberação de vaga que possa ser utilizada para executar eventual prisão que seja decretada.

§ 3º A autoridade policial ou o Ministério Público, representando por prisão cautelar, poderão indicar qual vaga deverá ser utilizada por aquele(s) em detrimento de quem representa(m), entre aquelas afetadas para o juízo a quem couber a análise do pedido, ficando-lhes facultado, inclusive, o oferecimento de parecer sobre a liberação de vaga já ocupada para oportunizar espaço que permita a execução de uma eventual nova ordem de prisão.

Art. 10. Não havendo oportunidade para reconsiderar entre as prisões anteriormente determinadas, excepcionalmente, poderá a Vara Criminal ou de Execução Penal consultarem o GMF-PR sobre a existência de vaga adicional (individualizada pela combinação das letras **AD**, seguida de ordem numérica sequencial) e temporária, sempre e em todo caso, limitada sua utilização ao prazo de 30 dias.

§ 1º Considera-se como vaga adicional todo o excedente de espaço ocupado em estabelecimentos penitenciários que não supere em 10% o limite de sua capacidade prisional.

9

Mat.

§ 2º Não havendo disponibilidade de utilização de vaga adicional, o GMF-PR comunicará o juízo sobre a inexistência de espaço para a execução de eventual pedido de prisão.

§ 3º Para o fim de viabilizar a liberação responsável de espaços de ocupação nos estabelecimentos penitenciários, o GMF-PR poderá determinar, excepcionalmente, que a revisão geral de todas as vagas de uma ou algumas unidades prisionais seja realizada, em prazo determinado, mediante critérios específicos e pré-estabelecidos para um "regime especial de atuação", por grupo especial de juízes, promotores de justiça e defensores públicos ou advogados constituídos.

Art. 11. Os Diretores dos estabelecimentos penitenciários envolvidos no projeto, após o prazo de sua consolidação, cujas vagas estejam todas ocupadas, não poderão receber "novos presos", salvo nas condições previstas no artigo anterior e mediante ordem expressa do GMF-PR, sujeitando-se, em caso de descumprimento, às sanções administrativas, criminais e cíveis cabíveis.

Art. 12. A Vara Criminal do Foro Regional de Piraquara, da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba – como também os Juízos que, até a consolidação do projeto disciplinado nesta Resolução, tenham aderido - inclusive de Execução Penal - à experiência já validada na ata da reunião nº 06/17 do COTRANSP da Região 01, terão as respectivas vagas no sistema penitenciário, provisoriamente, fixadas, mediante decisão conjunta entabulada entre os respectivos juízes titulares, o DEPEN-PR e o Desembargador Supervisor do GMF. Também poderão expedir normativas próprias em conjunto com o GMF, para atender peculiaridades locais.

Parágrafo único. Para assegurar a continuidade e os resultados perseguidos pela experiência já validada na ata da reunião nº 06/17 do COTRANSP da Região 01, o DEPEN-PR passará a recolher, com frequência mínima semanal, todos os presos condenados, de outras regiões e os provisórios em excesso.

Art. 13. Comissão Especial criada pela Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em vias de instalação, acompanhará a implantação e o desenvolvimento do projeto até seu termo.

Art. 14. A adesão ao projeto piloto será feita, pelos interessados, por ofício dirigido ao Supervisor do GMF.

Parágrafo único. O projeto piloto em referência a Execução Penal iniciar-se-á imediatamente na 1ª Vara de Execução Penal de Curitiba e na Vara de Execução Penal de Londrina (art. 1º, § 2º).

A. m. m. m.

Art. 15. A OEA, conforme o memorando firmado na reunião de 23 de março de 2017, irá monitorar os resultados, construindo em conjunto os meios de fiscalização.

