



Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Artes e Comunicação
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano

CAROLINI CARVALHO OLIVEIRA

LUGAR DE PRESO: avaliação da localização de unidades prisionais em Pernambuco para garantia dos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade

Recife, PE
Junho- 2024

Carolini Carvalho Oliveira

LUGAR DE PRESO: avaliação da localização de unidades prisionais em Pernambuco para garantia dos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, como requisito para obtenção do Título de Mestre em Desenvolvimento Urbano. Área de concentração: Planejamento e Gestão

Orientação: Prof. Dr. Flavio Antonio Miranda de Souza

Recife, PE
Junho- 2024

Oliveira, Carolini Carvalho.

Lugar de Preso: avaliação da localização de unidades prisionais em Pernambuco para garantia dos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade / Carolini Carvalho Oliveira. - Recife, 2024.
169f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, 2024.

Orientação: Flávio Antonio Miranda de Souza.

Inclui referências e apêndice.

1. Sistema penitenciário; 2. Prisão; 3. Pernambuco; 4. Localização; 5. Direitos humanos. I. Souza, Flávio Antonio Miranda de. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central

Carolini Carvalho Oliveira

LUGAR DE PRESO: avaliação da localização de unidades prisionais em Pernambuco para garantia dos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, como requisito para obtenção do Título de Mestre em Desenvolvimento Urbano. Área de concentração: Planejamento e Gestão

Aprovado em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Flavio Antonio Miranda de Souza (Orientador)

Prof^a. Dra. Iana Ludermir Bernadino (Examinador Interno)

Prof. Dr. Rodrigo Figueiredo Suassuna (Examinador Externo)

AGRADECIMENTOS

“Minha ciranda não é minha só
ela é de todos nós
ela é de todos nós”
Lia de Itamaracá – Minha ciranda

Um projeto que demandou tanto tempo e dedicação com certeza não pôde ser feito sozinho. Assim, agradeço à cada contribuição fugaz ou perene, dentro e fora das horas de expediente, nas objetividades e nas subjetividades, na crítica e no incentivo, no apoio e no colo, no tempo despendido e na crença compartilhada de tentarmos, mentes inquietas que somos, fazer algo por um mundo mais digno.

Primeiramente à minha rede de apoio: à minha família que torceu e acompanhou, perguntou baixinho, se orgulhou dos meus sonhos: mãe Cora, pai João, tia Ana, irmão grande Daniel e meu pequeno Biel, obrigada. Aos meus amigos-irmãos, que tiveram seus ouvidos alugados às vezes na madrugada pelas minhas inquietações acadêmicas, mas que também souberam a hora de me levar para ver, ouvir e sentir o mundo, a experiência da vida que justifica tudo.

Aos meus amigos do DMF, do PNUD e do Fazendo Justiça, pela compreensão nas ausências, mas principalmente por lutarmos juntos num campo tão difícil, tão cheio de entraves, que eu só dou conta porque vejo gente ao meu lado incrível, competente e generosa. Quando o desânimo batia na pesquisa, eu lembrava do trabalho; quando ele batia no trabalho, eu lembrava da pesquisa. Incentivo mútuo, necessário e entrelaçado.

À generosidade que recebi da comunidade acadêmica: dos amigos que leram meus projetos de pesquisa super verdes em 2020 e àqueles que me ajudaram com o projeto final: corrigiram, ensinaram, aprimoraram. Ao meu orientador que acreditou na minha pesquisa desde o início e me deu a autonomia necessária para que eu caminhasse por vários campos do conhecimento. Às contribuições valiosíssimas dos amigos-cientistas que emprestaram tempo precioso para me apresentar caminhos e autores novos, debater minha pesquisa em tempo real, me ajudar com mapas, metodologias, traduções e indicadores em todos os campos inéditos e extraordinários pelos quais passei e quero continuar me enveredando.

Nada dessa pesquisa sairia sem essa ciranda de mãos e apoios e ajudas, quando muitas vezes os olhos marejaram e minhas pernas falharam. Depois disso, posso apenas acreditar: nas pessoas, na ciência, num mundo melhor.

Muito obrigada.

“E o inferno dos vivos não é algo que será: se existe, é aquele que já está aqui, o inferno no qual vivemos todos os dias, que formamos estando juntos. Existem duas formas de não sofrer. A primeira é fácil para a maioria das pessoas: aceitar o inferno e tornar-se parte deste até o ponto de deixar de percebê-lo. A segunda é arriscada e exige atenção e aprendizagem contínuas: tentar saber reconhecer quem e o que, no meio do inferno, não é inferno, e preservá-lo, e abrir espaço”

Ítalo Calvino, Cidades Invisíveis, p. 200.

RESUMO

O presente trabalho busca investigar sob quais condições a localização das unidades prisionais e a política penitenciária de interiorização destas no estado de Pernambuco interferem na fruição dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, especialmente no que se refere aos direitos à visita social e à assistência material. Após o Massacre do Carandiru, o Brasil adotou como política penitenciária preferencial a instalação de unidades prisionais cada vez mais longe das grandes metrópoles, localizadas agora em pequenas cidades e em suas respectivas zonas rurais. O processo também ocorreu em Pernambuco, onde, além de instaladas fora da malha urbana das regiões mais adensadas, as unidades mais recentes e em construção se encontram em áreas paulatinamente mais inacessíveis aos visitantes das pessoas privadas de liberdade, considerando a malha viária e o transporte público disponível. Em complemento, as unidades prisionais de Pernambuco também não garantem uma assistência material básica aos custodiados. Não são fornecidos itens básicos de higiene e limpeza das celas, nem o material mínimo para sobrevivência como roupas, colchões e lençóis. A comida, segundo inspeções realizadas, também é insuficiente. O Estado de Pernambuco, portanto, transfere às famílias, frequentemente empobrecidas, como é o perfil majoritário das pessoas presas e seus familiares, a obrigação de assistência material, muitas vezes suprida no contexto da visita social. Outros direitos também são afetados pelo isolamento das prisões, como o acesso ao Poder Judiciário ou a equipamentos de saúde e de combate a incêndios. Porém, dentre várias preocupações reveladas nas inspeções realizadas pelos órgãos fiscalizadores do sistema carcerário, a análise sobre localização das prisões não aparece ou aparece de forma pouco sistematizada. Nesse sentido, o objetivo principal desse trabalho é analisar de que forma o tema surge nas ações fiscalizatórias dos órgãos de controle de 2011 a 2022 e, a partir daí, verificar quais os critérios necessários para a criação de uma ferramenta de avaliação da localização das unidades prisionais que considere indicadores referentes à acessibilidade das famílias para visitas sociais e o impacto da localização prisional na fruição de outros direitos fundamentais pela população privada de liberdade. A pesquisa adota como pano de fundo teórico e multidisciplinar os estudos sobre a produção do espaço e sua hierarquização, a instituição prisão e seus desdobramentos, acessibilidade e mobilidade urbana, direitos humanos e políticas públicas. Como resultados, realizamos, por fim, um panorama do sistema penitenciário pernambucano, com foco na análise das localizações prisionais e as suas acessibilidades e inacessibilidades, além da apresentação de critérios metodológicos para análise desse tema em investigações posteriores.

Palavras-chave: sistema penitenciário, prisão, Pernambuco, localização, direitos humanos

ABSTRACT

This study seeks to investigate under what conditions the location of prison units and the penitentiary policy of relocating such units to small towns and rural communities interfere with the enjoyment of the fundamental rights of people deprived of liberty in the state of Pernambuco, especially regarding the rights to social visits and material assistance. After the Carandiru Massacre, Brazil adopted as a preferential penitentiary policy the installation of prison units ever further away from large metropolises towards small towns and their respective rural areas. Such process also occurred in Pernambuco, where, in addition to being installed outside the urban zone of the most densely populated regions, the most recent units and those under construction have been established in areas increasingly more inaccessible for visitors to people deprived of liberty, considering the road network and public transport available. In addition, prison units in Pernambuco do not guarantee basic material assistance to those in custody. Basic hygiene and cleaning items are not provided in the cells, nor are the minimum materials for survival such as clothes, mattresses and sheets. The food is also insufficient, according to inspections carried out. Therefore, the State of Pernambuco transfers to the often-impooverished families, as that is the profile of most prisoners and their relatives, the obligation of material assistance, often provided in the context of social visits. Other rights may also be affected by the isolation of prisons, such as access to the Judiciary, or health and firefighting equipment. However, among several concerns revealed in inspections carried out by supervisory bodies of the prison system, the analysis of the location of prisons does not appear, or appears in a poorly systematized way. In that sense, the main objective of this study is to analyze how this topic was addressed in the inspection actions promoted by controlling bodies between 2011 and 2022 and, from there, verify what criteria are necessary for devising an evaluation tool for the placement of prison units that considers the indicators of accessibility to families for social visits and the impact of the location of prisons on the enjoyment of other fundamental rights by the population deprived of liberty. This research intends to adopt as theoretical and multidisciplinary background studies on the production of space and its hierarchization, the prison institution and its consequences, accessibility and urban mobility, human rights, and public policies. As results, it is expected to finally provide an overview of the Pernambuco penitentiary system, focusing on the analysis of prison locations and their accessibility and inaccessibility, in addition to presenting methodological criteria for analyzing this topic in subsequent investigations.

Keywords: penitentiary system, prison, Pernambuco, location, human rights

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Regiões Geográficas Intermediárias de Pernambuco e estabelecimentos prisionais em estrito senso. Fonte: SERES (2023) e SISDEPEN (2023); Base Cartográfica: IBGE (2022).....	20
Figura 2: Mapa do Sistema Penitenciário de Pernambuco com estabelecimentos prisionais em estrito senso e cadeias. Fonte: SERES (2023) e SISDEPEN (2023); Base Cartográfica: IBGE (2022).....	21
Figura 3: Recorte do formulário de inspeção preenchido pelo CNPCP em 2015 para o Presídio Juiz Antônio Luiz Lins de Barros (PJALLB – Complexo do Curado) (CNPCP, 2015).....	47
Figura 4: Trechos do Diário de Pernambuco no dia da desativação da Casa de Detenção (17 março de 1973), especialmente do discurso dado por José Paes de Andrade, Secretário do Interior e da Justiça de Pernambuco.....	52
Figura 5: Trecho do formulário a ser enviado para o SENAPPEN (CNPCP, 2011).....	63
Figura 6: Gráfico indicando a população carcerária, o número de vagas e o déficit de vagas do Sistema Prisional Brasileiro: jun/13 a dez/23. Fonte: SISDEPEN.....	68
Figura 7: Gráfico População x População prisional - Brasil. Fonte: SISDEPEN.....	70
Figura 8: Foto da Casa da Câmara e Cadeia de São Paulo. Fonte: Foto de Marc Ferrez. Acervo do Instituto Moreira Salles.....	79
Figura 9: Antiga Casa de Câmara e Cadeia (foto atual).....	85
Figura 10: Casa de Detenção do Recife - 1855. Fonte: Augusto Stahl – Instituto Moreira Sales (IMS).....	86
Figura 11: Imagem aérea das antigas Casa da Câmara e Cadeia (Atual Arquivo Público Estadual) e Casa de Detenção (Atual Casa da Cultura) – 2023. Fonte: Google Earth.....	86
Figura 12: Imagem Aérea dos três estabelecimentos prisionais localizados na Ilha de Itamaracá/PE: Penitenciária Professor Barreto Campelo (Data de inauguração: 1972), Penitenciária Agroindustrial São João (Data de inauguração: 1940) e do Hospital de Custódia (desativado em 2022). Fonte: Google Earth.....	87
Figura 13: Gráfico de População x Vagas x Déficit de Vagas – Pernambuco. Fonte: SISDEPEN. Fonte: SERES (2023) e SISDEPEN (2023); Base Cartográfica: IBGE (2022).....	95
Figura 14: Gráfico População x População Prisional – Pernambuco. Fonte: SENAPPEN, 2024.....	95
Figura 15: Gráfico População prisional x Presos Provisórios – Pernambuco. Fonte: SENAPPEN, 2024.....	96
Figura 16: Mapa do Sistema Penitenciário Pernambuco, com estabelecimentos prisionais em estrito senso. Fonte: SERES (2023) e SISDEPEN (2023); Base Cartográfica: IBGE (2022).....	96
Figura 17: Foto mostrando a água disponibilizada aos detentos no Presídio de Palmares (TCE-PE, 2017, p. 40).....	110

Figura 18: Foto apresentada no Relatório CNJ (2022, p.95) de sacolas entregues por visitantes no Presídio Aspirante Marcelo Francisco de Araújo - PAMFA (Curado).....	120
Figura 19: Mapa das unidades prisionais de acordo com a situação de seus setores censitários Fonte: SERES (2023), SISDEPEN (2023) e IBGE (2022); Base Cartográfica: IBGE (2022).....	135
Figura 20: Vista Aérea do Complexo do Curado – 2023. Fonte: Google Earth (2023).....	146
Figura 21: Vista aérea do Presídio de Itaquitinga I – 2023. Fonte: Google Earth (2023).....	148
Figura 22: Via de Acesso ao Presídio de Itaquitinga I. Fonte: Google Street View (2023).....	152

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Classificação dos estabelecimentos prisionais.....	19
Tabela 2: Lista de unidades prisionais em sentido estrito em funcionamento em Pernambuco. Fonte: SISDEPEN (2023).....	22
Tabela 3: Instrumentos metodológicos da pesquisa.....	25
Tabela 4: Indicadores de visita da Lista de Verificação para os mecanismos de inspeção interna (ONU, 2017).....	55
Tabela 5: Taxa de ocupação dos estabelecimentos prisionais pernambucanos. Fonte: SISDEPEN (dez/23).....	94
Tabela 6: Ações fiscalizatórias no sistema penitenciário pernambucano (2011 – 2022).....	98
Tabela 7: Previsão a serem abertas no Sistema Prisional de PE. Confeccionada pelo TCE (2017, p. 7) a partir de dados da SERES.....	109
Tabela 8: Descrição da classificação das situações dos setores censitários (Pera & Bueno, 2016).....	134
Tabela 9: Classificação das unidades prisionais de Pernambuco por situação do setor censitário.....	135
Tabela 10: Classificação do Indicador 1 – Transporte (Ferramenta de Avaliação da Localização das Unidades Prisionais).....	138
Tabela 11: Classificação do Indicador 2 – Proximidade de Equipamentos Públicos (Ferramenta de Avaliação da Localização das Unidades Prisionais).....	144
Tabela 12: Classificação do Indicador 3 – Rede de Circulação de Visitantes (Ferramenta de Avaliação da Localização das Unidades Prisionais).....	145
Tabela 13: Taxa de ocupação unidades prisionais do Complexo do Curado – dez/2022. Fonte: SISDEPEN.....	147
Tabela 14: Taxa de ocupação unidades prisionais do Complexo do Curado – dez/2023. Fonte: SISDEPEN.....	147
Tabela 15: Ficha Técnica do PAMFA – Aplicação da Ferramenta de Avaliação da Localização de Unidades Prisionais.....	148
Tabela 16: Ficha Técnica de Itaquitanga I – Aplicação da Ferramenta de Avaliação da Localização de Unidades Prisionais.....	151
Tabela 17: População carcerária, vagas, déficit de vagas e taxa de ocupação das Vagas (Brasil, junho de 2013 a dezembro de 2023). Fonte: SISDEPEN.....	172
Tabela 18: População carcerária, vagas, déficit de vagas e taxa de ocupação das Vagas (Brasil, junho de 2013 a dezembro de 2023). Fonte: SISDEPEN.....	173

LISTA DE ABREVIATURAS

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

CASE - Centro de Atendimento Socioeducativo

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DPE - Defensoria Pública

CGU - Controladoria Geral da União

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CNPCP – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Corte IDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

CRV – Central de Regulação de Vagas

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional, hoje SENAPPEN

LabGEPEN - Laboratório de Gestão de Políticas Penais do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília

LEP – Lei de Execução Penal

MECPT-PE - Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura de Pernambuco

MJSP - Ministério da Justiça e Segurança Pública

MNCPCT - Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura

MP - Ministério Público

NuPES - Núcleo de Pesquisas sobre Projetos Especiais da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas

ONU - Organização das Nações Unidas

PEESP - Plano Estratégico de Educação no Âmbito Prisional

PNSP - Plano Nacional de Saúde Prisional

RELIPEN – Relatório de Informações Penais

SENAPPEN – Secretaria Nacional de Políticas Penais, antigo DEPEN

SISDEPEN

STF – Supremo Tribunal Federal

SERES - Secretaria Executiva de Ressocialização

SISDEPEN - Secretaria Nacional de Políticas Penais

TCE-PE – Tribunal de Contas de Pernambuco

TCU – Tribunal de Contas da União

UF – Unidade Federativa

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes)

UNOPS - United Nations Office for Project Services (Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos)

SUMÁRIO

1. Introdução.....	16
1.1. Considerações Preliminares.....	16
1.2. Conceito e classificação dos estabelecimentos prisionais.....	18
1.3. Pelos olhos da pesquisadora.....	23
1.4. Metodologia.....	24
1.5. Apresentação da dissertação.....	25
2. Pontos de partida	27
2.1. Espaços e localizações.....	27
2.2. Mobilidade e acessibilidade.....	29
2.3. O lugar da execução da pena.....	32
2.3.1. Do processo secreto de execução pública ao processo público de execução secreta	32
2.3.2. Da instituição total aos muros porosos.....	33
2.3.3. Dos processos dos Estados Unidos e da Europa às peculiaridades do Brasil.....	35
2.3.4. Do afastamento físico e simbólico das prisões.....	38
2.4. Direitos humanos das pessoas privadas de liberdade.....	39
2.4.1. Direito à visita e à convivência familiar.....	42
2.4.2. Direito às assistências materiais.....	46
2.5. Política Penitenciária como Política Pública.....	48
2.6. NIMBY e os equipamentos indesejados.....	51
2.7. Considerações finais do Capítulo 2.....	53
3. Sistemas penitenciários Brasileiro e Pernambucano	54
3.1. Normativas sobre o sistema penitenciário.....	54
3.1.1. Documentos internacionais.....	54
3.1.2. Lei e decretos nacionais.....	59
3.1.3. Resoluções CNPCP.....	61
3.1.4. Orientações do CNJ.....	64
3.2. Sistema Penitenciário Brasileiro e localização.....	67
3.2.1. Vagas e Perfil da População Carcerária.....	67
3.2.2. ADPF 347 e descontingenciamento do FUNPEN.....	71
3.2.2. Localização prisional no Brasil.....	78
3.3. Sistema Penitenciário Pernambucano e sua Interiorização.....	85
3.3.1. Casa da Câmara e Cadeia e Casa de Detenção do Recife.....	85
3.3.2. Código Penitenciário do Estado de Pernambuco.....	89

3.3.3.	Planos diretores e planejamento urbano.....	90
3.3.4.	Dados do Sistema Penitenciário de Pernambuco.....	93
3.4.	Considerações finais do Capítulo 3	97
4.	Ações fiscalizatórias dos órgãos de controle do sistema penitenciário em Pernambuco - 2011 a 2022	98
4.1.	Introdução.....	98
4.2.	Medidas Cautelares da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2011) e Resoluções da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2021).....	99
4.3.	Inspeção CNPCP 2015	104
4.4.	Inspeção MNCPT 2016	106
4.5.	Auditoria do Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE-PE) - 2017:.....	108
4.6.	Inspeção do CNMP 2019	112
4.7.	Inspeção do Mecanismo Estadual de Combate e Prevenção à Tortura de Pernambuco - 2020	113
4.8.	Inspeção do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) - 2022	115
4.9.	Considerações Finais do Capítulo 4	123
5.	Ferramenta de Avaliação da Localização das Unidades Prisionais	125
5.1.	Introdução.....	125
5.2.	Indicadores.....	128
5.3.	Qualificação	129
5.3.1.	Regime indicado e regime predominante	129
5.3.2.	Gênero	130
5.3.3.	Número de vagas e superlotação.....	131
5.3.4.	Situação do Setor censitário	133
5.4.	Indicador 1: Transporte	136
5.5.	Indicador 2: Proximidade de equipamentos públicos.....	138
5.6.	Indicador 3: Rede de Circulação de Visitantes	144
5.7.	Aplicação da Ferramenta de Avaliação da Localização das Unidades Prisionais:	145
5.7.1.	Caso 1: Presídio Aspirante Marcelo Francisco de Araújo (PAMFA - Complexo do Curado) 146	
5.7.2.	Caso 2: Presídio de Itaquitanga I	149
5.8.	Considerações Finais do Capítulo 5	153
6.	Considerações finais da dissertação	155
7.	Referências.....	160
8.	Apêndice	168

1. INTRODUÇÃO

1.1. Considerações Preliminares

O tema do encarceramento de pessoas para fins de cumprimento de pena criminal se apresenta como sendo de alta complexidade, porque abarca diversas influências e consequências de ordem criminológica, social, econômica, racial, de gênero e de poder, e outros¹. Dentre esses aspectos, a localização prisional e suas influências para garantias dos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade, dos agentes penitenciários, das suas famílias e dos demais cidadãos em termos locais e regionais devem ser levadas em conta quando da análise da viabilidade da instalação e manutenção do equipamento prisional. É neste contexto que o presente estudo se insere com o objetivo de proporcionar o acréscimo da análise de mais uma variável aos estudos citados.

