

## Delegacias sem presos

### O Sistema Penitenciário precisa estar integrado na política pública de segurança

*Anderson Sanchez\**

O fim das carceragens nas delegacias da Polícia Civil exige uma integração efetiva entre as gestões do Sistema Penitenciário e da Segurança Pública. A iniciativa de melhorar o atendimento fornecido pela polícia ao cidadão e a custódia mais digna do preso provisório vai além das mudanças arquitetônicas, construção de unidades prisionais e a simples transferência dos suspeitos e acusados de uma carceragem em delegacia para uma cadeia pública.

A Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (Enasp) planeja transferir todos os presos que estão em delegacias para o sistema prisional<sup>1</sup>. O Brasil tem 56,5 mil detentos irregularmente em delegacias, 12% do total de presos no País que chega a 473,6 mil (O Globo, 20/02/2010, p. 11). Essa política já foi iniciada há mais de uma década no Rio de Janeiro, onde existem 26,6 mil presos, sendo que ainda restam 3,5 mil em delegacias. O atual governador já informou que pretende ser o primeiro Estado a efetivar essa política. A previsão para acabar com as carceragens em delegacias é o segundo semestre de 2011. Visualizar as primeiras ações com os acertos e os erros cometidos pode ajudar a evitar retrocessos como os já presenciados e contribuir para que a conclusão dessa política pública atinja as metas e objetivos traçados.

A implementação do Programa Delegacia Legal (PDL) iniciou a política de transferência de presos. Uma das mais relevantes políticas públicas na área da segurança pública entendia o setor da carceragem como uma área onde residia o maior ponto de atrito e tensão da delegacia, causado pelas péssimas condições ambientais e pelo envolvimento do policial com o detento e familiares conforme descreve Geraldo PEIXOTO (2008, p. 125). O projeto consistia em mudanças da estrutura física e das rotinas operacionais. Nesta estrutura não há carceragem, mas apenas celas de custódia. O detido permanece até o término da lavratura do flagrante e é encaminhado depois para a Cadeia Pública ou unidade prisional, não ficando o preso na delegacia, liberando o policial que ficava responsável por ele a efetivamente cumprir sua função, que é de investigar. Com essa concepção, quem deve ser responsável pelo preso é o inspetor prisional (Idem, p. 117).

O ambiente interno da Delegacia ficou mais aseado para receber o cidadão fluminense e os policiais também tiveram uma melhora na auto-estima ao receber uma gratificação e exercer as novas funções na Delegacia Legal. Se o cidadão passou a se sentir bem ao entrar em uma delegacia, outros contribuintes e eleitores não tiveram o mesmo prazer ao contar com fugas em massa, rebeliões e assassinatos nas cadeias públicas, chamadas Casas de Custódia no começo, construídas em áreas próximas às próprias residências.

Embora o Departamento do Sistema Penitenciário tenha sido extinto e a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária tenha sido criada para cumprir principalmente, entre outras metas, a assunção de todos os presos provisórios no Estado, o caos no sistema prisional foi produto de uma visão míope da segurança pública. Os responsáveis pela implementação do PDL não enxergaram uma política pública que deveria integrar as mudanças realizadas na Polícia Civil com um investimento paralelo na gestão das unidades prisionais.

---

<sup>1</sup> O Conselho Nacional de Justiça, o Ministério da Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público integram a Enasp.

A implantação de qualquer política pública deve ter origem em uma pesquisa detalhada sobre as condições reais e a viabilidade da aplicação dessas novas ações que pretendem modificar um contexto sócio-político ou econômico. Ainda mais quando se trata da área de segurança. O Sistema de Justiça Criminal compreende, entre os mais diversos níveis e organizações, o trabalho policial. O resultado da eficiência neste setor resulta na inclusão de pessoas na administração prisional. Como Paulo TEIXEIRA (2004) elucida, um sistema deve se orientar por diversas partes que interagem com um objetivo comum. Pensar segurança pública sem incorporar o sistema penitenciário é ignorar um dos elementos básicos para a manutenção da ordem e uma das principais razões do crescimento do crime, da violência e da impunidade no País. O Plano estadual de Segurança Pública, em 2000, por exemplo, continha seis páginas para o PDL enquanto apenas cinco linhas orientavam a “política” para a implantação das casas de custódia.