Matti
DESEMBARGADOR RUY MUGGIATI
Supervisor do GMF

Eduardo Lino Bueno Fagundes Júnior
JUIZ EDUARDO LINO BUENO FAGUNDES JÚNIOR
Coordenador do GMF

Leonardo Souza
JUIZ LEONARDO SOUZA
Titular do Foro Regional de Piraquara e Colaborador do GMF do Paraná



Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

1

HABEAS CORPUS Nº 5475312.73.2018.8.09.0000

COMARCA DE GOIÂNIA

IMPETRANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO

RELATOR : Des. LUIZ CLÁUDIO VEIGA BRAGA

DECISÃO

O representante ministerial com atuação na 25ª Promotoria de Justiça de Goiânia, fundamentado no art. 5º, inciso LXVIII, da Constituição Federal, impetra ordem liberatória de *habeas corpus*, com pedido de liminar, em proveito de 1.513 (um mil, quinhentos e treze) detentos da Casa de Prisão Provisória do Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia, apontando como autoridades coatoras os Meritíssimos Juízes de Direito das Varas Criminais das Comarcas de Goiânia e de Aparecida de Goiânia, sustentando a ilegalidade da custódia antecipada imposta aos pacientes, por excesso de prazo para o encerramento da instrução processual e o proferimento da sentença, caracterizando constrangimento ilegal, sanável pela providência de soltura coletiva, condicionada ao uso de equipamento de monitoração eletrônica.





Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

2

A atuação a prol dos que estão no regime de custódia antecipada, ao apontamento do excesso de prazo, não pode ser buscada de forma despersonalizada de cada um dos eventuais pacientes, porquanto as situações processuais não se igualam, indistintamente, comportando a análise particularizada, principalmente quando a meta é o excarceramento de mais de 1.500 (um mil e quinhentos) presos, retornando ao seio social, sem qualquer ponderação sobre a perigosidade e a vocação para essa volta, afastando a cautelar de restrição da liberdade, expondo a convivência de insegurança a que estará sujeito o cidadão que tem sido vítima da criminalidade sangrenta.

O órgão de atuação na defesa de direitos individuais e coletivos insuprimíveis, que não regateia na sua agilização, mesmo porque de matriz constitucional, art. 127, da Constituição Federal, tem a sua justificativa nessa presença, cabendo ao Poder Judiciário exercer o controle da pretensão que se lhe revela, posto que não pode permitir que, na confrontação entre garantias de uma coletividade, por mais expressiva que seja, ocorra o sacrifício do conjunto da sociedade, deixando-a em situação de vulnerabilidade, potencializando as agressões que já vem sofrendo.

Nada obstante a provocação ministerial esteja inscrita na sua esfera de atuação, reconhecendo-lhe o direito de agir e a nobreza que a impulsiona, não se pode, a esse pretexto, desconhecer o desequilíbrio que a ordem buscada estabelecerá para a sociedade, uma vez



Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

3

que, indiscriminadamente, pessoas perigosas, em situação que não se poderia conferir-lhes a soltura, mesmo porque aspectos processuais devem ser aquilatados, retornariam à convivência com a massa social, sem resguardo mínimo da segurança, bem expondo que o risco não é programado e deve ser impedido.

A invocação de precedente da Alta Corte na concessão de *habeas corpus* coletivo, para a medida cautelar diversa da prisão para mulheres, mães de recém-nascidos e menores de 12 (doze) anos, tomado por maioria, fixou a tese a ser observada pelos demais órgãos do Poder Judiciário, mas não lhes negou a verificação individualizada de cada ocorrência, inclusive assentando que o não cumprimento da ordem resultaria na possibilidade de recurso, não cabendo a reclamação para a preservação da autoridade do seu julgado, limitando a incidência para a situação específica, não aplainando de forma rasa e sem controle.

A verificação da ilegalidade da custódia cautelar, por excesso de prazo para a conclusão da culpa, não admite a análise coletiva, porquanto cada ação penal possui particularidades que podem justificar a vulneração da referência temporal estabelecida pelo Código de Processo Penal, a exemplo da contribuição da defesa para o retardo da marcha procedimental, a complexidade da causa e a ausência de desídia da autoridade coatora, merecendo ponderado o princípio da razoabilidade, principalmente quando não se pode olvidar a fase em que se encontra, para





Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

4

a plena incidência das Súmulas 64 e 52, do Superior Tribunal de Justiça.

Relativamente à pretensão de substituição da custódia celular pela medida de monitoração eletrônica, art. 319, inciso IX, do Código de Processo Penal, não se mostra possível o cambiamento, porquanto a cautelar substitutiva, comportável quando demonstrada a sua suficiência e adequação, se aplicada, carregaria, em si, a tarja da ilegalidade apontada no ato primitivo, o excesso de prazo, revelando, desse modo, o manifesto descabimento da impetração.