A relação do entorno com os atores do sistema penitenciário pode mudar a depender de onde está cada unidade prisional: encravada nos centros urbanos, nas periferias das metrópoles, nas pequenas ou médias cidades ou em zonas rurais isoladas, como apontam os estudos de Godoi (2017) e Huling (2002). Alguns diferentes desdobramentos podem surgir das diferentes localizações: os deslocamentos para e da unidade ficam mais ou menos difíceis, o entorno imediato penitenciário pode se adensar rapidamente e de forma desordenada, o perfil socioeconômico da região pode se modificar, dentre outros. Assim, aquele pedaço de cidade (ou toda a cidade, ou toda a região que ela pertence) se transforma.

Quais seriam, então, as implicações diferenciais entre a unidade prisional se localizar incrustada na malha urbana da metrópole, nas franjas urbanas de uma pequena cidade ou em área isolada da zona rural? De que forma o Estado aprimora ou dificulta a garantia dos direitos fundamentais com as decisões sobre a espacialização dos estabelecimentos prisionais?

O processo de interiorização prisional, que se intensificou nos Estados Unidos na década de 1980 e no Brasil nos anos 2000, traz a necessidade premente do estudo sistematizado da localização prisional e suas diversas implicações: na dinâmica das cidades, na vida dos habitantes do entorno prisional, na vida dos presos e dos seus familiares e dos agentes prisionais, inclusive como motivo influenciador da garantia de direitos humanos, sendo esta última a hipótese principal desta dissertação.

O espaço ocupado pelo estabelecimento prisional e pelo seu principal público, os presos, não é fator independente da dinâmica penal, social e urbana. A prisão não deixa de fazer parte da sociedade e da cidade, mesmo que forçada quase sempre a se instalar nas suas fronteiras físicas e simbólicas. Como afirmam Tenório & Lima (2018), “o espaço penal ou penitenciário se mantém na ilegalidade urbana quanto a sua função de inclusão social de cidadãos, margeando-o da cidade”, porém as unidades prisionais ainda cumprem um “papel urbano, mesmo configurado como espaço de banimento” (p. 385).

¹ Sobre aspectos de gênero: Nana Queiroz (“Presas que menstruam”, 2015), de raça: Ângela Davis (“Estarão as prisões obsoletas?”, 2018); da prisão como exercício do poder disciplinar: Foucault (“Vigiar e Punir”, 1975); da prisão a partir das suas interações com políticas socioeconômicas e de controle: Garland (“A cultura do controle”, 2008) e Wacquant (“Punir os pobres”, 1969); sob a perspectiva dos agentes penitenciários: Varella (“Carcereiros”, 2012), dentre muitos outros.

A prisão e suas fronteiras porosas se articulam com diversos atores (Godoi, 2017): (1) os privados de liberdade, que entram e saem após o cumprimento da pena, por absolvição ou de forma provisória para trabalho externo ou saídas temporárias, (2) os familiares dessa população, que visitam seus entes com notícias e mantimentos de fora da cadeia, (3) os agentes penitenciários e outros funcionários que trabalham na manutenção da prisão, (4) os advogados e os representantes da sociedade civil, (5) os moradores e comerciantes dos arredores do estabelecimento penal e (6) a sociedade em geral que habita a cidade e a zona rural. O estabelecimento prisional não se apresenta com equipamento isolado, havendo sempre trocas com o mundo externo a serem realizadas e influências de um lado e de outro das muralhas a serem levadas em conta.

Diante da importância do tema, se faz cada vez mais necessário inicialmente se identificar de que forma a localização prisional, como tema da política penitenciária regional e nacional, é retratada nas normativas brasileiras, como disposto no capítulo 3 deste estudo. Além disso, como fator importante da execução dessa política, analisamos também como os órgãos fiscalizadores (Tribunais de Conta, Poder Judiciário, Ministério Público, Sociedade Civil, etc.) tratam, detalham ou deixam de tratar esse tema (capítulo 4).

Importante lembrar que o sistema penitenciário brasileiro já é, por vários aspectos, um *locus* de grave violação de direitos humanos reconhecido nacional e internacionalmente. Como detalhado nos capítulos seguintes, o Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, reconheceu que o sistema penitenciário brasileiro deve ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”², tendo em vista o “quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária” (STF, Acórdão da Medida Cautelar, Plenário, p. 3).

Por sua vez, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 22 de maio de 2014, determinou que o Brasil adotasse as providências necessárias para resolver o elevado índice de mortes violentas, relatos de tortura e violência sexual, superlotação, insalubridade, falta de acesso à água tratada, más condições carcerárias e precariedade no acesso aos atendimentos de saúde (Corte IDH, 2014) no Complexo Prisional do Curado, localizado em Recife/PE, conforme será detalhado no capítulo 4. As violações são, portanto, múltiplas, sendo suas soluções ou agravamentos também múltiplos, abarcando vários âmbitos e ações.

O objetivo da presente pesquisa é, portanto, espacializar o debate penitenciário para entender sob quais condições³ a localização das unidades prisionais e a política penitenciária de interiorização em Pernambuco interferem na fruição dos direitos

² O “estado de coisas inconstitucional”, expressão cunhada pela Corte Constitucional Colombiana, ocorre quando há “violação massiva e ampla que afeta a um número amplo de pessoas”, “omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento de suas obrigações de defesa e promoção dos direitos fundamentais” e “quando a superação de violações de direitos exigir a expedição de remédios e ordens dirigidas não apenas a um órgão, e sim a uma pluralidade deles” (STF, 2015, p. 8 e 9, Voto do Ministro Edson Fachin)

³ “As condições dizem respeito a fatos ou a fenômenos que tornam possível um evento, mas não garantem necessariamente sua efetivação” (Viegas, 2007, p.47)

fundamentais das pessoas privadas de liberdade, criando, a partir dessa análise, uma ferramenta de avaliação com critérios e indicadores objetivos para análise do tema.

Como objetivos específicos estão a) a compreensão do estado da arte do sistema penitenciário brasileiro e pernambucano; b) a análise das inspeções realizadas em Pernambuco nos últimos dez anos, com especial foco para a abordagem dada ao tema da localização e aos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade mais diretamente afetados por ela; e c) a elaboração de uma Ferramenta de Avaliação da Localização das Unidades Prisionais que possa, por meio dos critérios metodológicos construídos, mensurar o impacto dessa localização nesses direitos.

1.2. Conceito e classificação dos estabelecimentos prisionais

Para esse estudo, entende-se por estabelecimentos prisionais em sentido amplo os espaços físicos destinados ao recolhimento das pessoas que estão (1) em privação de liberdade (de forma provisória ou para cumprimento a pena), (2) em execução de medida de segurança e (3) dos egressos. Esse conceito deriva da Lei de Execuções Penais (Brasil, 1984), do Código Penitenciário de Pernambuco (Pernambuco, 2016) e da Resolução 09/2011 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP, 2011).

A privação de liberdade pode se dar por meio de a) prisão cautelar ou provisória, quando, ainda sem condenação por sentença judicial, o juiz decreta a prisão temporária ou preventiva no decorrer da investigação ou do processo criminal nas hipóteses legais⁴; e b) prisão definitiva (ou prisão pena), quando já há condenação do preso e este se encontra recolhido para cumprimento da pena. O cumprimento de medida de segurança de internação, por sua vez, se dá quando na decisão judicial o réu é declarado inimputável⁵ e é determinado pelo juiz a sua internação nos antes denominados Hospitais de Custódia e agora Centros de Saúde.

Por fim, é egresso aquele “que, após qualquer período de permanência no sistema penitenciário, mesmo em caráter provisório, necessite de algum atendimento no âmbito das políticas públicas em decorrência de sua institucionalização” (CNJ, 2019).

Os estabelecimentos prisionais, ou unidades prisionais⁶, são classificados pela Lei de Execuções Penais e pelo Código Penitenciário de Pernambuco conforme Tabela 1. A presente pesquisa se concentrará nas Penitenciárias, Presídios e Colônias Penais ou Colônias Agrícolas, Industriais e Similares, conforme o Código Penitenciário de Pernambuco (Pernambuco, 2016) e a Lei de Execução Penal (Brasil, 1984), respectivamente. Elas representam os equipamentos de maior porte (de 200 a mais de mil vagas), destinados ao cumprimento de pena (ou seja, maior permanência dos presos) e representam mais de 86% da população carcerária pernambucana. Para diferenciar do

⁴ Art. 312 do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941) e Art. 1º da Lei 7.960/1989 (BRASIL, 1989).

⁵ Artigos 26 e 97 do Código Penal (Brasil, 1940)

⁶ Utilizaremos “unidades prisionais”, “estabelecimentos penitenciários” e “prisões” como sinônimos no decorrer dessa dissertação

total das unidades prisionais (gênero), utilizaremos o termo “em sentido estrito”⁷ quando tratarmos das Penitenciárias, Presídios e Colônias Penais de maior porte.

	Destinação
Penitenciária	Exclusivamente condenados em regime fechado e semiaberto ou exclusivamente provisórios
Colônia Penal	Condenados em regime semiaberto
Casa de Albergado	Condenados em regime aberto
Cadeia Pública	Presos Provisórios ou submetidos à prisão civil ou prisão administrativa
Centro de Saúde (Antigo Hospital de Custódia)	Tratamento médico ou de saúde mental, cumprimento de medida de segurança e incidente de insanidade mental.
Centro de Observação	Triagem de presos
Patronato	Atendimento a Egressos

Tabela 1: Classificação dos estabelecimentos prisionais. Fonte: Lei de Execução Penal (7.210/1984, arts. 82 e ss) e Código Penitenciário de Pernambuco (15.755/2016, arts. 23 e ss.⁸)

Os estabelecimentos prisionais, ou unidades prisionais⁹, são classificados pela Lei de Execuções Penais e pelo Código Penitenciário de Pernambuco conforme Tabela 1. A presente pesquisa se concentrará nas Penitenciárias, Presídios e Colônias Penais ou Colônias Agrícolas, Industriais e Similares, conforme o Código Penitenciário de Pernambuco (Pernambuco, 2016) e a Lei de Execução Penal (Brasil, 1984), respectivamente. Elas representam os equipamentos de maior porte (de 200 a mais de mil vagas), destinados ao cumprimento de pena (ou seja, maior permanência dos presos) e representam mais de 86% da população carcerária pernambucana. Para diferenciar do total das unidades prisionais (gênero), utilizaremos o termo “em sentido estrito”¹⁰ quando tratarmos das Penitenciárias, Presídios e Colônias Penais de maior porte.

Excluimos deste conceito estrito as Cadeias Públicas, que são equipamentos menores (de 10 a 100 vagas, com média de 35 vagas por unidade), que atendem à demanda municipal, exclusivamente para presos provisórios, em substituição ao encarceramento em delegacias, tendo em vista que as Cadeias possuem questões específicas e dados insuficientes, inclusive quanto à localização¹¹. A separação entre

⁷ A Secretaria de Ressocialização de Pernambuco utiliza o termo “unidades prisionais” tanto quanto se refere ao gênero que abarca todos os locais de cumprimento da pena, quanto quando se refere à apenas as penitenciárias e colônias penais. Para diferenciar, utilizaremos os termos “em sentido amplo (lato sensu)” e “em sentido estrito (stricto sensu)”, sempre que necessário.

⁸ O Código Penitenciário de Pernambuco distingue a categoria Penitenciária (exclusivamente para condenados) e Presídios (preferencialmente provisórios). A nomeação dos estabelecimentos pernambucanos, porém, não segue essa ordem, sendo nomeados como penitenciárias e presídios estabelecimentos semelhantes, que contém presos provisórios e/ou condenados. Por isso, foi adotada a classificação da LEP que não faz referência aos presídios.

⁹ Utilizaremos “unidades prisionais”, “estabelecimentos penitenciários” e “prisões” como sinônimos no decorrer dessa dissertação

¹⁰ A Secretaria de Ressocialização de Pernambuco utiliza o termo “unidades prisionais” tanto quanto se refere ao gênero que abarca todos os locais de cumprimento da pena, quanto quando se refere à apenas as penitenciárias e colônias penais. Para diferenciar, utilizaremos os termos “em sentido amplo (lato sensu)” e “em sentido estrito (stricto sensu)”, sempre que necessário.

¹¹ Nem em relação à quantidade de unidades e os municípios onde elas se situam os dados do SISDEPEN (Ministério da Justiça e Segurança Pública) e da SERES (Governo de Pernambuco) são coincidentes.

unidades prisionais e cadeias públicas é também realizada pela Secretaria Executiva de Ressocialização (SERES), que faz a gerência do sistema penitenciário pernambucano¹².

Excluímos também deste conceito os patronatos e as casas de albergado, tendo em vista que eles se destinam às pessoas que não mais estão recolhidas nas unidades prisionais e/ou que já cumpriram suas penas, em observância às características diversas das demais unidades prisionais.

Em continuidade, analisamos também os estabelecimentos penais na sua disposição no território estadual. Nesse sentido, o IBGE (2017) conceitua as Regiões Geográficas Intermediárias (RGInt), como sendo aquelas que “organizam o território, articulando as Regiões Geográficas Intermediárias por meio de um polo de hierarquia superior diferenciado a partir dos fluxos de gestão privado e público e da existência de funções urbanas de maior complexidade” (p. 20). Pernambuco está dividido em 4 RGInt: Recife, Caruaru, Serra Talhada e Petrolina. Os estabelecimentos prisionais do sistema penitenciário pernambucano se encontram geograficamente localizados de acordo com a Figura 1. Os marcadores pretos indicam unidades prisionais em sentido estrito (24) e os azuis as cadeias públicas (69).

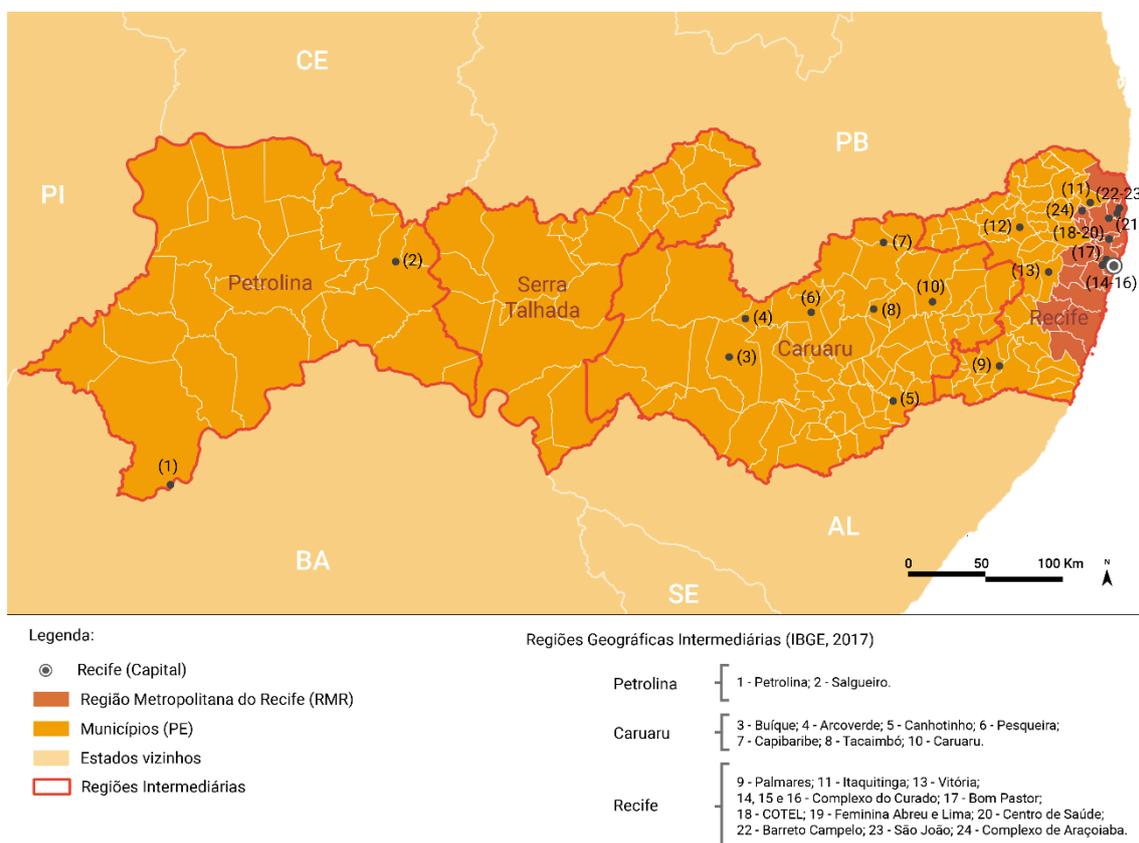


Figura 1: Regiões Geográficas Intermediárias de Pernambuco e estabelecimentos prisionais em sentido estrito. Fonte: SERES (2023) e SISDEPEN (2023); Base Cartográfica: IBGE (2022).

Como é possível se observar na análise da Figura 1, as unidades de maior porte estão mais concentradas na Região Geográfica do Recife (15 unidades¹³) e em sua região

¹² <https://www.seres.pe.gov.br/definicao/unidade.html>

¹³ Palmares, Itaquitinga I e II, Limoeiro, Vitória, Complexo do Curado (3), Bom Pastor, COTEL, Feminina de Abreu e Lima, Centro de Saúde, Igarassu, Barreto Campelo e Agro Industrial São João

mais próxima: Caruaru (7 unidades¹⁴). Não há nenhum estabelecimento penal desse tipo na Região Geográfica de Serra Talhada e na Região Geográfica de Petrolina há apenas 2 unidades: Petrolina e Salgueiro.