A custódia dos presos provisórios, até aquele momento, por parte do Sistema Penitenciário se limitava aos presos sentenciados sem trânsito em julgado. Estes eram encaminhados ao presídio. A prisão penal, conforme leciona CAPEZ (2001, p. 219), que existe só após a condenação sem possibilidade de qualquer recurso, provoca a transferência do indivíduo para uma penitenciária a fim de cumprir a pena estipulada (LEP, art. 84). Já os presos provisórios que estavam detidos preventivamente, temporariamente ou que sofreram prisão por estar em flagrante delito ficavam nas carceragens em delegacias de polícia. Na prática, além da prisão processual, as cadeias públicas também recebem a reversão da medida sócio-educativa dos adolescentes em conflito com a lei que na verdade são maiores de idade e falsificaram documentos como também recebem os recapturados. Tudo isto é feito pela Guia de Recolhimento de Presos (GRP). Já a saída é por meio de liberdade provisória, relaxamento de prisão ou absolvição do flagrante.

A custódia digna tanto de presos condenados definitivamente como de presos provisórios é obrigação do Estado. No caso destes últimos essencialmente. Não só a Declaração Universal dos Direitos do Homem como as normas internacionais do setor como as Regras Mínimas para Tratamento de Presos, inspiradoras da nossa Constituição federal, garantem a presunção de inocência para pessoas ainda não julgadas (COYLE, 2002, p. 139). Portanto, esses cidadãos têm direitos básicos que devem ser respeitados. A começar por uma custódia em ambiente salubre e sem superlotação até alcançar outros avanços como o direito a voto. No contexto da segurança pública, o cumprimento efetivo desses direitos no sistema prisional pode evitar efeitos nocivos como a influência de uma instituição total, como é uma cadeia, ou a estigmatização no indivíduo privado de liberdade. Esses efeitos, tão bem explicada por Erving GOFFMAN (2003), que pode contribuir com outras diversas variáveis no crescimento dos índices de criminalidade ao impulsioná-lo a reincidir ou entrar realmente na prática de delitos.

A partir de 1999, o Governo do Estado criou a figura da Casa de Custódia<sup>2</sup>, que nem está prevista na legislação que trata da área, da mesma forma que ocorre com o tipo de unidade prisional classificada como presídio. Na verdade o que consta da Lei de Execução Penal e do Código Penal e processual é a Cadeia Pública (LEP, art. 102-104) para presos provisórios e a Penitenciária para o condenado a pena de reclusão em regime fechado (art. 87). Ou seja, antes

---

<sup>2</sup> A idéia original foi do general José Siqueira Silva, secretário de Segurança Pública em março de 1999. A intenção era reduzir a superlotação nas delegacias. A idéia surgiu quando ele pensou em transformar a sede da Delegacia de Roubos e Furtos de Veículos Automotores Terrestres (DRFVAT), em Benfica, numa grande carceragem (*O Globo*, 13/11/1999, p. 17).

mesmo das casas de custódia, os presídios já exigiam que a nomenclatura Sistema Penitenciário fosse alterada para Sistema Prisional. A lógica anterior era ligada ao Sistema de Justiça Criminal e sofreu uma mudança de rumo desde o momento que o crime passou se organizar dentro das prisões. O resultado da influência incontestável do sistema penitenciário na segurança pública foi a necessidade de profissionais específicos e uma administração especializada do setor. A custódia de presos, provisórios ou não, deveria ser executada por experts.

No entanto, estas novas atribuições exigem qualificação, preparação e capacitação do servidor público. A função do inspetor de segurança e administração “penitenciária” não se restringe apenas a abrir e fechar cadeados ou grades quando automatizadas. Como em qualquer profissão, novas tarefas e procedimentos demandam treino e compreensão e foi esse um dos principais motivos para o insucesso da política de transferência de presos das delegacias para o sistema prisional no começo da implementação dessa política.