Não se admite a agilização da ação penal de ***habeas corpus*** coletivo objetivando a substituição da prisão preventiva por cautelar menos gravosa, monitoração eletrônica, sob o argumento de ilegalidade por excesso de prazo, inviabilizado o reconhecimento da irregularidade de forma generalizada, imprescindível a ponderação individualizada do princípio da razoabilidade, revelando a manifesta inadmissibilidade da impetração, acarretando o indeferimento da petição inicial, consoante o art. 235, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

Ei-lo, *in verbis*:



Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

5

“Art. 235. O relator requisitará, sendo necessário, informação do indicado coator e poderá: I - indeferir liminarmente a petição inicial quando manifestamente inadmissível, não preencher os requisitos exigidos ou não estiver instruída com os documentos indispensáveis;”

Nessa direção, a jurisprudência da Casa, *in verbis*:

“4 - A orientação dos nossos Tribunais pátrios no sentido de que os prazos fixados em lei para a realização dos atos judiciais não têm natureza peremptória, subsistindo apenas como referencial para verificação de eventual extrapolação, de sorte que a superação deles não implica, necessariamente, em flagrante e imediato reconhecimento de ilegalidade, admitindo-se a extrapolação moderada de tais lapsos, com arrimo em melhor juízo da razoabilidade, considerando-se, para tanto, as particularidades do caso concreto.” (HC nº 49914-80.2018.8.09.0000, DJE nº 2526, de 18/06/18).





Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

6

A propósito do tema, a orientação do Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

“Processo Penal. **Habeas Corpus** "coletivo" Substitutivo de Recurso ante liminar em Mandado de Segurança. Descabimento. **Habeas Corpus** não conhecido. 1. Não serve o **habeas corpus** como via recursal do mandado de segurança, especialmente quando discutidos coletivamente direitos de presos. 2. A urgência de processamento e solução do **habeas corpus** impede a constatação de ilegalidade coletivamente, pois necessário ponderar em cada execução penal individualizada o histórico do paciente, os motivos de sua remoção, progressão de regime e benefícios concedidos - tudo inequivocamente demonstrada de plano. 3. **Habeas Corpus** não conhecido.” (HC nº 91.462/RJ, DJE de 24/11/14),

Ao cabo do exposto, indefiro a petição inicial.

Dê-se ciência.

CUMPRA-SE.



Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

7

Goiânia, 08 de outubro de 2018.

Desembargador Luiz Cláudio Veiga Braga
Relator

01

07/10/2018

Confira

A Asmego considera tal ação de extrema irresponsabilidade para com a sociedade goiana; de cunho sensacionalista e sem consciência pública

NOTA DE DESAGRAVO



A Associação dos Magistrados do Estado de Goiás (Asmego) repudia veementemente o mandado de segurança impetrado pelo promotor de Justiça Marcelo Celestino, que impetrou habeas corpus coletivo para 1.500 presos da Casa de Prisão Provisória (CPP). A Asmego considera tal ação de extrema irresponsabilidade para com a sociedade goiana; de cunho sensacionalista e sem consciência pública, bem como lamenta muito que o representante do Ministério Público, instituição que deveria proteger a sociedade, a tenha colocado em risco.

O Judiciário goiano vem atuando por meio de decisões judiciais que exigem a limitação do número de presos da CPP e tomada de providências por parte do Estado, que não cumpriu com os prazos estabelecidos. O referido promotor alega que a lotação se deve à morosidade do Judiciário, ignorando o fato de que a ação penal envolve trabalho conjunto entre Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, prazos processuais que precisam ser respeitados, e muitos recursos previstos no CPP e na CF/1988. Atribuir este problema unicamente à magistratura é uma aleivosia e uma grande irresponsabilidade do representante do Ministério Público que impetrou o mandado de segurança.

A maioria dos presos que estão na CPP já estão condenados judicialmente e cumprem pena provisoriamente. Cada preso tem uma história, que deve ser avaliada de forma individual e não numa ação com repercussão coletiva. Se fosse realmente do interesse do Ministério Público resolver o problema da lotação, poderia e deveria procurar individualmente cada promotor da área ligada ao processo de cada réu, e resolvê-lo.

A associação vai habilitar, no mandado de segurança impetrado, como amicus curiae, para defender a sociedade.

A Asmego vai lutar para defender a sociedade, assumindo o papel que deveria ser exercido pelo promotor de Justiça Marcelo Celestino.

Diretoria da Asmego.