As 69 cadeias públicas, apresentadas na figura 2, unidades de menor porte destinadas a presos provisórios, estão mais espacialmente distribuídas nos municípios e regiões geográficas intermediárias de Pernambuco. Mesmo assim, é possível observar alguns municípios que não possuem nenhuma unidade prisional, nem de grande nem de pequeno porte, o que indica que os presos provisórios e definitivos daqueles municípios necessariamente têm que ser recolhidos em unidades de outros municípios, no caso das cadeias, e às vezes de outras regiões geográficas intermediárias, como no caso de cumprimento de pena definitiva. As implicações da distância do cumprimento da pena dos locais de origem das pessoas privadas de liberdade e/ou de suas famílias serão tratadas no decorrer da presente pesquisa.

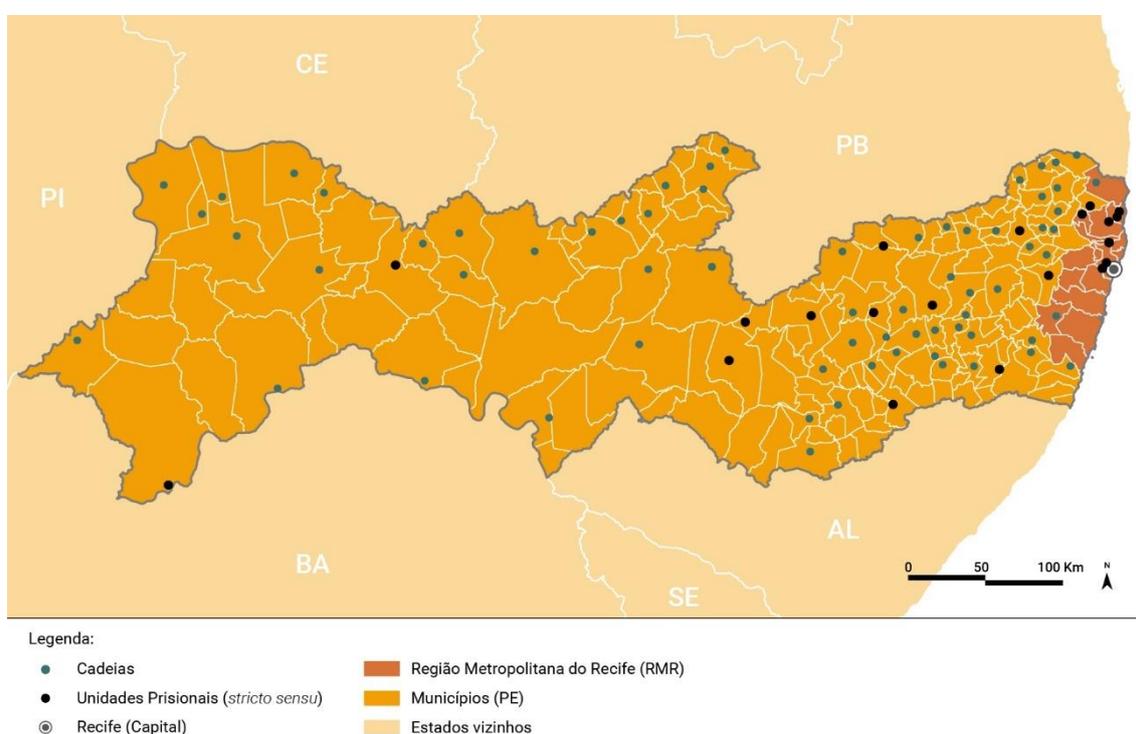


Figura 2: Mapa do Sistema Penitenciário de Pernambuco com estabelecimentos prisionais em estrito senso e cadeias¹⁵. Fonte: SERES (2023) e SISDEPEN (2023); Base Cartográfica: IBGE (2022).

Para facilitar a citação das 24 unidades prisionais em sentido estrito de Pernambuco, utilizaremos no presente estudo denominações mais facilitadas dos nomes

¹⁴ Buíque, Arcoverde, Canhotinho, Pesqueira, Capibaribe, Tacaimbó, Caruaru

¹⁵ Segundo informação da Secretaria Executiva de Ressocialização (SERES), no endereço <https://www.seres.pe.gov.br/definicao/cadeia.php>, há 69 cadeias públicas em Pernambuco. Em relação a partes delas, não foi possível marcar precisamente as coordenadas geográficas, tendo em vista a falta de informações sobre o endereço preciso no *site* da secretaria. Para estas, foi marcado o município onde se encontram.

e de corrente uso pelos órgãos públicos e sociedade civil pernambucana, ligadas ao município ou à parte ou abreviação do seu nome¹⁶:

Nome oficial	Município	Denominação utilizada na pesquisa
Penitenciária Dr. Edvaldo Gomes	Petrolina	Petrolina
Presídio Regional de Salgueiro	Salgueiro	Salgueiro
Colônia Penal Feminina de Buíque	Buíque	Buíque
Presídio Advogado Brito Alves	Arcoverde	Arcoverde
Centro de Ressocialização do Agreste	Canhotinho	Canhotinho
Presídio Desembargador Augusto Duque	Pesqueira	Pesqueira
Presídio de Santa Cruz do Capibaribe	Santa Cruz do Capibaribe	Santa Cruz do Capibaribe
Penitenciária de Tacaimbó	Tacaimbó	Tacaimbó
Presídio Dr. Rorenildo da Rocha Leão	Palmares	Palmares
Penitenciária Juiz Plácido de Souza	Caruaru	Caruaru
Presídio de Itaquitanga I	Itaquitanga	Itaquitanga I
Presídio de Itaquitanga II	Itaquitanga	Itaquitanga II
Presídio Dr. Enio Pessoa Guerra	Limoeiro	Limoeiro
Presídio da Vitória de Santo Antão	Vitória de Santo Antão	Vitória
Presídio Aspirante Marcelo Francisco de Araújo (Complexo do Curado)	Recife	PAMFA
Presídio Juiz Antônio Luiz Lins de Barros (Complexo do Curado)	Recife	PJALLB
Presídio Frei Damiano de Bozzano (Curado)	Recife	Frei Damiano
Colônia Penal Feminina Bom Pastor	Recife	Bom Pastor
Centro de Observação e Triagem Professor Everardo Luna	Recife	COTEL
Colônia Prisional Feminina de Abreu e Lima	Abreu e Lima	Feminina de Abreu e Lima
Centro de Saúde Penitenciário	Abreu e Lima	Centro de Saúde
Presídio de Igarassu	Itapissuma	Igarassu
Penitenciária Professor Barreto Campelo	Ilha de Itamaracá	Barreto Campelo
Penitenciária Agro industrial São João	Ilha de Itamaracá	São João

Tabela 2: Lista de unidades prisionais em sentido estrito em funcionamento em Pernambuco. Fonte: SISDEPEN (2023)

¹⁶ Consideramos que a utilização única de abreviações tão parecidas como PDEG (Penitenciária Dr. Edvaldo Gomes) e PDEPG (Presídio Dr. Enio Pessoa Guerra) pode mais confundir do que elucidar o leitor, tendo em vista que as unidades são conhecidas pelos municípios em que se localizam, especialmente quando fora de Recife. Mantivemos, porém, algumas abreviações de unidades da Região Metropolitana de Recife, como PAMFA, também por serem de amplo uso em Pernambuco.

1.3. Pelos olhos da pesquisadora

Dentre as premissas desta pesquisa, está aquela de que nenhuma atuação no mundo é neutra. Não se pode se despir de sua história e das suas experiências, grandiosas ou cotidianas, longas ou instantâneas, na hora de agir em cada setor da vida, se é que a vida pode ser dividida em setores. Sendo assim, apresento brevemente a parte do meu lugar no mundo que me levou à corrente pesquisa.

Primeiramente, entre a adolescência e a juventude, em um ponto que não consigo precisar, soube de uma história da minha família. A irmã da minha avó, juntamente com o marido, participou da militância contra Ditadura Militar e foi perseguida, capturada, torturada e encarcerada no Estado de Pernambuco.

Ele, João Bosco Rolemberg, “foi preso em 1974, sendo torturado pelo Dops de Pernambuco e pelo DOI-Codi, em São Paulo, durante dois meses, até ser transferido para uma cela provisória na Secretaria de Segurança Pública do Recife, onde permaneceu até ser enviado para a Penitenciária Professor Barreto Campelo, em janeiro de 1975. Libertado em 20 de março de 1979” (Côrtes, 2015, p. 24).

Ela, Ana Côrtes, “capturada em junho de 1974, foi torturada grávida pelo Dops-PE e pelo DOI-Codi em São Paulo. Permaneceu encarcerada até outubro de 1974 e após ser libertada, voltou a morar em Aracaju (SE), de onde manteve intensa comunicação epistolar com o marido. Participou do Movimento pela Anistia, em Sergipe, atuando na retomada da mobilização social contra a ditadura brasileira” (*idem*, p. 29).

Grande parte do meu conhecimento sobre essa história se deve a Joana Côrtes (2015), filha do casal e minha prima, que me apresentou por meio de conversas e de sua pesquisa, um pouco dessa história familiar. Sua dissertação de mestrado, premiada pelo Arquivo Nacional em 2012 e chamada “Dossiê Itamaracá: cotidiano e resistência dos presos políticos da penitenciária Barreto Campelo (Pernambuco 1973-1979)”, parte do fluxo de correspondências, de natureza íntima e afetiva, trocadas entre maridos e esposas durante o período de prisão política, a descortinar os cotidianos, as durezas e as injustiças do regime militar, além da situação prisional, com as possíveis comparações com os dias atuais, e o papel das redes de familiares e de amigos no período prisional.

Em um outro fragmento em que a minha vida pessoal foi transpassada rapidamente pela prisão, lembro dos domingos em que, vindo a Recife no decorrer de 4 anos (2014 a 2017), me instalava no bairro Jardim São Paulo e ao sair por lazer pegava o ônibus na Avenida Liberdade. Era o dia de visita no Complexo Prisional do Curado e íamos calados a ouvir as conversas de quem estava indo realizar as visitas sociais. Na época, muito jovem e sem grandes conhecimentos sobre o mundo penitenciário ainda, lembro de me surpreender com o ambiente de confraternização, em que as conversas iam de histórias mais tristes a fofocas e risadas entre aquelas que, julgava eu, iriam visitar seus maridos, pais, filhos ou amigos.

Profissionalmente, ao me tornar servidora do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, atuei por 4 anos na Vara de Execuções Penais, por onde tramitam os processos de execução da pena de todos aqueles que cumprem regime fechado e semiaberto no Distrito Federal (por volta de 17.000 pessoas). Enquanto pensava no projeto de pesquisa, fui cedida para Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para atuar no

Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), onde atualmente trabalho.

Esse departamento atua diretamente na fiscalização do sistema penitenciário e no fomento da implementação de políticas públicas, participando de inspeções nas unidades prisionais e coordenando os mais diversos projetos para a superação do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro, desde políticas de desencarceramento a políticas de cidadania para presos.

Em agosto de 2022, participei, enquanto assessora, das inspeções realizadas nas unidades prisionais do sistema penitenciário de Pernambuco. Visitei a unidade prisional de Palmares (Presídio Dr. Rorenildo da Rocha Leão) e o Presídio Aspirante Marcelo Francisco de Araújo (Complexo Prisional do Curado – Recife). O relatório de inspeções (CNJ, 2022) é amplamente citado neste trabalho por sua abrangência (16 unidades inspecionadas das 23 pernambucanas à época), sua contemporaneidade e a quantidade de citações sobre o tema localização dos estabelecimentos prisionais, além do impacto no sistema penitenciário pernambucano após a missão presencial que originou sua elaboração.

1.4. Metodologia

Como dito, a presente investigação se propõe a entender sob quais condições a localização das unidades prisionais e a política penitenciária de interiorização em Pernambuco interferem na fruição dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. Adoto para isso o método Hipotético-Dedutivo que, a partir da definição de um problema, faz a formulação de uma ou mais hipóteses, depois a verificação da(s) hipótese(s) e a obtenção de resultados. (Viegas, p. 102).

Nesse sentido, realizei análises qualitativas e quantitativas, através da pesquisa documental (ou de fontes primárias), através de dados “de primeira mão, provenientes dos próprios órgãos que realizaram as observações” e da pesquisa bibliográfica (ou de fontes secundárias), relacionando a estudos similares em estados brasileiros ou outros países (Lakatos & Marconi, 2021).

Quanto às fontes primárias, foram analisados:

1. Dados quantitativos do Sistema Carcerário, especialmente do SISDEPEN (Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional), ferramenta de coleta de dados do sistema penitenciário brasileiro, gerido pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP);
2. Relatórios de ações fiscalizatórias realizadas no período de 2011 a 2022 em Pernambuco pelos diversos órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas, a Controladoria Geral da União (CGU), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Defensoria Pública (DPE), Ministério Público (MP) e outros.
3. Base de dados cartográficos em que constam as unidades prisionais, com foco nas suas adjacências, vias de acesso, linhas e frequências do transporte público.

Instrumento metodológico	Recorte temporal	Recorte espacial	Fonte
Leis e outras normativas	Normativas em vigência	Município; Estado; União; Global	Normativas dos 4 âmbitos
Dados penitenciários	2023	Município, Estado, União	SISDEPEN, SJDH, SERES
Inspeções	2011-2022	Estado	Órgãos de controle externo
Dados cartográficos ¹⁷ sobre vias de acesso e transporte público	2023	Município; Estado	Aplicativos de georreferenciamento e de mobilidade ¹⁸

Tabela 3: Instrumentos metodológicos da pesquisa

1.5. Apresentação da dissertação

A presente dissertação se divide em oito capítulos.

O Capítulo 1 é o capítulo introdutório que pretende lançar as primeiras luzes sobre o tema, conceituar e situar os estabelecimentos prisionais na presente pesquisa, contextualizar a pesquisa quanto à pesquisadora e apresentar a metodologia.

O Capítulo 2 (Pontos de Partida) apresenta os referenciais teóricos e principais conceitos em que se baseiam a pesquisa, tecendo o fio entre as áreas do conhecimento utilizadas como os estudos sobre execução penal, espaços e localização, mobilidade e acessibilidade, direitos humanos das pessoas privadas de liberdade e políticas públicas.

O Capítulo 3 (Sistema Penitenciário Brasileiro e Pernambucano) se propõe a retratar o estado da arte do sistema penitenciário, com foco nas discussões nacionais e locais sobre a localização das unidades prisionais. Nele são delineadas as normativas internacionais, nacionais, estaduais e municipais, os dados quantitativos sobre os sistemas nacional e pernambucano e o impacto da ADPF 347 na construção de novas prisões na última década, além das contextualizações necessárias.

No Capítulo 4 (Ações fiscalizatórias dos órgãos de controle, violação de direitos humanos e localização prisional) são analisados relatórios de ações fiscalizatórias (resoluções, inspeções e auditorias) realizadas pelos órgãos de controle externo nas unidades prisionais pernambucanas de 2011 a 2022, com o olhar atento à violação de direitos humanos e às referências à localização dos estabelecimentos penais.

¹⁷ Cartografia que tem como pressuposto “a análise espacial, entendida por meio de mapas e cartogramas, principalmente, mas também por meio de desenhos compostos por figuras que conseguem representar, de maneira sistemática e esquemática, aspectos da natureza e da sociedade” (Góes & Melazzo, 2022, p. 326)

¹⁸ *Google Maps, OpenStreetMap, Moovit e Cittamobi*, por exemplo

No Capítulo 5 é demonstrada a metodologia de criação da Ferramenta de Avaliação da Localização de Unidades Prisionais, a partir de cada um dos seus itens qualificadores e dos seus indicadores, com a aplicação da Ferramenta a casos-piloto.

Por fim, os Capítulos 6, 7 e 8 apresentam as considerações finais da presente pesquisa, as referências utilizadas e o apêndice, respectivamente.

2. Pontos de partida

O objetivo do Capítulo 2 é situar a pesquisa de acordo com o referencial teórico sobre a execução da pena e as políticas públicas penais, a produção e a hierarquização do espaço urbano, a mobilidade e a acessibilidade e os direitos humanos, dentre outros, entendendo que o tema penitenciário deve abarcar diversas áreas e conhecimentos e que a política penitenciária, executada pelos diversos níveis de poder, também deve ser compreendida a partir da sua correlação com as demais políticas públicas.

2.1. Espaços e localizações

A localização escolhida para o estabelecimento prisional envolve a confrontação de interesses e de discursos, oficiais ou extraoficiais. Também se mostra como palco perene, considerando que esses conflitos se perpetuam no tempo, com tentativas de desativação das unidades prisionais ou com a chegada de novos equipamentos penitenciários, além das transformações que ocorrem inevitavelmente em seu entorno durante a sua permanência.

O conceito de espaço, como instância da sociedade, ao lado da instância econômica e cultural-ideológica, é citado por Milton Santos (1985) que o entende como um “fator da evolução social e não apenas uma condição” (p. 12). Assim, o espaço não apenas sofre influência do status socioeconômico da sociedade e de suas mudanças, mas também influencia e promove trocas: a sua “essência é social” (*idem, ibidem*).

A localização de cada pessoa, coisa ou instituição, por isso, não é estanque. Ela é “um momento do imenso movimento do mundo, apreendido em um ponto geográfico, um lugar. Cada lugar está sempre mudando de significação, graças ao movimento social: a cada instante as frações da sociedade que lhe cabem não são as mesmas” (*idem, p. 13*).

Nesse sentido, um equipamento urbano ou rural tem determinado seu local geográfico por um *feixe de forças* histórico e atual e, a partir do momento da sua instalação, também promove mudanças sociais e econômicas, continua a influenciar e ser influenciado e pode ter sua significação na sociedade modificada: “a cada instante as frações da sociedade que lhe cabem não são as mesmas” (*idem, p. 13*).

Não há, portanto, elementos isolados:

[c]ada elemento do espaço – homens, firmas, instituições, meio – entra em relação com os demais, e essas relações são em grande parte ditadas pelas condições do lugar. Sua evolução conjunta num lugar ganha, destarte, características próprias, ainda que subordinada ao movimento do todo, isto é, do conjunto dos lugares (*idem, p. 21/22*).

A localização, especialmente quanto ao conteúdo relacional com o entorno, diz diretamente sobre a posição hierárquica e social que aquele edifício e os seus usuários ocupam na sociedade, ora de reverência e de inclusão, ora de distanciamento. A necessidade da análise da inserção das unidades penitenciárias no tempo e no espaço se dá porque o caráter da sua localização não é imutável enquanto toda a sociedade se transforma, inclusive territorialmente.

Nesse sentido, Bourdieu (2003) afirma que

não há espaço, em uma sociedade hierarquizada, que não seja hierarquizado e que não exprima as hierarquias e as distâncias sociais, sob uma forma (mais ou menos) deformada e, sobretudo, dissimulada pelo efeito de naturalização que a inscrição durável das realidades sociais no mundo natural acarreta: diferenças produzidas pela lógica histórica podem, assim, parecer surgidas da natureza das coisas (basta pensar na ideia de ‘fronteira natural’) (p. 2).