Dentre as causas para o fracasso inicial das casas de custódia, podemos destacar três pilares que deveriam alicerçar esta política pública: pessoal, infra-estrutura e logística. Os recursos humanos para realizar a custódia dos presos oriundos da delegacia, por exemplo, foram arranjados. A falta de inspetores em todo o sistema já era notável. Em algumas unidades oito servidores cuidavam de mais de mil presos. Quando a proporção ideal seria um para cinco, de acordo com o Departamento Penitenciário Nacional. Não bastasse essa realidade, os presos das delegacias passaram a ser custodiados por policiais militares e até cooperativados recrutados da inatividade de organizações da segurança pública. O resultado foi alto grau de corrupção com fugas em massa e rebeliões. A construção das unidades também não obedeceu a um padrão próprio na arquitetura para a guarda de presos provisórios e ainda foi readaptada. O projeto original, gerenciado pelo Grupo Executivo do PDL, das instalações era para abrigar 500 presos. As celas tinham beliches, mas em curto espaço de tempo receberam mais uma cama e as unidades seguintes também passaram a ser construídas com “triliches” para custodiar 750 detentos. Embora oficialmente não haja superlotação, o ideal segundo orientações internacionais seria de apenas 400 presos em cada unidade prisional. As unidades, mesmo ainda em obras, receberam custodiados de maneira improvisada. Por fim, a localização não adequada das casas de custódia em área urbana e perto de favelas.

Desde 2000 foram construídas casas de custódia em Bangu, Campos, Magé, Japeri e Volta Redonda. Para marcar o fim dessa primeira fase de improvisação foi inaugurada a Casa de Custódia de Benfica em abril de 2004. No mês seguinte, a chacina de 30 detentos e um inspetor dentro de uma unidade administrada pelo Estado expôs essa política equivocada. Fugas em massa seguidas de rebeliões já haviam ocorrido em outras casas de custódia.

As conseqüências para o cidadão e, principalmente, aquele contribuinte que possuía uma residência nos arredores da unidade prisional foram calamitosos. A desvalorização dos imóveis na área da unidade prisional chegou à 50% (O Povo, 07/06/2004, p.8). Insegurança, medo e um sentimento de desprezo por parte do Poder Público vieram à tona. O fato é que além do problema social, a repercussão política foi negativa para os governantes apesar da eficácia na implantação do PDL. Embora o investimento no sistema penitenciário não seja visto como algo “propagandístico”, a falta de investimento neste setor pode ser prejudicial para a imagem política do governante e repercutir negativamente no período eleitoral.

A conclusão é que o Sistema de Justiça Criminal deve ser pensado com todos os integrantes em conjunto e harmonia. Além da complementaridade que cada

instituição tem em relação à outra, cada órgão pertencente a esse processo também pode ajudar ao outro na melhora da função social que cada um deve exercer. O papel desempenhado pelas instituições determina resultados políticos e sociais. E pensar em um órgão do Sistema de Justiça Criminal sem pensar em outro é desconhecer e negligenciar o funcionamento do todo, que acaba por ter conseqüências na Segurança Pública, ou seja, no direito fundamental à vida do cidadão.

## **REFERÊNCIAS:**

BRAGA, Ronaldo. Como surgiram as casas de custódia. In: *Jornal O Globo*. Rio de Janeiro, 19/11/1999, p.17.

BRASIL. Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984, *Lei de Execução Penal*.

CAPEZ, Fernando. *Curso de processo penal*. 7 ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2001.

COYLE, Andrew. *Administração penitenciária: Uma abordagem de Direitos Humanos*. Londres: International Centre for Prison Studies, 2002.

GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. 7 ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

MORADORES querem deixar o bairro. *O povo*. Rio de Janeiro, 07 jun. 2004, p.8.

PEIXOTO, Geraldo Roberto. O Programa Delegacia Legal, Uma história à margem da história: Uma reflexão sobre o propósito e a realidade. In: MIRANDA, Ana Paul e LIMA, Lana Lage da Gama. *Políticas Públicas de Segurança, Informação e Análise Criminal*. (volume 1). Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2008.

TEIXEIRA, Paulo Augusto de Souza. *Casa de Custódia: um enfoque sistêmico*. Monografia para conclusão do Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Curso de Especialização em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública da Universidade Federal fluminense, 2004.

\* Anderson Sanchez, inspetor de segurança e administração penitenciária, jornalista, especialista em Direito Penal e Processo Penal pela UNESA, pós-graduando em Gestão de Organizações em Segurança Pública pelo IUPERJ e em Gestão Penitenciária pela UERJ.