A distribuição de grupos de pessoas nos espaços mais ou menos privilegiados, com mais ou menos infraestrutura e com mais ou menos acessos a outros espaços é determinada pela estrutura hierárquica social e é feita de forma a perpetuar essa hierarquia. Inscritas no espaço social, as hierarquias se tornam ainda mais enraizadas, “através da experiência prolongada e indefinidamente repetida das distâncias espaciais nas quais se afirmam distâncias sociais” (*idem*, p. 4).

Assim, para que mudanças ou reversões possam ocorrer no *status quo* seria necessário um “trabalho de transplantação, de uma mudança das coisas e de um desenraizamento ou de uma deportação de pessoas, as quais suportam transformações sociais extremamente difíceis e custosas” (*idem*, p.3).

A importância do espaço para o poder se dá porque é nele que “o poder se afirma e se exerce, e, sem dúvida, sob a forma mais sutil, a da violência simbólica como violência despercebida: a dos espaços arquitetônicos” (*idem*, p. 5). Ou seja, as distâncias sociais podiam já existir, e provavelmente já existiam, mas quando inscritas no território se tornam mais imutáveis ou pelo menos com mais barreiras para uma efetiva mudança do *status* atual.

Ao analisar as categorias de espaços, Villaça (2001) estabelece a diferença entre o espaço regional e o espaço intra-urbano a partir do seu “objeto estruturador”. No espaço regional, a estruturação é “dominada pelo deslocamento das informações, da energia, do capital constante e das mercadorias em geral – eventualmente até da mercadoria força de trabalho” (p. 18). A importância das distâncias diminui, porque as comunicações fariam, então, com que o mundo “se encolhesse” (p. 19).

Por sua vez, o espaço intra-urbano continua a se estruturar

fundamentalmente pelas condições de deslocamento do ser humano, seja enquanto portador da mercadoria força de trabalho – como no deslocamento casa/trabalho -, seja enquanto consumidor – reprodução da força de trabalho, deslocamento casa-compras, casa-lazer, escola, etc (*idem*, p. 20)

Villaça traz ainda os conceitos de localização como a “relação a outros objetos ou conjuntos de objetos”, sendo a localização urbana

aquela na qual as relações não podem existir sem um tipo particular de contato: aquele que envolve deslocamentos dos produtores e dos consumidores entre os locais de moradia e os de produção de consumo (*idem*, p. 23).

Os deslocamentos humanos e materiais se tornam, portanto, essenciais e estruturais para uma localização urbana ou rural e para as trocas necessárias entre os diversos pontos do território. Assim, é impossível pensar na instituição prisão sem

lembrar dos seus deslocamentos: entrada e saída de presos, de funcionários, de visitantes e de insumos, sem deixar de lado também os deslocamentos de informações e de decisões. As distâncias prisionais em relação às informações podem ser diminuídas pelas comunicações, as de pessoas e bens nem tanto, tendo em vista que os meios atuais de substituição, como as visitas virtuais por videochamada, não suprem a importância afetiva e material das visitas presenciais.

Em complemento, Villaça afirma que a

acessibilidade é mais vital na produção de localizações do que a disponibilidade de infraestrutura. Na pior das hipóteses, mesmo não havendo infraestrutura, uma terra jamais poderá ser considerada urbana se não for acessível – por meio do deslocamento diário de pessoas – a um contexto urbano e a um conjunto de atividades urbanas... e isso exige um sistema de transporte de passageiros (*idem*, p.23).

Por fim, Caldeira (2011), relembra que

o espaço construído não é um tipo de cenário neutro para a expansão das relações sociais. A qualidade do espaço construído inevitavelmente influencia a qualidade das interações sociais que lá acontecem. Ela não as determina completamente, já que há sempre lugar para diversas e algumas vezes subversivas apropriações de espaços, e para a organização de ações sociais que contestam aquelas moldadas práticas espaciais (p. 302).

Em breve resumo, o espaço é fruto e produtor de poder e a localização, considerando as distâncias físicas e relacionais entre um equipamento e os outros, é o que verdadeiramente forma esse espaço e suas forças convergentes e divergentes. Assim, a ingerência no espaço em que se insere um equipamento e um grupo de pessoas é componente essencial para mudanças sociais que uma sociedade entenda como necessárias.

2.2. Mobilidade e acessibilidade

Tendo em conta a função estruturadora dos deslocamentos no espaço intra-urbano, mas também nas relações entre a zona urbana e a zona rural, trazemos a essa pesquisa a discussão sobre transportes públicos, mobilidade e acessibilidade.

A Lei 12.587/2012 (Brasil, 2012) define em seu art. 4º como:

- a) transporte urbano: o “conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana” (inciso I);
- b) transporte público coletivo: o “serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público” (inciso VI);
- c) mobilidade urbana: a “condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano” (inciso II);

- d) acessibilidade: a “facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos a autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor” (inciso III);

Essa conceituação legal não dá conta, porém, do aprofundamento do debate. Balbim (2016, *apud* Góes & Melazzo, 2022) indica que o termo mobilidade:

é polissêmico, polimorfo e alude a diversas tipologias de movimentos, tais como mobilidade social, do trabalho, cotidiana, residencial, migrações e até mesmo o traslado para turismo. Todos esses tipos de mobilidade estão ligados à divisão social e territorial do trabalho e dos modos de produção, que configuram o espaço – tanto social quanto territorial em suas múltiplas escalas (p. 316).

O autor especifica a mobilidade geográfica como sendo aquela em que “pessoas, mercadorias e informações têm de se mover de um ponto a outro, na cidade ou entre elas, por um meio de locomoção”. Afetam essa mobilidade “as características do meio físico e da forma urbana” e as “condições sociais e econômicas” no caso dos deslocamentos de pessoas (*idem*, p. 316 e 317).

Acrescentamos a esse conceito que a mobilidade “não é apenas uma ação física, mas imbuída de significados e de práticas, tendo, portanto, uma dimensão política e social”. Assim, a mobilidade “é um recurso que é acessado de forma diferente por cada pessoa a depender de seu gênero, função profissional, e razão de estar na cidade” (Cresswell, 2009, *apud* Góes & Melazzo, 2022).

Por sua vez, a acessibilidade se mostra como um conceito mais amplo, porque pode ser definida como “a forma de superar um obstáculo espacial, que pode ser medida pelo tempo e/ou distância e que é uma característica inerente a um determinado local” (Ingram, 1971, *apud* Cardoso, 2008).

O autor aponta ainda dois tipos de acessibilidade:

- a) Acessibilidade relativa: o grau de conexão entre dois lugares;
- a) Acessibilidade integral: “o grau de conexão entre um ponto e todos os pontos da mesma área a destinos, que mediria, após o acesso ao sistema de transporte, a facilidade de se chegar ao local desejado” (*idem*, p. 72)).

O isolamento, por sua vez, se define pela ausência de conexão de um ponto aos demais, tendo em vista a premissa de que “a separação (seja ela tempo ou distância) limita o número de oportunidades disponíveis” (Morris et al., 1979 *apud* Cardoso, 2008, p. 75). Não é que um ponto do espaço não possa ser acessado de nenhuma forma, mas é que as dificuldades podem ser tantas para os usuários que se considera a conexão precária como inválida, porque impeditiva de um acesso minimamente digno e razoável.

Sobre a importância da manutenção das atividades de integração familiar e comunitária, Gomide (2006, p. 244) afirma que:

[t]oda pessoa necessita permanecer integrada à comunidade, para preservar seu senso de valor. A segregação espacial, na medida em que impede o desenvolvimento das capacidades humanas e provoca a desigualdade de acesso às oportunidades entre os grupos sociais, colabora na perpetuação do círculo vicioso da exclusão social.

Em relação à capacidade das famílias e de outros membros da comunidade de acessarem as unidades prisionais, garantindo o direito de visita, o que se está a analisar é a acessibilidade do destino unidade prisional em específico. O parente ou amigo parte de diversos pontos da cidade (ou de outras cidades) e precisa chegar num destino único, que deve ser acessível: a unidade prisional que seu ente está encarcerado.

Em relação ao acesso das pessoas recolhidas em determinada unidade prisional para outros pontos, a unidade deve ser também considerada ponto de partida e estar conectada a equipamentos públicos (de saúde, de justiça e de combate a incêndio) e privados (como lugares em que haja oportunidade de emprego extramuros).

Para melhoria do grau de conexão, Gomide (2006) aponta que a

acessibilidade urbana pode ser melhorada tanto por melhores condições de mobilidade (i.e., através de mais rápidos, eficientes e adequados meios de transportes) quanto pela melhor distribuição no espaço urbano das atividades econômicas e sociais (i.e., pela redução das distâncias a serem percorridas). Portanto, fica evidente a relação entre as políticas de transporte e uso do solo urbano. Apesar disso, uma análise da realidade de diversas cidades brasileiras demonstra uma incipiente integração entre essas duas políticas (p. 248/249).

Nesse sentido, como indicam Góes e Melazzo (2022), “a acessibilidade, então, conjuga-se à mobilidade qualificando-a, especificando-a, colocando-a como uma condição geral da dinâmica da cidade sendo, a acessibilidade, a especificação social dessa dinâmica” (p. 317).

Importante diferenciar a acessibilidade aqui tratada com o outro conceito homônimo, que se refere ao acesso físico, como “possibilidade e condição de alcance, percepção e entendimento para a utilização com segurança e autonomia de edificações, espaço, mobiliário, equipamento urbano e elementos”, conforme a definido pela NBR 9050/2004, que trata do equipamento em si e não da sua localização e sua relação com os demais equipamentos urbanos ou rurais.

Por fim, sobre meios de transportes, trazemos os apontamentos em relação aos transportes públicos e à caminhabilidade, tendo em vista a predominância da baixa escolaridade e da baixa renda média das pessoas em situação de privação de liberdade e de suas famílias, que dependem de meios economicamente viáveis e alternativos ao transporte privado para uma eficiente acessibilidade aos equipamentos penitenciários, tema tratado no capítulo 3.

Assim, os serviços de transporte de média e alta capacidade (ônibus, trens e outros) conectam e integram “os pedestres com as áreas da cidade cuja distância não pode ser percorrida por caminhada ou de bicicleta, sendo assim um componente essencial para que as pessoas tenham acesso a todo o conjunto de oportunidades e recursos da cidade”. Servem, ainda, como “espinha dorsal para outras opções de transporte que servem toda a gama de necessidades de transporte urbano” (ITDP, 2017, p. 24).

Por seu turno, a caminhabilidade deve ser “entendida de forma a incluir usuários que precisam de auxílio para se locomover ou carregar objetos, tais como cadeiras de rodas, carrinhos de bebê e carrinhos de compras” entre pontos da cidade (*idem*, p. 20).

Por isso, necessário saber qual o público que faz esses percursos: quem são os visitantes das unidades prisionais, por exemplo.

Esses dois conceitos serão lembrados especialmente quando falarmos sobre a integração das unidades prisionais ao entorno, a partir da análise das possibilidades de acesso via transportes públicos no capítulo 5.

2.3. O lugar da execução da pena

Como argumentado no item 2.1, uma instituição ocupa uma posição hierárquica na sociedade, que se pode modificar a partir da mudança das suas funções ou do seu conteúdo relacional com as demais instituições, pessoas e meio social. A instituição ocupa, portanto, um lugar. Como afirma Haesbaert (2017),

Na geografia de língua inglesa, na qual lugar é um conceito amplo e fundamental, ele foi considerado incorporado à ideia de 'localização significativa', como ressaltam John Agnew e Tim Cresswell. Muito mais do que simples local (enquanto unidade de extensão geográfica mínima) ou localização (o 'onde' de um fenômeno'), o lugar compreenderia não só um conjunto concreto na realização de relações sociais, mas também os vínculos mais subjetivos de um determinado 'sentido de lugar'. (p. 15)

A partir dos diversos processos históricos que perpassam a prisão e considerando os diferentes contextos socioeconômicos e culturais de cada região do mundo, a instituição prisão pode ocupar diversos lugares, sucessiva ou concomitantemente. Seguimos neste subcapítulo com o objetivo de apresentar de forma breve a influência dos processos históricos no lugar ocupado pela prisão, especialmente no contexto ocidental, e o recente processo de instalação de unidades prisionais em áreas cada vez mais isoladas da malha urbana.

2.3.1. Do processo secreto de execução pública ao processo público de execução secreta

É necessário observar que a instituição prisão traz consigo toda uma classe de relações sociais e de poder, que seguem algumas tramas históricas, mas também trazem especificidades locais.

A execução da pena no decorrer da história ocidental passa por diversos dispositivos, procedimentos e lugares. Como apontam Maranhão e Aguiar (2016), até a Idade Moderna, as penas pelo cometimento de crimes eram mais ligadas a castigos corporais, trabalhos forçados, deportação, morte e venda como escravo, dentre outros. O cárcere era, na Antiguidade, "percebido apenas como um local provisório, para manter pessoas até o cumprimento das punições designadas" (p. 78).

Somente a partir do século XVII, começa uma mudança de paradigma quanto ao ato de punir. A restrição de liberdade passa a ser o principal modo de punição pelo cometimento de atos lesivos à sociedade europeia e estadunidense. Nesse sentido, "pode-se dizer que a criação do sistema prisional foi vista como uma evolução dos

costumes éticos e morais da sociedade, que já não aguentavam mais as cenas de tortura e morte como um espetáculo público” (*idem*, p. 80).

Foucault aponta que “no fim do século XVIII e começo do XIX, a despeito de algumas grandes fogueiras, a melancólica festa da punição vai se extinguindo”. As punições, a partir daí, seriam “menos diretamente físicas, uma certa discricção na arte de fazer sofrer, um arranjo de sofrimentos mais sutis, mais velados e despojados de ostentação”. Essa é uma “tendência que se vem acentuando sempre mais desde o século XIX a modular os castigos segundo os indivíduos culpados” (1975, p. 13).

Nessa virada de paradigma, a “publicidade, portanto, dos debates e da sentença; quanto à execução, ela é como uma vergonha suplementar que a justiça tem vergonha de impor ao condenado; ela guarda distância, tendendo sempre a confiá-la a outros e sob a marca do sigilo” (*idem*, p.15).

Há um deslocamento:

do ponto de aplicação desse poder [de punir]”: que não seja mais o corpo, com o jogo ritual dos sofrimentos excessivos, das marcas ostensivas no ritual dos suplícios, que seja o espírito ou antes um jogo de representações e de sinais que circulem discretamente, mas com necessidade e evidência no espírito de todos (*idem*, 110).

Ao mesmo tempo há um deslocamento do lugar que essa punição vai ocorrer: sai da praça pública aos olhos e com a participação da sociedade para uma “grande arquitetura fechada, complexa e hierarquizada que se integra no próprio corpo do aparelho do Estado” (*idem*, 114).

De um processo de investigação secreto e uma execução da pena pública, passamos paulatinamente a um processo de investigação público e uma execução da pena oculta. Essa mudança, apesar do apelo ao fim do martírio em praça pública, não surge por uma vontade de melhoria da dignidade das pessoas presas ou para estabelecer “princípios mais equitativos, mas [para] estabelecer uma nova ‘economia’ do poder de castigar, assegurar uma melhor distribuição dele, fazer com que não fique concentrado demais em alguns pontos privilegiados, nem partilhado demais entre instâncias que se opõe”. A intenção também era diminuir o custo econômico e o custo político, “dissociando-os do arbitrário do poder monárquico” (*idem*, p. 80 e 81).

2.3.2. Da instituição total aos muros porosos

A arquitetura massiva e fechada das unidades prisionais é um dos exemplos dados por Goffman (1961) como instituição total, onde “um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrativa” (p. 11). Assim, “a barreira que as instituições totais colocam entre o internado e o mundo externo assinala a primeira mutilação do eu”, a partir da criação de uma tensão entre o mundo externo e o mundo interno, “como uma força estratégica no controle dos homens” (p. 24).

É a instalação de um poder disciplinar sobre os indivíduos, a partir de “métodos que permitem o controle minucioso das operações do corpo, que realizam a sujeição

constante de suas forças e lhes impõem uma relação de docilidade-utilidade”. (Foucault, op. Cit., p. 135).

Foucault, em curso apresentado na *École de France*, apresenta uma terceira fase do mecanismo penal. A primeira se referia ao sistema legal, “divisão binária do que é proibido e permitido, acoplamento entre um tipo de ação proibida e um tipo de punição” (idade médias aos séculos XVII-XVIII). A segunda é o mecanismo disciplinar (a partir do século XVIII), em que “a lei enquadrada por mecanismos de vigilância e de correção”, além do binário, aparece como figura central o “culpado” para “eventual transformação do indivíduo”. A terceira fase é atual e definida como dispositivo de segurança, em que as reações do poder “vão ser inseridas num cálculo de custo”, num “custo da repressão e da delinquência” (2023, p. 8, 9 e 13).

Entendendo que essas fases não se sobrepõem, mas sim coexistem em determinadas épocas com predominâncias, Foucault afirma que nos dispositivos de segurança “o meio aparece como um campo de intervenção”. Não se trata mais de “circunscrever um espaço no qual seu poder e os mecanismos do seu poder funcionarão plenamente e sem limites”, em que tudo é regulamentado (força centrípeta da disciplina), como uma instituição total. Agora o meio amplia o poder a partir da integração de novos elementos e “interfere com acontecimentos de tipo quase natural que se produzem ao redor dele” (*idem*, p. 59/60).

O caráter de instituição total se dissolve na contemporaneidade. Os muros da prisão ficam mais porosos e os fluxos entre dentro e fora se intensificam. Cunha nesse sentido afirma que a prisão se torna menos total, porque “mais controlada do exterior e dele estruturalmente dependente, menos fechada sobre si própria, com fluxos de toda a ordem atravessando os seus limites materiais” (2002, p. 24).

Esse fenômeno pode ser observado por diversos âmbitos: a entrada diária de agentes penitenciários, o regime semiaberto que permite a saída e o retorno das pessoas privadas de liberdade, as visitas sociais, as sacolas de mantimentos que entram através das famílias, os equipamentos (celulares, drogas e afins) que entram ilegalmente na prisão pelas mais diversas vias e a maior frequência de vistorias de órgãos públicos fiscalizatórios e de organizações da sociedade civil.

Também atualmente os veículos oficiais de comunicação têm cada vez mais adentrado os presídios com a promessa de denúncia da violação de direitos humanos ou de mostrar a dominação do cárcere pelas facções criminosas. Não só, com a massificação dos meios de comunicação não-profissional em tempo real, abundam mídias caseiras filmadas pela população em geral, inclusive pelos próprios presos¹⁹. Esse cada vez mais expressivo compartilhamento da vida dentro da prisão, especialmente em situações de crise como as sangrentas rebeliões, influencia os debates acalorados sobre a questão prisional.

¹⁹ Basta uma breve pesquisa em sites de busca para achar dezenas de reportagens com filmagens realizadas no cotidiano prisional ou nas crises penitenciárias, como exemplos: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/na-mira/video-mostra-fernandinho-beira-mar-chegando-ao-presidio-federal-do-rn> e <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1846680-videos-feitos-por-detentos-mostram-barbarie-em-penitenciaria-de-manau.shtml>. Acesso em: 14 de março de 2024.

Nesse sentido, Godoi, seguindo as teses sobre poder disciplinar e poder governamental de Foucault, aponta que

a prisão aparece aqui também como um espaço poroso no interior de um dispositivo de governo, como uma tecnologia (entre outras) de gestão de populações, de agenciamento e regulação de fluxos (de pessoas, objetos e informações), de condução das condutas, de produção e administração de determinadas formas de vida (2015, p. 19).

A prisão não seria mais uma muralha fechada à sociedade, reguladora de todo e qualquer movimento do preso, excluindo-o completamente da sociedade com uma “mortificação do eu” (Goffman, 1961), que tira a sua personalidade e seu contato com o mundo. Ela estaria sujeita aos diversos fluxos, mais ou menos regulados a depender da unidade prisional e do seu contexto, e por isso faz parte das dinâmicas políticas e sociais locais, regionais, nacionais e mundiais.

Porém, alguns limites a uma integração com a sociedade permanecem e o argumento oficial principal utilizado para os distanciamentos é o da segurança pública. Exemplo deles é a distância das unidades prisionais, que cria barreiras e regula de forma explícita e implícita os modos de fazer e viver, não só dos presos, mas de todos aqueles que têm contato com o cárcere.

2.3.3. Dos processos dos Estados Unidos e da Europa às peculiaridades do Brasil

Analisando as últimas décadas do sistema penal, percebe-se que, nos Estados Unidos e na Europa, ocorreu entre 1890 e 1970 o que Garland (2017) aponta como “previdenciariismo penal”, no contexto da política de Bem-Estar Social, em processos que:

tendiam a admitir a perfeição do homem, a ver o crime como sinal de um processo de socialização deficiente e a preconizar que o Estado deveria assistir aqueles que carecessem das provisões econômicas, sociais e psicológicas necessárias para a integração social adequada e que mantivessem a conduta respeitadora da lei (p. 61).

O previdenciariismo penal, especialmente no pós-guerra, se promovia a partir de uma atenção à melhoria das condições das prisões, ao tratamento individualizado e à inauguração de benefícios encarceradores, entre outros, como meio para uma reabilitação do apenado e, conseqüentemente, para a diminuição da violência na sociedade.

A partir da década de 1970, porém, o ideal de reabilitação sofre grave declínio, considerado como um “como um ideal impossível, mas principalmente como um objetivo político inútil, até mesmo perigoso, que era contraproducente nos seus efeitos e equivocado nas suas finalidades” (*idem*, p. 51).

Nessas décadas, de fato, houve o aumento dos fenômenos criminosos, porém em menor medida do que veiculado pela mídia. Houve em maior proporção um aumento do medo e da consciência do crime. Como prossegue Garland: “[e]m que pese o fato de o crime possuir distribuição social bastante desigual, e dos riscos de vitimização estarem

desproporcionalmente concentrados nos distritos urbanos mais pobres, o crime agora é vastamente experimentado como um fato primordial da vida moderna” (*idem*, p. 244).

A partir daí, seria instalada uma “nova penalogia”, como afirma Wacquant (2011):

cujo objetivo não é mais nem prevenir o crime, nem tratar os delinquentes visando o seu eventual retorno à sociedade uma vez sua pena cumprida, mas *isolar grupos considerados perigosos e neutralizar seus membros mais disruptivos* mediante uma série padronizada de comportamentos e uma gestão aleatória dos riscos, que se parecem mais com uma investigação operacional ou reciclagem de ‘detritos sociais’ que com trabalho social (p. 94 – grifo no original).

Essa nova penalogia surgiria num período de “penúria fiscal, resultado da forte baixa dos impostos para as empresas e as classes superiores”. A solução dada no Governo Reagan (EUA, 1981 a 1989) para “o aumento dos orçamentos e do pessoal ao sistema carcerário”, que seguia aumento paulatino do encarceramento, foi:

- (1) “diminuir o nível de vida e de serviços no seio dos estabelecimentos penitenciários, limitando ou suprimindo os ‘privilégios’ concedidos aos seus prisioneiros, tais como ensino, esporte, entretenimentos e atividades voltadas para a reinserção;”
- (2) “investir na inovação tecnológica para melhorar a produtividade da vigilância”;
- (3) “transferir uma parte dos custos da carceragem para os presos e suas famílias”; e
- (4) “reintroduzir o trabalho desqualificado em massa no seio das prisões” (*idem*, p. 97).

Comparar os dois sistemas é necessário para compreender que, enquanto o previdenciarismo penal entendia a prisão como última instância, lugar para aqueles que não conseguiram ser reabilitados pelos outros mecanismos, hoje em dia “ela é concebida explicitamente como mecanismo de exclusão e controle”, sendo “os próprios muros são vistos como o elemento mais importante e valioso da instituição” (Garland, 2017, p. 380).

Essa transformação segue aquela que ocorreu no contexto socioeconômico nesses países, já que o “desaparecimento dos primeiros empregos para homens jovens da ‘subclasse’ somado ao empobrecimento e famílias e de vizinhanças suscetíveis ao crime, significa que a prisão e a liberdade vigiada agora carecem dos apoios sociais dos quais anteriormente dependiam os esforços de reabilitação” (*idem*, p. 381).

Porém, é mais do que necessário situar o debate acima no contexto do estudo em que eles foram feitos (Estados Unidos e Europa). Alguns rebatimentos dessas políticas ocorrem no contexto brasileiro, ainda que tardiamente, especialmente na importação de conceitos sobre o cumprimento da pena na legislação brasileira. Outras questões, por sua vez, se deram de forma diversa no contexto brasileiro.

Nos EUA e na Europa, foi possível se observar que as instituições penais e o discurso hegemônico de fato começaram a aceitar o previdenciarismo penal, assim “o tom apaixonado e moralista das demandas por punição, que sempre integraram a reação da sociedade ao crime, tornou-se de certa forma tabu no discurso das elites governamentais e políticas” (*idem*, p. 113).

No Brasil, as instituições penais e prisionais, apesar de ganhos em algumas políticas públicas de direitos humanos, não passaram por real reforma de forma a garantir verdadeiras e duradouras melhorias nas prisões²⁰. Além disso, no debate penitenciário do pós-Ditadura Militar, reivindicou-se “o aperfeiçoamento carcerário (no mais das vezes, acompanhado da retórica da expansão das vagas prisionais), seja para tratar os presos com humanidade, seja para tratá-los com mais rigor” (Marques, 2017, p. 250), mesmo num contexto de superlotação e superencarceramento.

Caldeira (2011) afirma que

[a] associação do desenvolvimento das disciplinas com o dos direitos individuais e democracias liberais e com o controle e enclausuramento do corpo, assim, como o abandono progressivo da violência seja como método pedagógico seja como forma de punição, são claros na história dos países que inventaram o modelo liberal-democrático (França, Inglaterra e Estados Unidos) (p. 373/374).

Assim,

Países como o Brasil, mas também outros com histórias diferentes (geralmente histórias coloniais) e que hoje têm democracias disjuntivas, forçam-nos a dissociar os elementos dessa história e a questionar essa sequência. Eles nos forçam a ver a possibilidade de cidadania política sem o controle da violência, de um estado de direito coexistindo com abusos da polícia e de democracias eleitorais sem direitos civis ou sem um sistema judiciário legitimado” (*idem*, p. 374).

Dessa forma, a autora afirma a existência de múltiplas modernidades, sendo que tanto no caso das ciências criminais quanto de outras, a visão mais difundida, que em geral é a europeia, muitas vezes não corresponde às demais visões sobre o que ocorreu nos demais países.

Assim, mesmo que proclamada a cidadania e os demais direitos humanos nas constituições brasileiras desde o império, “as associações de disciplina, direitos individuais e enclausuramento do corpo que encontramos no modelo europeu nunca aconteceram” (p. 374).

Apesar de influenciada internacionalmente pela política do Bem-estar social, a promulgação da Lei de Execução Penal brasileira (LEP), Lei nº 7.210/1984 (Brasil, 1984), que estabelece uma série de direitos e determinações protecionistas como “o respeito à integridade física e moral”, “alimentação suficiente e vestuário” “atribuição de trabalho e sua remuneração”, a separação entre presos condenados e provisórios, de crimes mais e menos graves, de reincidentes e de primários” (art. 5º e ss., art. 10 e ss., art. 40 e ss.), nunca chegou a efetivamente ser colocada em prática, como será tratado nos capítulos 3 e 4.

²⁰ A Câmara de Deputados já realizou 4 Comissões Parlamentares de Inquérito CPIs (1976, 1993, 2008 e 2015): “em cada uma dessas investigações, problemas recorrentes como a superpopulação dos presídios foram debatidos” (Câmara dos Deputados, 2017). Na CPI de 1976 já se falava em superlotação; alto grau de presos provisórios; falta de separação e classificação de presos; falta de assistência médica, de trabalho, de estudo e de lazer (Rudnicki e Souza, 2010).

2.3.4. Do afastamento físico e simbólico das prisões

Aprofundando o debate da localização das unidades prisionais, Godoi (2017) relembra que o lugar dos presos sempre foi uma preocupação “no desenvolvimento histórico das instituições punitivas, antigas e modernas”. Ele aponta a deportação, o degredo e o banimento nos tempos coloniais e as construções nas ilhas de Fernando de Noronha (PE), Ilha Grande (RJ) e Ilha de Anchieta (SP), não obstante as experiências urbanas das Casas de Câmara e Cadeia, também tratadas no capítulo 3.

Assim,

“distanciar os criminosos, temporária ou definitivamente, foi desde muito cedo:

- 1- um modo de reforçar a segurança de sociedades que se consideravam assoladas pelo crescimento da criminalidade;
- 2- uma maneira de modular a intensidade das penas impostas, combinando o máximo rigor com a benevolência de matar (EKIRCH,1985); e
- 3- um meio de atender a determinados interesses econômicos e políticos das classes dominantes (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004) (p.145).

Além disso, há até hoje a promessa de salvar as cidades e suas economias rurais com a indústria da prisão. Nos Estados Unidos, Huling (2002) aponta que, sob esses argumentos e a partir de subsídios e concessões dados pelos municípios para instalação das prisões, a maioria das prisões está agora em áreas rurais (p. 7).

A promessa de crescimento econômico a longo prazo, porém, não se cumpriu: “a maioria dos empregos gerados, especialmente os melhores pagos, não foram para as pessoas que viviam nas cidades, pois requeriam uma experiência profissional e/ou nível educacional que muitas residentes rurais não têm” (tradução livre, p.3). Além disso, a prisão também não tem grandes conexões econômicas, falhando em atrair um significativo número de indústrias associadas (*idem*, p. 3), inclusive podendo desencorajar outras formas de desenvolvimento econômico (*idem*, p. 5).

Como argumento complementar, o afastamento das prisões da cidade prometeu distanciar os criminosos das cidades, neutralizando-os. A recente urgência em afastar fisicamente as prisões da cidade, que ocorre tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil, faz parte de um discurso sobre o crime e as reações da sociedade em relação a ele.

Sobre isso, Caldeira (2011) afirma que o crime “rompe o significado e desorganiza o mundo”. Daí surgem muitas vezes as narrativas do crime que “impõem separações, constroem muros, delineiam e encerram espaços, estabelecem distâncias, segregam, diferenciam, impõem proibições, multiplicam regras de exclusão e de evitação, e restringem movimentos” (p. 28).

O crime é usado, então, como principal argumento para a separação espacial numa sociedade desigual, criando estereótipos e preconceitos, dividindo a sociedade e desconsiderando determinados corpos como menos merecedores de direitos. Nesse sentido, Caldeira também indica três estratégias utilizadas pelo discurso majoritário punitivista brasileiro:

- 1) “Negar a humanidade dos criminosos”: “os detentos são representados como aqueles que cometeram os crimes mais violentos (homicídio, estupro) e, portanto, como pessoas que violaram a natureza humana, que são dominadas pelo mal e pertencem apenas ao espaço do crime: eles não têm família, nenhuma ligação com os outros, nada; eles ‘ofendem o gênero humano’”;
- 2) “Associar os esforços da administração do estado para impor o estado de direito, controlar a polícia, reformar prisões e defender os direitos humanos ao fato de que o crime aumentou”;
- 3) “Comparar as políticas de humanização das prisões à concessão de privilégios para bandidos” (*idem*, p. 349).

O afastamento físico e simbólico da prisão como lugar do “outro” representa também a criação dessa barreira que, a partir do esforço de negação de direitos, afasta, discrimina e nega qualquer humanização aos presos e à estrutura de relações que os ronda. Além disso, o discurso se enquadra nas demandas de punições mais severas.

O lugar da prisão e a localização geográfica da unidade prisional estão intrinsecamente relacionados e delimitam a fruição de direitos das pessoas afetadas pela prisão, não somente dos reclusos, e as próprias funções e consequências do cárcere. Para analisar o fenômeno no Brasil, o espraio das prisões pelo interior dos estados brasileiros e suas consequências serão mais detalhados nas seções seguintes e no Capítulo 3.

2.4. Direitos humanos das pessoas privadas de liberdade

As Orientações Técnicas para a Planificação de Estabelecimentos Penitenciários, redigidas pelo Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), iniciam seu documento com importante lembrete de Nelson Mandela²¹:

A forma com que uma sociedade trata seus presos é um claro exemplo de seu caráter... O modo com que nossos estabelecimentos penitenciários podem contribuir com todo seu potencial de reduzir de maneira permanente as taxas de delinquência nos países também tem a ver com a forma com que tratam os presos. Nunca insistiremos o suficiente na importância tanto da profissionalidade como do respeito aos direitos humanos. Precisamos de um ambiente propício para que os presos aprendam a respeitar as leis. Não encontraremos soluções duradouras se seguirmos tratando nossos reclusos como se fazia antes, negando sua dignidade e seus direitos como seres humanos. (tradução livre - p.3)

A Constituição Federal (Brasil, 1988) prevê em seu artigo 5º que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

²¹ Ex-Presidente da África do Sul e vencedor do Nobel da Paz em 1993, Nelson Mandela passou 27 anos encarcerado por sua luta contra o racismo e o *apartheid*. Foi importante voz pelos direitos humanos, igualdade e democracia.

Também são garantidos pela Carta Magna o “respeito à integridade física e moral” (inciso XLIX) e a proibição de tortura e tratamento cruel e degradante (inciso III). Além disso, a Constituição dispõe sobre o princípio da dignidade da pessoa humana como princípio do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III) e a vedação da incomunicabilidade do preso mesmo no estado de defesa (art. 136, IV). Ainda, no artigo 6º também são garantidos a todos a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, dentre outros diversos direitos previstos.

A Convenção Americana de Direitos Humanos, integrada ao ordenamento brasileiro pelo Decreto nº 678/1992, prevê que “[a] família é o elemento natural e fundamental da sociedade e deve ser protegida pela sociedade e pelo Estado” (art. 17). A Declaração Universal dos Direitos Humanos, por sua vez, prevê que “também não será imposta pena mais forte de que aquela que, no momento da prática, era aplicável ao ato delituoso” (artigo 11, item 2).

É importante frisar que a condenação criminal deve afetar apenas os direitos previstos na legislação e na sentença criminal, como a liberdade de ir e vir. A privação de liberdade não deve afetar os demais direitos não previstos na sentença criminal, nem impor sofrimento maior pelas condições precárias de encarceramento, como a restrição alimentar e o confinamento em celas insalubres.

Nesse sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH, 2018) afirma que:

Toda pena privativa de liberdade e qualquer privação de liberdade, ainda que a título preventivo ou cautelar, implica necessariamente uma cota de dor ou aflição inevitável. Não obstante isso, essa dor ou aflição se reduz basicamente às inevitáveis consequências da restrição de movimentação da pessoa, à necessária convivência imposta por uma instituição integral e ao respeito aos regulamentos, indispensáveis à conservação da ordem interna do estabelecimento.

Quando as condições do estabelecimento se deterioram até dar lugar a uma pena degradante como consequência da superpopulação e de seus efeitos antes mencionados, o conteúdo aflitivo da pena ou da privação de liberdade preventiva aumenta numa medida que se torna ilícita ou antijurídica (p. 19).

Legislações nacionais e estaduais, que especificaremos no Capítulo 3, detalham os direitos humanos das pessoas privadas de liberdade, como a alimentação suficiente e vestuário; a atribuição de trabalho e sua remuneração; a previdência social; a proporcionalidade de tempo para o trabalho, o descanso e a recreação; a assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa; a visita de cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados; o contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita, de leitura, e outros (art. 41 da Lei de Execuções Penais - LEP).

Para entender os direitos humanos e sua aplicação, destacamos que, no âmbito das teorias universalistas,

[...] os direitos humanos poderiam ser entendidos como sendo prerrogativas *erga omnes*, que todos os indivíduos possuiriam para preservar sua dignidade humana frente à interferência indevida do Estado ou de sua omissão em assegurar suas necessidades básicas. Deste modo, tais prerrogativas se tornariam impossíveis de serem derogadas e perfariam obrigações objetivas

do Estado, ou de outro grupo social, e deveriam ser cumpridas de maneira integral. (Ávila, 2014, p. 260-261).

No núcleo desse conceito está a noção de dignidade da pessoa humana que:

independe das circunstâncias concretas, já que inerente a toda e qualquer pessoa humana, visto que, em princípio, todos — mesmo o maior dos criminosos — são iguais em dignidade, no sentido de serem reconhecidos como pessoas — ainda que não se portem de forma igualmente digna nas suas relações com seus semelhantes, inclusive consigo mesmos. (Sarlet, 2007, p. 367)

A cidadania, por sua vez, segundo Marshall (*apud* Trindade, 2012):

se refere a um status que permite ao indivíduo a participação integral na comunidade política e na herança social, processo cuja efetivação depende em larga medida da construção de um sentimento de pertencimento capaz de conectar indivíduos a uma comunidade mais ampla, esta circunscrita nos limites do Estado-nação.

Esses três conceitos aplicam-se a qualquer ser humano, inclusive àqueles que cumprem pena, apesar da realidade do sistema penitenciário brasileiro em que esses direitos não estão sendo minimamente garantidos, conforme explicitaremos no capítulo 4 por meio dos relatórios dos órgãos fiscalizadores.

O desafio é de como garantir, por meio das políticas públicas e da ação estatal, o respeito aos direitos humanos dessa população, tendo em vista que se atribui ao Estado, no seu papel primordial de promotor das políticas públicas, a missão de utilizá-las “como programas de ação governamental voltados à concretização de direitos” (Bucci, 2001, p. 13).

Nas questões penais, em que o Estado detém o monopólio do uso da força, do poder de punir e da definição da estruturação do planejamento penitenciário, esse papel fica ainda mais evidente. Além disso, a população privada de liberdade está sob tutela do Estado, estando este em especial posição de garante, pois detém o controle intenso sobre os diversos aspectos da vida das pessoas encarceradas.

Como garantir, então, a saúde, a proteção da sua família, a garantia de visita, a alimentação, sem que isso seja uma mera norma programática de difícil concretização? Nesse sentido, Serrano & Vazquez (2015) afirmam que é necessário que ocorra um desenvolvimento dos direitos humanos para que seja promovida sua execução e sua consolidação. Os autores usam o termo *desempaque*, ou *unpacking*, cunhado por Paul Hunt. Este *desempaque* ocorreria a partir de quatro movimentos:

- a) “A desagregação do direito”: o direito seria desagregado em outros subdireitos para que seja implementado, concretizando assim a vagueza dos princípios gerais (p.37);
- b) “A construção de obrigações gerais” para a execução de cada um dos subdireitos, com a determinação da conduta estatal positiva ou negativa (p. 40);
- c) “A identificação dos elementos institucionais para o exercício dos direitos”: o direito deve ser acessível e disponível para todos e a prestação

deve ter o consentimento dos usuários e a qualidade necessários para cumprir suas funções (p. 51);

d) “A identificação dos princípios de aplicação”: com estabelecimento de “conteúdo essencial, progressividade, proibição de regresso e máximo de uso disponíveis” (p. 56).

Isso quer dizer que não basta, por exemplo, a previsão de garantia do direito à dignidade da pessoa privada de liberdade. Um dos aspectos da dignidade pode ser citado como o direito à convivência familiar (item a). Para esta, é necessário garantir a visita social (item b), a ser promovida pelo Estado a todos os presos de forma igualitária, respeitando as restrições legais (item c), por meio, por exemplo, da definição e respeito aos horários de visita ou da garantia da acessibilidade das famílias às prisões (item d).

Destacamos abaixo, dois dos direitos que podem ser mais influenciados a depender da localização das unidades prisionais.

2.4.1. Direito à visita e à convivência familiar

Art. 41 - Constituem direitos do preso:

X - visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados; (Brasil, 1984)

A visita social é direito do preso e um dos seus principais meios de contato com o mundo exterior. É na troca presencial com seus familiares e amigos que a pessoa reclusa se mantém como parte de uma comunidade e de uma sociedade, através de uma rede de afetos e de notícias do mundo exterior. No Brasil, a visita social é também importante meio de complementação das ausências de auxílios materiais devidos pelo Estado e serve até mesmo de mecanismo de monitoramento da execução da pena, promovendo o impulsionamento do processo judicial.

Os vasos comunicantes, momento em que os muros das prisões se apresentam como mais porosos e menos totais, são apresentados por Godoi (2017) como:

toda forma, meio ou ocasião de contato entre o dentro e o fora da prisão. Trata-se de uma articulação particular que, ao mesmo tempo, une duas dimensões da existência social e define uma separação fundamental entre elas. Os vasos colocam em comunicação dois ‘mundos’, no entanto não são desprovidos de bloqueios: neles, múltiplas negociações, determinações, poderes e disputas operam a diferenciação do que entra e sai, dificultando ou facilitando acessos, registrando (ou não) as passagens e estabelecendo destinações (p. 73).

Godoi (2015b) afirma, ainda, que os vasos comunicantes operam em três grandes redes: a primeira articula presos, egressos, seus familiares, amigos e vizinhos; a segunda os funcionários da prisão e as instituições estatais; a terceira os militantes de direitos humanos, organizações não governamentais diversas, entidades religiosas, grupos e instituições de pesquisa, sindicatos, jornalistas, lideranças comunitárias, etc.

O contato com a família e a comunidade seria assim uma dessas importantes redes, onde haveria um trânsito de afetos, informações, bens materiais e outras diversas

trocas com o mundo exterior, amenizando, pelo menos momentaneamente, as distâncias causadas pelo enclausuramento.

Turanovic e Tasca (2017) apontam a visita como solução promissora para diminuir os sofrimentos da prisão, assim, os laços sociais ajudam no durante e no pós-prisão. Primeiro, a visita ajuda a manter os laços sociais entre os reclusos e sua família e amigos – laços que podem ajudá-los a lidar com as dores do aprisionamento, a achar uma casa, a fazer um seguro-desemprego e a evitar influências criminais após a liberação, por exemplo. Segundo, esse contato também pode ajudar na “gestão prisional – diminui a ociosidade dos presos e fornece um incentivo que os administradores podem utilizar para manter o bom comportamento” (tradução livre, p.2).

Os autores indicam que, apesar disso, nem todos compartilham de experiência de visitas iguais. Na sua pesquisa que buscava medir a qualidade das visitas, uma das conclusões foi que “os reclusos têm mais chance de ter experiências negativas com os visitantes que diminuem a frequência das visitas durante o tempo” (*idem*, p. 28). Ou seja, a frequência da visita se mostra salutar para o atingimento de seus objetivos.

Analisando a relação das distâncias espaciais entre prisão e comunidade e suas variações étnico-raciais na manutenção de laços sociais por presos, Cochran *et all* (2016) buscaram verificar se, no contexto americano, as minorias eram colocadas mais distantes de casa em comparação com os brancos e se a colocação em lugares distantes pode reduzir fortemente a chance de ser visitado (p. 3).

O estudo, que foi desenvolvido na Flórida, verificou que a visitação é maior entre brancos (32%) e latinos (32%) e menor para negros (20%) e que “para reclusos que são minorias ou vêm de vizinhanças mais pobres, a distância pode constituir uma barreira especialmente significativa para manter os laços sociais. Famílias, por exemplo, podem ter menos recursos para realizar viagens” (*idem*, tradução livre, p. 12).

Além disso, ao citar os estudos de Clemmer (1940), Lieblin (1999), Rhodes (2004) e Thoits (1983), os autores afirmam que “reclusos que se sentem mais isolados têm maiores dificuldades em se ajustar à prisão, têm maior risco de problemas de saúde e se engajam mais em atitudes de má conduta, violência e auto-mutilação” (*idem*, p. 5).

Cochran *et all* (2015) concluem que “reclusos que são recolhidos longe das suas comunidades têm menor possibilidade de serem visitados”. Sugere também a realização de estudos adicionais para confirmação das tendências encontradas no estudo de que:

- “presos pertencentes às minorias são colocados mais longe de suas comunidades nos EUA” (p. 25);
- “negros têm menos chances de serem visitados do que brancos” (p. 25);
- os “efeitos da distância, por exemplo, podem parecer menos relevantes que o acesso a transportes públicos acessíveis, através de programas assistenciais, por exemplo” (p. 26 e 27).

Por fim, os autores chegam à conclusão de que há várias variáveis que influenciam a frequência das visitas na prisão, mas que a distância é uma delas. Não é a única, mas uma das que mais importa.

Duwe (2012) aponta as limitações que existem nos estudos sobre a relação direta entre visita e reincidência. Isso se dá porque “os estudos podem simplesmente refletir

que criminosos com fortes sistemas de suporte pré-encarceramento são mais prováveis de serem visitados e que têm mais chances de ter este suporte seguinte à sua soltura” (p. 28), o que influenciaria a sua não-reincidência.

Porém, apesar dessa limitação, o autor verificou que

as visitas na prisão podem ajudar a diminuir os índices de reincidência ao ajudar os criminosos não só a manter os laços sociais com as famílias nucleares e estendidas (especialmente pais, irmãos, madrastas, padrastos e cunhados) enquanto encarcerado, mas também desenvolvendo novos vínculos com entidades religiosas ou mentores (idem, p. 29).

Em complementação, os autores citam Bales & Mears (2008) que sugerem que as prisões podem fomentar mais visitas:

- 1) “colocando os presos o mais perto possível de suas comunidades;
- 2) encorajando as associações e organizações civis a visitarem os reclusos;
- 3) garantindo estacionamento disponível para visitantes;
- 4) expandindo as horas de visita para as noites ou fins-de semana para acomodar visitantes que têm trabalhos ou que têm que viajar por longas distâncias;
- 5) diminuindo as barreiras burocráticas à visitação;
- 6) aumentando a sensibilidade cultural sobre o tema nos funcionários da prisão; e
- 7) garantindo que os locais de visitação são limpos, confortáveis e hospitaleiros” (tradução livre, p. 29).

Duwe (2012) reconhece que tais medidas podem envolver um custo de revisão das políticas penitenciárias, mas que são mínimos “considerando a compensação pelos custos ganhos pela diminuição da reincidência”. Por fim, o autor sugere que futuros estudos pesquem sobre “em que nível a visitação é influenciada pelas distâncias físicas entre a unidade prisional que o criminoso está encarcerado e a localização em que os amigos e famílias residem” (p. 31).

O efeito econômico das visitas sociais deve também ser observado, especialmente num contexto de desigualdades socioeconômicas como o brasileiro. Muitas famílias de baixa renda acabam comprometendo ainda mais seus orçamentos para viabilizar as visitas, seja pelos custos das sacolas com mantimentos que são levadas, seja pelo custo do transporte até a unidade prisional, seja pelos sacrifícios profissionais que são necessários para que haja disponibilidade daquele ente em realizar a visita ou a entrega das sacolas nos dias determinados.

Nessa direção, Wacquant (2011) aponta que

os efeitos pauperizantes do penitenciário não se limitam apenas aos detentos, e seu perímetro de influência estende-se bem além dos muros, na medida em

que a prisão exporta sua pobreza, desestabilizando continuamente as famílias e os bairros submetidos ao seu tropismo²² (p. 153)

Lago (2019), em sua tese de doutorado, também indica que “[o] encarceramento de um membro de uma família implicaria, nesse sentido, não apenas a ausência desse ente, mas também a presença da prisão reestruturando relações e atravessando as dinâmicas cotidianas” (p. 3).

Além disso, sobre a função dada pelo Estado ilegalmente às famílias de suprir suas ausências, Godoi (2015) indica que há uma “administração ampliada das penas” (p. 179), com as penas perpassando dos presos para os familiares e sua comunidade, bem como para demais agentes civis e estatais. A situação material precária a qual estariam submetidos os presos, como será detalhada no subtópico seguinte,

é um modo de investimento estatal, cujo principal efeito é incitar os presos e, principalmente, seus familiares, a mobilizarem-se cotidianamente para garantir condições mínimas de sobrevivência na prisão. Em suma, não é um Estado ausente ou omissivo que abre espaço para que os presos e seus próximos se organizem em prol de seus interesses, pelo contrário, é o modo pelo qual o Estado se faz presente e investe sobre a população carcerária que incita e promove essa mobilização, dentro e fora dos muros (p. 176).

Em São Paulo, houve crescente interiorização do sistema prisional com cada vez mais unidades no extremo oeste do estado, chamado “fundão”, especialmente em pequenas cidades, obrigando às famílias a realizarem longas viagens saindo da região metropolitana para visitar seus parentes presos. Nesse contexto, Godoi (2015) observa que “[a] distância diminui o volume e a frequência das visitas, funcionando como forma efetiva de intensificação da segregação e da pena que se impõem nessas unidades” (p. 190).

Falar de visitantes é especialmente falar das mulheres que visitam e se deparam com a necessidade de promover desvio nas suas rotas de vida e muitas vezes reconstruí-las ao redor da prisão. Isso se dá especialmente quando se verifica que as mulheres são a maioria das visitantes nas unidades, como demonstram os dados coletados pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP), junto à Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) de que 65% das pessoas cadastradas para visita eram mulheres (Lago, 2019, p. 4) ou nos dados que demonstram que no Distrito Federal dos 25.797 visitantes em 2019, 19.093 eram mulheres (74%)²³.

No Mato Grosso do Sul, segundo Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário (Agepen), as mulheres somam 80% do total de visitantes nas unidades de regime fechado, sendo que 70% das visitantes nas unidades prisionais masculinas são

22 Tropismo é o fenômeno biológico que orienta o crescimento de um organismo, particularmente plantas, em resposta a um estímulo ambiental.

23

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/09/29/interna_cidadesdf,792226/conheca-a-dura-rotina-de-mulheres-maes-e-filhas-que-tem-parentes-pres.shtml

esposas ou companheiras. Já na unidade feminina do estado, os maridos ou conviventes são 18% dos visitantes, enquanto mães, irmãs e filhos somam 70%²⁴.

Como afirma Lago (2019):

A prisão é produtora não apenas das tensões que permeiam os caminhos dessas mulheres, mas é também parte constitutiva das ferramentas mobilizadas por elas para deslizar entre tensões e perseguir seus projetos. Prisão é força-motriz que massacra, limita e dá ensejo a movimentações (p. 15)

Se as mulheres são a maioria das visitas das unidades prisionais, sejam elas masculinas ou femininas, a elas recaem mais os efeitos pauperizantes do cárcere e o dever de cuidado realizado de fora para dentro, por meio da visita que traz afeto e mantimentos, tão essenciais num sistema penitenciário já violador de tantos direitos humanos. Esse fenômeno se intensifica quando as distâncias para as unidades prisionais obrigam a longas viagens ou até mesmo à migração temporária da família.

2.4.2. Direito às assistências materiais

Art. 12. A assistência material ao preso e ao internado consistirá no fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas.

Art. 13. O estabelecimento disporá de instalações e serviços que atendam aos presos nas suas necessidades pessoais, além de locais destinados à venda de produtos e objetos permitidos e não fornecidos pela Administração. – Lei de Execuções Penais (Brasil, 1984).

Parece ser claro: se uma pessoa está encarcerada em cumprimento de pena sob a tutela do Estado, o Estado, através da administração penitenciária, deve fornecer tudo que é necessário à sua sobrevivência diária: água, alimentação, roupas, itens de higiene, colchões e lençóis.

Conforme será detalhado no item sobre as inspeções judiciais realizadas em Pernambuco, a situação é há décadas precária, desumana e violadora de vários direitos fundamentais. A Figura 3 é o recorte do formulário de inspeção preenchido pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), quando em ação fiscalizatória realizada em 2015 no Presídio Juiz Antônio Luiz Lins de Barros (PJALLB), integrante do Complexo do Curado. Como é possível se observar, o Governo de Pernambuco não fornece nenhuma assistência material às pessoas privadas de liberdade, como camas, colchões, uniformes, calçados, roupas de cama, toalhas e artigos de higiene pessoal e limpeza das celas.

A situação retratada na Figura 3, se repetiu não só nos outros presídios inspecionados pelo CNPCP à época como se repete até hoje, conforme detalhamento que se fará do Relatório de Inspeções realizadas pelo CNJ em 2022.

²⁴ <https://midiamax.uol.com.br/policia/2022/maes-e-esposas-mulheres-sao-70-das-visitas-nos-presidios-de-mato-grosso-do-sul/>

Quanto à alimentação, a situação aparece de forma alarmante quando se verifica que “as refeições são servidas em apenas 3 ocasiões durante o dia: às 5h30min (café da manhã); 11h (almoço); e 15h30min (jantar)” no Presídio Professor Barreto Campelo na Ilha de Itamaracá/PE (CNJ, 2022, p. 267), ou seja, um intervalo de 14 horas entre uma refeição e outra. Assim, a família se vê obrigada a compensar as falhas estruturais e inaceitáveis de um Estado que não dá o mínimo para uma sobrevivência digna, tendo que suprir uma assistência material para que seu parente coma, possa se vestir e possa fazer a higiene básica.

8 - Condições Materiais		SEMESTRAL
8.1 Há camas e colchões para todos os presos?	<input type="checkbox"/> sim	<input checked="" type="checkbox"/> não
8.2 Há distribuição de uniformes?	<input type="checkbox"/> sim	<input checked="" type="checkbox"/> não
8.3 Há distribuição de calçados?	<input type="checkbox"/> sim	<input checked="" type="checkbox"/> não
8.4 Há distribuição de roupas de cama?	<input type="checkbox"/> sim	<input checked="" type="checkbox"/> não
8.5 Há distribuição de toalhas?	<input type="checkbox"/> sim	<input checked="" type="checkbox"/> não
8.6 Periodicidade de substituição do material entregue:		
8.7 Há distribuição de artigos de higiene pessoal?	<input type="checkbox"/> sim Quais:	<input checked="" type="checkbox"/> não
8.8 Há distribuição de artigos de limpeza?	<input type="checkbox"/> sim Quais:	<input checked="" type="checkbox"/> não

Figura 3: Recorte do formulário de inspeção preenchido pelo CNPCP em 2015 para o Presídio Juiz Antônio Luiz Lins de Barros (PJALLB – Complexo do Curado) (CNPCP, 2015)

Nesse sentido, Godoi (2017) afirma que os “*jumbos*” – pacotes volumosos de roupas, artigos de higiene e alimentos – “são sempre montados com excesso de mantimentos, justamente para que possa ser dividido com os outros presos da cela do visitado, que porventura não recebam nem visitas, nem ‘jumbos’” (p. 9).

O ‘jumbo’ e as amplas estruturas societárias ao seu redor são mobilizados para contornar ou amenizar as agruras de uma experiência carcerária que é absolutamente precarizada, que se dá nos limiares da violência fatal, na multiplicação dos maus tratos, na péssima alimentação, na indisponibilidade de serviços médicos e materiais de higiene (p. 68).

Daí o necessário retorno da discussão sobre a redução ao máximo de custos com o cárcere, o repasse de obrigações estatais para as famílias e a comunidade do preso e a afirmação de que, de um lado,

não se poderá compreender a socialidade dos presos sem se considerar atentamente os constrangimentos e injuções que as agências estatais impõem a eles; e de outro, à constatação de que esses mesmos constrangimentos e injuções não só são pouco problematizados, mas, principalmente, são por demais desconhecidos (*idem*, p. 20 e 21).

Fome, ambientes insalubres, tortura, falta de higiene básica, dificuldades de acesso à família: o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro e pernambucano informa, ao fim e ao cabo, que a questão prisional nos moldes atuais perpassa pela divisão, realizada pelo biopoder (formulação de Foucault) “entre as pessoas que devem viver e as que devem morrer” (Mbembe, 2018, p. 38).

Essa divisão realiza “a distribuição da espécie humana em grupos, a subdivisão da população em subgrupos e o estabelecimento de uma cesura biológica entre uns e outros”, e desemboca, como afirma o autor, na noção de Necropolítica como “as formas

contemporâneas que subjugam a vida ao poder da morte e reconfiguram profundamente as relações entre resistência, sacrifício e terror” (*idem*).

2.5. Política Penitenciária como Política Pública

Como afirma Secchi (2013, p. 2), as políticas públicas tratam “do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico das decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões”. Representam também uma “diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (*idem*).

As políticas públicas têm, então, dois elementos: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. “A razão para o estabelecimento de uma Política Pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante”. (*ibidem*), sendo um problema público quando, “incomoda uma quantidade ou qualidade considerável de atores” (*idem*, p. 5).

Para Capella (2018, p. 27/28), os problemas urbanos e sociais são classificados como *wicked problems*²⁵, ou seja, problemas em que há:

- a) ausência de formulação definitiva;
- b) impossibilidade de adoção de uma solução definitiva;
- c) inexistência de uma solução correta;
- d) impossibilidade de testar soluções previamente: cada *wicked problem* é único;
- e) interligação a diversos outros problemas: consequências imprevistas em outros problemas ou novos problemas;
- f) problemas instáveis.

Nesse sentido, são problemas que podem trazer efeitos não somente inesperados, como indesejados. Além disso, várias variáveis atuam ao mesmo tempo nesses problemas, não sendo possíveis isolá-las ou neutralizá-las. Também não é possível testar soluções sem consequências, mesmo um projeto piloto já interfere na realidade.

Para entender as questões urbanas e a pesquisa a ser realizada sobre elas, Jacobs considera as cidades, como “problemas de complexidade organizada”. A autora analisa a tripartição pensada por Dr. Weaver (Weaver, 1958, *apud* JACOBS) sobre a ciência e sua capacidade de lidar com (1) problemas de “simplicidade elementar”, que tem duas variáveis, (2) problemas de “complexidade desorganizada”, que, apesar de “uma atuação confusa ou desconhecida de cada uma das variáveis”, se apresenta como um conjunto inteiro que tem certas propriedades médias e analisáveis; e, por fim, os (3) “problemas de complexidade organizada”, que são problemas “que envolvem uma abordagem simultânea de um número mensurável de fatores inter-relacionados num todo orgânico” (1961, p. 479 a 481).

As cidades, segundo a autora,

não apresentam *um* problema de complexidade organizada que, se compreendido, é a explicação de tudo. Elas podem ser analisadas sob vários desses problemas ou segmentos que, como nas ciências biológicas, estão

²⁵ Problemas perversos, em tradução livre

também inter-relacionados. As variáveis são diversas, mas não desordenadas; elas estão ‘inter-relacionadas num todo orgânico (p. 482 – grifo no original)

A localização de unidades prisionais se apresenta como um dos problemas de complexidade organizada e é determinada por diversos fatores como a proximidade de equipamentos públicos ou os meios de transportes disponíveis para acesso às unidades. Esse problema traz consequências de diversas ordens, como a influência na frequência das visitas sociais, as possíveis dificuldades de contratação de funcionários, o acesso a trabalho para os apenados no regime semiaberto, os processos e dinâmicas que ocorrem nas pequenas cidades ao receber os estabelecimentos prisionais, a influência da distância na facilidade ou dificuldade do controle social das unidades prisionais, etc.

A complexificar a situação, a localização das unidades prisionais não é apenas um problema urbano ou rural, mas também um problema das políticas criminais e penitenciárias. Principalmente quando se propõem a garantir os direitos das pessoas privadas de liberdade, os problemas penitenciários são muitas vezes negligenciados pelos Poderes Executivos e Legislativos por se tratarem de medidas impopulares frente à opinião pública.

Foi assim que também entendeu o Supremo Tribunal Federal (STF, 2015) ao julgar a medida cautelar impetrada na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347, em que foi declarado o sistema de penitenciário brasileiro como “estado de coisas inconstitucional” devido às graves violações a vários direitos fundamentais (como dignidade da pessoa humana, integridade física, saúde, alimentação e outros) das pessoas privadas de liberdade. Na ocasião, o Ministro Marco Aurélio, relator da ADPF afirma que:

a impopularidade dos presos faz com que os políticos, salvo raríssimas exceções, não reivindiquem recursos públicos a serem aplicados em um sistema carcerário voltado ao oferecimento de condições de existência digna. A opinião pública está no coração da estrutura democrático-parlamentar. Ignorá-la pode significar não só o fracasso das políticas que defendem, mas também das tentativas de reeleição a cargos no Legislativo e no Executivo. Essa preocupação é tanto maior quanto mais envolvida matéria a atrair a atenção especial do público. Questões criminais são capazes de gerar paixões em um patamar que outros temas e áreas do Direito não conseguem. A sociedade não tolera mais a criminalidade e a insegurança pública, e isso implica ser contrária à preocupação com a tutela das condições dignas do encarceramento. (STF, 2015, p. 14 e 15).

Em 2023, na votação do mérito da ADPF, o Ministro Marco Aurélio volta ao assunto e reforça que as melhorias do sistema prisional estão em um “ponto cego legislativo (*legislative blindspot*)” por causa da rejeição popular do tema, o que acarreta a “incapacidade da democracia parlamentar e dos governos popularmente eleitos de resolver graves problemas de direitos fundamentais”. (STF, 2023, Voto Min. Marco Aurélio, p. 18). O Ministro Luís Roberto Barroso, nesse mesmo julgamento, corrobora o argumento de que

há uma certa resistência à ideia de que um país com recursos escassos e demandas sociais infinitas destine parte de tais recursos a pessoas que entraram em conflito com a lei, em prejuízo a outros grupos vulneráveis. Há, contudo, duas razões essenciais para dar atenção aos direitos dos presos. A

primeira, de natureza contramajoritária, ligada ao respeito a direitos fundamentais protegidos pela Constituição e demais diplomas; e a segunda, de natureza majoritária, relacionada aos impactos que um sistema prisional fora de controle gera sobre todos os cidadãos (STF, 2023, Voto Min. Barroso, p. 18)

Sendo assim, há um custo político alto para que os candidatos e eleitos aos cargos do parlamento ou do governo pautarem questões penitenciárias. Esse é um dos motivos pelos quais a questão fica muitas vezes fora da Agenda Política (*agenda setting*), compreendendo-se esta como “os múltiplos caminhos e processos que culminam com o reconhecimento de uma questão social como problema público e da necessidade da ação governamental para sua solução”, como afirma Januzzi (2022, p. 259).

O autor também esclarece, ao citar Jann e Wegrich (2007), que a “agenda política corresponde ao conjunto de assuntos e problemas que os gestores públicos e a comunidade política entendem como mais relevantes em dado momento e, não necessariamente, a lista de preocupações da sociedade ou os destaques da imprensa” (*idem*, p. 260)²⁶.

O sistema penitenciário não é trazido à tona, à exceção do discurso punitivista-eleitoreiro, nem nas eleições nem no planejamento arquitetônico e urbanístico do dia a dia, faltando uma “integração política e interdisciplinar dos espaços penais nas cidades” (Brasil, 2018, p. 10).

Na Nota técnica de 18 de janeiro de 2018, elaborada pelo MNCPT, pelo LabGepen e pelo NuPes²⁷, da LAGEPEN é citada a “arquitetura como engenho da atividade política” onde o Estado, ao criar instituições estratégicas e delimitá-las no território, solidifica a “função organizativa das relações sociais e econômicas, concretizadas para os edifícios de transmissão de cultura e de ensino, edifícios para a distribuição de bens e os edifícios de controle cura (Montaner e Maxi, apud Brasil, 2018).

Por fim, trazemos o alerta de Suzzan Cordeiro (2004) que, citando os exemplos das unidades prisionais Carandiru (São Paulo/SP) e São Leonardo (Maceió/AL), afirma que:

mesmo fora dos perímetros urbanos, e tendo em vista que as construções penitenciárias devem apresentar um provisionamento de 20 anos, com o avanço das zonas de expansão urbana, certamente, as penitenciárias são “engolidas” pela cidade ao longo dos anos, demonstrando claramente que a adoção da “não-política” não a faz inexistir, sendo, portanto, mais um problema a médio e longo prazos para o planejamento urbano (p. 88).

A política prisional fica como pouco evidente e transparente para os cidadãos e muitas vezes desintegrada de outras políticas de garantia de direitos já destinadas à

²⁶ O Ciclo de políticas públicas se inicia com a definição da agenda política e se complementa com a formulação de políticas e programas (Policy Formulation), a tomada de decisão técnica-política (Decision making), a implementação de políticas e programas (policy implementation) e a avaliação das políticas e dos programas (Policy Evaluation) (Januzzi, 2022, p. 259)

²⁷ Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT); Laboratório de Gestão de Políticas Penais (LabGEPEN) do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília e Núcleo de Pesquisas sobre Projetos Especiais (NuPES) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas

população em geral. Porém, é possível verificar uma recente aproximação, ainda que lenta, com as políticas de saúde e educação, por meio do Plano Nacional de Saúde Prisional (PNSP) e do Plano Estratégico de Educação no Âmbito Prisional (PEESP), por exemplo. A integração com políticas de planejamento urbano, porém, ainda se encontra precária.

2.6. NIMBY e os equipamentos indesejados

A discussão sobre a repulsão de equipamentos tidos como indesejáveis se apresenta mais nitidamente a partir de 1976, sob a denominação de *NIMBY* (*Not in my backyard* – não no meu quintal, tradução livre), a partir da recusa da instalação da indústria química *Dow Chemical* ao longo de Rio Sacramento, nos Estados Unidos, como afirma Abramovay (2007, p. 380).

A manifestação do NIMBY se estende a outros equipamentos e instituições e se refere ao fenômeno

pelo qual vizinhos de um bairro ou de uma área (independentemente de uma classe social, mas mais recorrentemente por parte de setores sociais médios) se opõe a uma instalação – neste lugar – de serviços, atividades ou equipamentos que consideram ou bem nocivos desde um ponto de vista ambiental ou bem contrários à própria identidade deste território. O ponto em comum é a inconveniência que expressam ante essas instalações que fornecem um serviço a uma totalidade maior (a cidade ou uma região) que àquela que aqueles que defendem ou a referenciam para se opor (Gravano, 2011, p. 195)

Em espanhol o fenômeno foi traduzido como SPAN: “Sí, pero no aqui” (Sim, mas não aqui). “O ‘sim’ representa que se reconhece a necessidade de uma instalação para o abastecimento de uma totalidade maior, cidadã, incluída ele mesmo, mas não que aquele feito que se situe *vizinho* ao lugar que ele vive” (*idem*, p. 197 - grifo no original).

Gravano traz o lembrete de que

toda atividade humana (e portanto, também a urbana) produz transformações no entorno social, em que se podem distinguir níveis ou dimensões como a natural, a social, a cultural, a ambiental, etc. Dentro dessas transformações se incluem os efeitos ‘incômodos’ (sempre a partir de uma certa racionalidade frente a outra), em uma dialética onde os contra-efeitos, ou paliativos, são também atividades que por sua vez também tem seu próprio impacto” (*idem*, p. 203)

Uma coisa é reconhecer o impacto que determinado equipamento causa e estabelecer que sejam tomadas medidas paliativas, que no caso das prisões poderiam se caracterizar no reforço na segurança dos muros ou na tomada de providências específicas no entorno para os dias de visita, por exemplo. O *Nimby*, porém, como afirma Gravano “se opõe à atividade, não mede o incômodo nem trata de neutralizá-lo com outra atividade regulatório” (*idem*, p. 204).

Não se pensa, portanto, em que medidas são indispensáveis para instalação de uma unidade prisional mais próxima à malha urbana, mas sim o pensamento preliminar

de que a prisão não pode ali se instalar, independentemente do que seja feito. O *Nimby* causa um “vazio de ação e planificação estratégico-tática de parte de agentes do Estado” (*idem*, p. 220)

Assim, a opinião pública e o rechaço da população em relação às prisões são muitas vezes utilizados como discurso motivador para a desativação de prisões urbanas e instalação de distantes unidades prisionais rurais. O fim da Casa de Detenção era também o “início de uma nova era no sistema penitenciário”, em que a “mancha negra” era extinta do seio de Recife” para se instalar em outro lugar.

A exemplo disso, o então Secretário do Interior e da Justiça de Pernambuco, José Paes de Andrade, afirma no dia do fechamento da Casa de Detenção em 1973 que o presídio era “uma representação dramática, visível, palpável, lembrando um calabouço medieval” e “a visão nítida, concreta, da inexorável coercibilidade do Direito”. O Secretário finaliza falando: “Hoje, o povo do Recife liberta-se desse fantasma” (Diário de Pernambuco, 1973, p. 6.) – Figura 4.

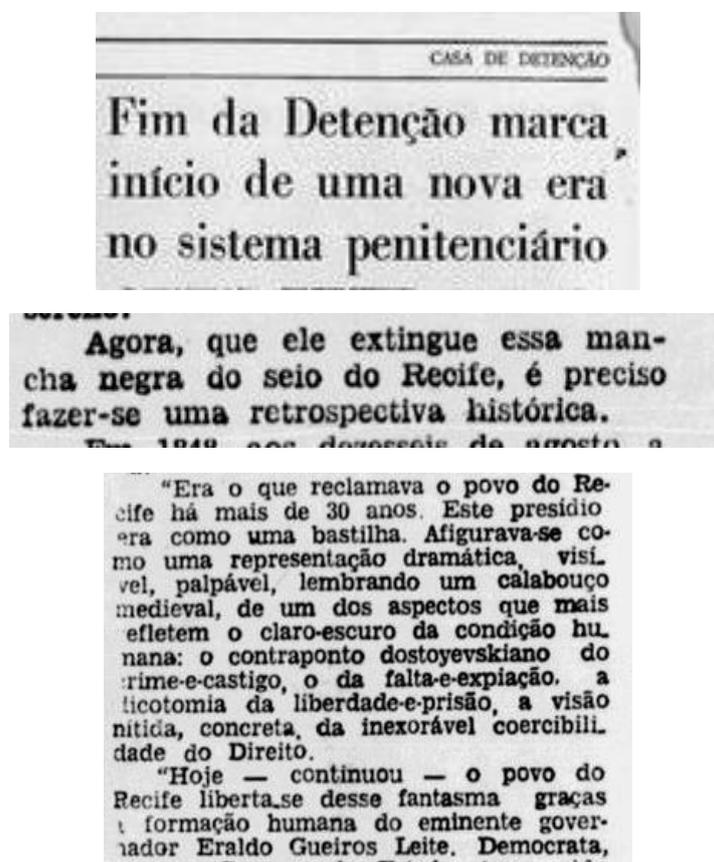


Figura 4: Trechos do Diário de Pernambuco no dia da desativação da Casa de Detenção (17 março de 1973), especialmente do discurso dado por José Paes de Andrade, Secretário do Interior e da Justiça de Pernambuco

Liberta-se não porque uma unidade seria desativada pela política de desencarceramento e de melhorias da condição de dignidade humana dos reclusos, mas sim porque estes seriam transferidos para a Penitenciária Professor Barreto Campelo, afastada da capital e dos olhos dos cidadãos.

O *NIMBY* não se trata da concepção de que determinados equipamentos urbanos merecem uma atenção especial para minimizar seus efeitos, como o planejamento em

segurança pública para presídios e a efetivação de medidas para diminuir a poluição para indústrias. Trata sim da afirmação sem hesitação de que aquele equipamento é incompatível com aquele território (urbano e possivelmente acessado pela classe média ou alta de alguma forma), mas compatível com outros (sempre mais afastados, mais pobres e com menos infraestrutura), sem se cogitar de medidas paliativas ou compensatórias que pudessem permitir uma concomitância de usos urbanos.

2.7. Considerações finais do Capítulo 2

Harvey (2008) afirma que “a questão de que tipo de cidade queremos não pode ser divorciada do tipo de laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos desejamos” (p. 74). Acrescentamos essa afirmação que a solução dos problemas públicos penais de ressocialização das pessoas que passam pelo cárcere, de diminuição da reincidência criminal e de não transposição da pena para a família do preso perpassam pela integração da vida penitenciária como pertencente à política urbana, devendo fazer parte do seu planejamento.

Nesse sentido, se fez necessário no presente capítulo correlacionar temas complexos sobre o sentido e a hierarquização dos espaços; as questões sobre mobilidade, acessibilidade e suas potencialidades; os direitos humanos da população privada de liberdade e as políticas penais e penitenciárias adotadas no contexto ocidental e brasileiro.

A implantação de uma unidade prisional demanda, portanto, a análise conjuntural de todos esses fatores, além do entendimento coletivo das diversas áreas do conhecimento de uma urgente melhoria do sistema penitenciário como um todo. Só assim, o planejamento da localização de um estabelecimento penal, ou melhor, de um sistema penitenciário integrado, poderá representar um programa de efetivação dos direitos há muito previstos para a população carcerária, para sua família e comunidade, para os funcionários das prisões e para a sociedade como um todo.

3. Sistemas Penitenciários Brasileiro e Pernambucano

O objetivo desse Capítulo é situar a pesquisa quanto à política penitenciária nacional e pernambucana, identificando os principais marcos temporais e normativos e as principais mudanças estruturais, apontando o atual estado da arte com dados sobre os sistemas. Quanto à localização, serão utilizados também estudos comparativos quanto aos estados em que também se deu a tendência de interiorização de unidades prisionais, especialmente São Paulo, onde o processo se iniciou e onde as pesquisas se encontram mais consolidadas sobre o tema. Além disso, será feito breve histórico do sistema penitenciário pernambucano e seu processo de afastamento das unidades prisionais da malha urbana da Região Metropolitana do Recife (RMR).

3.1. Normativas sobre o sistema penitenciário

3.1.1. Documentos internacionais

As Regras de Nelson Mandela – Regras Mínimas para Tratamentos de Presos, de autoria da Organização das Nações Unidas (ONU, 2016b)²⁸, devem ser adotadas pelo Estado nas suas políticas penais e penitenciárias, sendo aplicadas com imparcialidade e sem discriminação de qualquer ordem ou condição (Regra 2.1). Assim, “para que o princípio da não discriminação seja posto em prática, as administrações prisionais devem levar em conta as necessidades individuais dos presos, particularmente daqueles em situação de maior vulnerabilidade” (Regra 2.2).

As Regras também definem que

[o]s objetivos de uma sentença de encarceramento ou de medida similar restritiva de liberdade são, prioritariamente, de proteger a sociedade contra a criminalidade e de reduzir a reincidência. Tais propósitos só podem ser alcançados se o período de encarceramento for utilizado para assegurar, na medida do possível, a reintegração de tais indivíduos à sociedade após sua soltura, para que possam levar uma vida autossuficiente, com respeito às leis. (Regra 4.1).

Com essa finalidade, o Estado deve “oferecer educação, formação profissional e trabalho, bem como outras formas de assistência apropriadas e disponíveis, inclusive aquelas de natureza reparadora, moral, espiritual, social, esportiva e de saúde” (Regra 4.2).

A pena, qualquer que seja, não deve representar a proibição de contato com a família e este “só pode ser restringido por um prazo limitado e quando for estritamente necessário para a manutenção da segurança e da ordem” (Regra 4.3). As regras não só preveem uma não proibição, mas determinam que as autoridades competentes deem

²⁸ As Regras de Mandela, publicadas em maio de 2015, representam a revisão “Regras Mínimas para o Tratamento de Presos”, utilizadas por 55 anos pelos Estados, inclusive do Brasil, como um guia para a reestruturação do modelo penal e a garantia de direitos humanos no sistema penitenciário. Elas se basearam em diversos pactos internacionais como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes e seu Protocolo Facultativo.

especial atenção para “a manutenção e o aperfeiçoamento das relações entre o preso e sua família, conforme apropriado ao melhor interesse de ambos” (Regra 106).

Por isso, quanto à localização das unidades prisionais, as Regras de Mandela definem que “os reclusos devem ser colocados, sempre que possível, em estabelecimentos prisionais próximos das suas casas ou do local da sua reabilitação social” (Regra 59). Já em sua Regra 88, o documento traz um alerta sobre os objetivos da privação de liberdade quando diz que o

tratamento não deve acentuar a exclusão dos reclusos da sociedade, mas sim fazê-los compreender que continuam a fazer parte dela. Para este fim, há que recorrer, sempre que possível, à cooperação de organismos da comunidade destinados a auxiliar o pessoal do estabelecimento prisional na reabilitação social dos reclusos.

A partir das Regras de Mandela, foram elaborados outros documentos orientativos com o objetivo de facilitar a sua execução e consolidação, como a “Avaliação do cumprimento das Regras de Nelson Mandela – Lista de Verificação para os mecanismos de inspeção interna” (ONU, 2017) e as “Orientações Técnicas para o planejamento de estabelecimentos penitenciários” (UNOPS, 2023).

No primeiro documento, a Lista de Verificação propõe o item 5.5, que tem como objetivo que “se facilite ativamente as visitas penitenciários a fim de assegurar a manutenção dos contatos sociais dos reclusos” (ONU, 2017, p. 62). Os indicadores sugeridos, respondidos com “sim”, “parcialmente” e “não”, são, conforme listados na Tabela 4:

Indicador	Regra de Mandela relacionada
Visitas dos familiares e amigos dos presos podem ocorrer em intervalos regulares, tão frequentemente quanto possível, e sem cobranças (5.5.1)	Regra 58 (direito à visita) e 106 (manutenção das relações familiares)
Como regra geral, presos são alocados em prisões próximas das suas casa ou locais de reabilitação social, na medida do possível (5.5.2)	Regra 59 (Alocação de unidades prisionais)
São tomadas medidas para contrabalancear as desvantagens enfrentadas pelos prisioneiros detidos em locais distantes das suas casas (5.5.3)	Regra 2 (não discriminação e atenção às vulnerabilidades) e Regra 58 (direito à visita)
As instalações de visita permitem uma experiência de visita positiva, incluindo preferencialmente visitas de contato, em particular no caso de visitar crianças (5.5.4)	Regra 58 (direito à visita)
Restrições dos meios de contato familiar são permitidas apenas por tempo limitado, conforme estritamente necessário para manter a segurança/ordem (5.5.5)	Regra 43 – (Sanções disciplinares não devem incluir restrições de visita e o contato familiar só pode ser restringido por um prazo limitado e quando for estritamente necessário para a manutenção da segurança e da ordem)

Tabela 4: Indicadores de visita da Lista de Verificação para os mecanismos de inspeção interna (ONU, 2017)

Por fim, a Lista propõe que na entrevista com os reclusos seja perguntado “quão fácil ou difícil é para sua família e amigos chegarem na unidade prisional” (Pergunta 77, p. 89).

No segundo documento, que teve sua primeira revisão em 2015 e passou por revisão em 2023, as Orientações técnicas para o planejamento de estabelecimentos prisionais (UNOPS, 2023) foram elaboradas para facilitar “orientações técnicas e oferece[r] uma série de recomendações mínimas sobre infraestrutura a fim de que os estabelecimentos penitenciários respeitem os direitos humanos e a dignidade das pessoas presas e propiciem uma gestão segura, humana e reabilitadora das prisões” (p. 14, tradução livre).

A UNOPS é o organismo operacional da ONU que presta serviços de gestão de projetos, infraestrutura e aquisições na execução de ações humanitárias, de desenvolvimento e de consolidação da paz em todo o mundo²⁹. As Orientações trazem como objetivos dos estabelecimentos penitenciários:

- “proteger a sociedade dos delinquentes que não podem cumprir sua pena no seio da sociedade devido à gravidade ou natureza do delito que cometeram;
- Executar a pena imposta em um processo judicial reconhecido;
- Proporcionar um ambiente seguro, construtivo e humano que apoie os delinquentes em sua reabilitação e à sua colocação em liberdade” (idem, p. 21)

Em seguida, o documento delineia alguns desdobramentos da Regra 59 de Mandela, para “facilitar o acesso ao público para que possam visitar os reclusos”, para “oferecer oportunidades de trabalhos externos e programas de reeducação e reinserção” e até mesmo de “facilitar o acesso dos grupos religiosos e outras organizações de atenção aos presos que desejem lhes dar apoio” (idem, p.31).

Reforça ainda que “o castigo do recluso consiste na privação de liberdade, não nas suas circunstâncias de seu internamento. Não obstante, os presos seguem padecendo vedações constantes e violações de seus direitos humanos inalienáveis” (idem, p. 36). E apresenta, então, lista não exaustiva de considerações sobre a implantação das unidades prisionais em locais isolados:

- “Falta de comida, água ou subsídio de combustível;
- Falta de acesso à atenção médica, serviços de combate à incêndios e outros serviços essenciais;
- Acesso para visitas e pessoal;
- Menos pessoal médico e operacional capacitado;
- Menos oportunidades de trabalho e educação;
- Transporte mais difícil e custoso dos reclusos dentro do sistema de justiça penal (por exemplo, ao tribunal e outros estabelecimentos penitenciários);
- Falta de Acesso a organizações não governamentais (ONG) relevantes e a mecanismos independentes de monitoração externa;
- Adequação da localização em lugares seguros frente aos riscos de desastres;
- Possibilidade de alojamento para os funcionários e acesso a serviços de apoio aos funcionários e a suas famílias.” (idem, p. 72)

²⁹ <https://www.unops.org/about>

As Orientações afirmam que “a eleição da localização do estabelecimento penitenciário também deve levar em conta as necessidades dos presos e a possibilidade de alojá-los perto do seu lar, famílias e amigos”. (*idem*, p. 72).

O documento sugere, por fim, a implantação de um Plano Mestre para as questões penitenciárias que inclua um nível superior (relativo ao sistema penal como um todo), um nível intermediário (que fale do sistema penitenciário como um todo) e um nível inferior (destinado a uma prisão ou um grupo de prisões) (p. 77).

No superior, afirma que um plano mestre eficaz pode “estabelecer que a resposta para abordar a superlotação dentro do sistema penitenciário de um país não seja construir mais prisões, mas sim oferecer alternativas às penas privativas de liberdade, em especial aos delinquentes de baixo risco” (*idem*, p. 77). Nos demais, trata da localização das prisões do sistema penitenciário (intermediário) ou de uma unidade em específico (inferior) quanto às considerações elencadas acima sobre acesso das famílias, corpo funcional, acesso à infraestrutura e análises sobre onde devem ser colocados os novos estabelecimentos penitenciários.

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC) também faz considerações sobre o tema quando diz que:

apesar da construção de penitenciárias em locais remotos poder implicar custos iniciais menores – quanto à aquisição do terreno, por exemplo –, isso pode se revelar menos econômico no longo prazo, devido ao custo mais alto de transporte de bens, serviços e pessoas presas, à possível necessidade de custear a acomodação do pessoal ou oferecer incentivos para que o pessoal viva em áreas mais remotas, bem como às dificuldades encontradas nos serviços de acesso, como educação, saúde, medicina e emergência. Outros custos indiretos estão relacionados ao fato de agentes públicos lotados em áreas remotas frequentemente experimentarem altos níveis de estresse e absenteísmo, especialmente quando separados de suas famílias (2010 *apud* CNJ, 2021).

Sobre as transferências entre unidades prisionais, por fim, os Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas (CIDH, 2008), indica que:

as transferências das pessoas privadas de liberdade deverão ser autorizadas e supervisionadas por autoridades competentes, que lhes respeitarão, em todas as circunstâncias, a dignidade e os direitos fundamentais e levarão em conta a necessidade de que a privação de liberdade ocorra em locais próximos ou vizinhos à família, à comunidade, ao defensor ou representante legal e ao tribunal de justiça ou outro órgão do Estado que examine o caso. As transferências não deverão ser efetuadas com a intenção de punir, reprimir ou discriminar as pessoas privadas de liberdade, seus familiares ou representantes; nem poderão ser realizadas em condições que a elas causem sofrimentos físicos ou mentais, de forma humilhante ou que propicie exibição pública (Princípio IX, item 4).

Exemplificando a aplicação desses princípios a casos concretos, trazemos um breve resumo do caso Norín Catrimán e outros (dirigentes, membros e ativista do povo indígena mapuche) *versus* Chile, julgado em 29 de maio de 2014 pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. No caso, líderes indígenas foram condenados por

atos enquadrados na legislação chilena como terroristas, como a queima de caminhões de propriedade de empresas particulares. Naquele contexto, o povo indígena Mapuche lutava pela recuperação de territórios ancestrais e pelo respeito ao uso e gozo dessas terras e recursos naturais.

Especialmente quanto ao líder Ancalaf Llaupe, destacamos do julgado que em 2003 sua esposa solicitou a transferência dele para um presídio mais próximo, assinalando a duração e o custo do traslado entre a residência da família, na terra indígena mapuche, e o presídio em que ele se encontrava. A grande distância causou desgaste físico e econômico, agravando a situação crítica de recursos da família composta também por 5 filhos, que realizava atividades agrícolas e teve também diminuída sua participação na produção comunitária após a prisão.

O Centro penitenciário de Concépcion, onde estava recolhido Ancalaf, estava localizado a mais de 250km de Temuco, local onde estava sua comunidade e família e onde ocorreram os fatos que foram imputados a ele. Porém, mesmo com a informação do Diretor Regional Penitenciário de que não havia inconvenientes para a transferência, o juiz da causa a negou (Corte IDH, 2014, p.51). A situação influenciou negativamente na periodicidade das visitas e no contato de Ancalaf com sua família, “aumentando seus sentimentos de preocupação e impotência, assim como a deterioração de suas relações familiares” (*idem*, p.133).

A Corte IDH condenou o Chile com a determinação de deixar sem efeito a pena do líder Ancalaf e dos outros requerentes, por se tratar de, em resumo, um processo baseado em uma lei de exceção que violou diversas garantias como o devido processo legal, se enquadrando ilegalmente como terrorista, com o efeito estigmatizador. Esse era um dos diversos itens alegados na petição inicial dos requerentes, além da localização da reclusão de Ancalaf.

A Corte também reconheceu que a condenação indevida prejudicou os projetos de vida não só dos afetados, como de sua comunidade, considerando que três dos oito requerentes eram importantes líderes comunitários, incluindo Ancalaf. Verificou, ainda, diversas violações dos direitos humanos como: o enquadramento de atos terroristas, a violação da defesa com a falta de conhecimento do conteúdo da fala das testemunhas pelos réus, as provas insuficientes para a condenação, a desconsideração das características particulares dos povos indígenas, a liberdade de expressão com a proibição de participação na vida em comum dos líderes por mais de 15 anos ou indeterminadamente ou cargos públicos. Todos esses atos foram violadores dos princípios da Convenção Americana de Direitos Humanos (*idem*, p. 152).

Como alguns dos argumentos, A Corte reforçou a posição de garante do Estado em relação aos direitos das pessoas sob sua custódia e o direito à visita como elemento fundamental do direito de proteção à família, tanto da pessoa presa quanto dos familiares. Ressaltou, ainda, que a reclusão de pessoas em centros penitenciários extremamente distantes de seus domicílios ou de difícil acesso por suas condições geográficas ou por suas vias de comunicação pode chegar a constituir como violação à proteção da família e de outros direitos, como o direito à integridade pessoal, dependendo das particularidades do caso (*idem*, p. 134).

3.1.2. Lei e decretos nacionais

A edição da Lei de Execução Penal (ou de Execuções Penais ou LEP) foi uma resposta do Poder Legislativo Brasileiro ao Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito instituída em 1975 na Câmara dos Deputados, que investigou a situação penitenciária do País. Representa também esforço em reconhecer o direito penitenciário como ciência autônoma dos direitos penal, processual penal e administrativo, com princípios e regras próprios³⁰.

A LEP traz já no seu artigo 3º que “os direitos afetados pela condenação criminal devem ser apenas aqueles decorrentes da sentença criminal e apenas para a pessoa do preso”. Os direitos afetados pela condenação se referem à restrição ou à privação de liberdade ou outros decorrentes expressamente na sentença de acordo com o crime cometido, como o pagamento de multa ou a suspensão temporária de direitos políticos.

Como introduzido no capítulo 2, o Estado tem, por obrigação legal, o direito de fornecer assistência material ao preso (alimentação, vestuário e instalações higiênicas) – art. 12. Mais à frente, no capítulo sobre os deveres e direitos do preso, a LEP destrincha os direitos a serem respeitados (art. 41): à alimentação suficiente e vestuário (inciso I), à assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa (inciso VII), à visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados (X), dentre outros.

Quanto à localização das unidades prisionais, a LEP define que as Cadeias Públicas, destinadas a presos provisórios, deverão estar presentes em cada comarca “a fim de resguardar o interesse da Administração da Justiça Criminal e a permanência do preso *em local próximo ao seu meio social e familiar*” (art. 103, grifo nosso) e próximas de centros urbanos (art. 104). Já as Penitenciárias, destinadas ao cumprimento em regime fechado, devem ser construídas “construída em local afastado do centro urbano, à distância que não restrinja a visitação” (art. 90).

O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 1), instituído pelo Decreto nº 1.904 de maio de 1996, estabelecia como meta a médio prazo “incrementar a descentralização dos estabelecimentos penais, com a construção de presídios de pequeno porte que facilitem a execução da pena próximo dos familiares”. A longo prazo, definiu também o objetivo de “incrementar a desativação da Casa de Detenção de São Paulo (Carandiru) e de outros estabelecimentos penitenciários que contrariem as normas mínimas penitenciárias internacionais” (Brasil, 1996). Como detalhado mais à frente, a desativação do Carandiru, impulsionada pela visibilidade do Massacre de 1992, foi um dos botões ativadores da interiorização penitenciária no Estado de São Paulo e no Brasil, por isso citado explicitamente no Decreto.

O PNDH 1 foi revogado pelo Decreto 4.229/2002, que instituiu o PNDH 2 e continuou a desenvolver uma política de afastamento das unidades prisionais das regiões metropolitanas, por meio da “descentralização dos estabelecimentos penais, promovendo a sua interiorização, com a construção de presídios de pequeno porte que facilitem a execução da pena nas proximidades do domicílio dos familiares dos presos” (item 83). O decreto também mantém o apoio à “desativação de estabelecimentos

³⁰ Exposição de motivos da lei. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7210-11-julho-1984-356938-exposicaodemotivos-149285-pl.html>

penitenciários que contrariem as normas mínimas penitenciárias internacionais, a exemplo da Casa de Detenção de São Paulo – Carandiru” (Item 95) (Brasil, 2002).

O PNDH 3, aprovado pelo Decreto 7.307 de 21/12/2009 e vigente até então, traz diretriz própria para a modernização da política de execução penal e melhoria do sistema penitenciário (Diretriz 16), com objetivos, por exemplo, para garantia dos direitos humanos como elaborar projeto de reforma da LEP “assegurar e regulamentar as visitas íntimas para a população carcerária LGBT” (Objetivo estratégico I, item a) e de “vincular o repasse dos recursos para construção de estabelecimentos prisionais nos Estados e no Distrito Federal ao atendimento das diretrizes arquitetônicas que contemplem a existência de alas específicas para presas grávidas e requisitos de acessibilidade³¹”, porém não mais faz referência à localização das prisões.

Por sua vez, a Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada pela Câmara dos Deputados e destinada a investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro, cujo relatório final foi publicado em agosto de 2015, traz item próprio sobre a localização prisional, indicando a “resistência dos Municípios no que tange à construção de estabelecimentos penais, sobretudo penitenciárias, em sua jurisdição” (Brasil, 2015, p. 186).

O Relatório da CPI 2015 indica que esse problema não é novo, eis que na CPI do sistema carcerário de 2007 ele também foi levantado e, por isso, apresentado o Projeto de Lei Complementar nº 430, de 2008, que estabelecia a transferência, aos municípios que possuam estabelecimentos penais em sua jurisdição, de 10% dos recursos arrecadados em cada ano pelo Fundo Penitenciário Nacional (*idem*, p. 186). O projeto à época foi arquivado no final da legislatura. Por isso, após as investigações da CPI 2015 ele foi reapresentado.

Esse e vários outros projetos de lei nesse sentido foram apresentados. Atualmente, está em trâmite o Projeto de Lei 296/2019 que visa obrigar a União e os estados a adotarem medidas compensatórias aos municípios que abrigam unidades prisionais, devido aos impactos decorrentes dessas instalações. A nova lei alteraria dispositivos tanto da Lei 10.257/2001, o Estatuto das Cidades, que não contém nenhuma referência a estabelecimentos penais, quanto da Lei Complementar 79/1994, que cria o Fundo Nacional Penitenciário (FUNPEN), de onde saíam os recursos para as medidas compensatórias. O objetivo é considerar como impactos negativos gerados pelas unidades prisionais às cidades quaisquer alterações que afetem, por exemplo,

- a) “o desenvolvimento urbano e as funções sociais da cidade (I),
- b) “as atividades sociais e econômicas locais” (III);
- c) “o adensamento populacional, a alteração da população flutuante, a valorização imobiliária e a demanda por serviços públicos (IX), dentre outros.

Prevê ainda que a compensação “não poderá ser inferior a 1% (um por cento) dos custos totais previstos para a implantação e, anualmente, a 0,5% (meio por cento) das despesas totais da respectiva unidade” (§5º). O PL, de autoria de Rubens Otoni (PT-GO),

³¹ A acessibilidade presente no PNDH3 se refere ao segundo conceito apresentado no capítulo 2 e não objeto desta pesquisa que é “possibilidade e condição de alcance, percepção e entendimento para a utilização com segurança e autonomia de edificações, espaço, mobiliário, equipamento urbano e elementos”.

foi aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, porém se encontra desde 11 de novembro de 2022 na Comissão de Finanças e Tributação³².

A CPI 2015 também propôs a revogação do artigo 90, citado acima, considerando que a determinação legal

de que as penitenciárias masculinas sejam construídas em local afastado do centro urbano, além de consagrar uma política segregacionista, tem gerado alguns problemas de ordem prática. Na diligência realizada no Estado de São Paulo, por exemplo, informou-se que há dificuldade em encontrar, na região metropolitana de São Paulo, áreas disponíveis para a construção de presídios que atendam a essa exigência legal. Dessa forma, para tentar minorar esses problemas, esta CPI também propõe a extirpação dessa exigência (p. 186).

Não foi encontrado, porém, Projeto de Lei nesse sentido após a CPI 2015 e o artigo 90 da LEP continua vigente até o fechamento dessa dissertação.

3.1.3. Resoluções CNPCP

O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) é um “órgão colegiado criado em 1980, suas atribuições estão previstas no art. 64 da Lei de Execução Penal – LEP (Lei 7.210, de 1984). O Conselho é formado por profissionais da área jurídica, professores e representantes da sociedade civil”³³. Cabe a esse órgão a implementação de “uma nova política criminal e, principalmente, penitenciária a partir de periódicas avaliações do sistema criminal, criminológico e penitenciário, bem como a execução de planos nacionais de desenvolvimento quanto às metas e prioridades da política a ser executada”³⁴.

Subordinado ao Ministério da Justiça (art. 1º, Regimento Interno do CNPCP³⁵), cabe ao CNPCP, dentre outras atividades (art. 64 da LEP): “propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança” (inciso I) e “estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais e casas de albergados (inciso VI).

Os 13 membros do Conselho são designados pelo Ministro de Estado da Justiça e Cidadania (art. 2º do Regimento Interno), o que pode indicar que as políticas flutuam de acordo com as posições políticas de cada governo federal. Em relação a isso, a Nota Técnica de 18 de janeiro de 2018 (Brasil, 2018) alerta que “dependendo das preocupações de cada governo, há preferências de perfil para os conselheiros” (p. 11).

Isso fica explícito quando o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2015-2019, elaborado pelo CNPCP durante o governo da Presidente da República Dilma Rousseff, reconhece as precárias condições dos cárceres brasileiros e sua inaceitável superlotação e tem como uma das demandas a garantia do cumprimento das diretrizes

³² <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2190797>. Acesso em: 16 de maio de 2024.

³³ <https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpcp>

³⁴ *idem*

³⁵ Aprovado pela Portaria nº 1.107/2008 (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2008)

básicas para a arquitetura penal da Resolução 09/2011. Enquanto isso, o Plano Nacional 2020-2023, elaborado durante o governo do Presidente Jair Bolsonaro, em uma nova composição do CNPCP, questiona os dados sobre o superencarceramento e sobre o número de presos provisórios e defende o endurecimento dos critérios de progressão, o fim do regime semiaberto e a revisão dos benefícios de livramento condicional e de saídas temporárias, que proporcionam um desafogamento das unidades prisionais.

Mais cárcere, menos direitos: o recrudescimento desse plano tem como justificativa o combate ao delito e a compreensão de que as penas não são efetivamente cumpridas. Tal política também previa que o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)³⁶, órgão integrante do Ministério da Justiça e Segurança Pública, promovesse repasses para a construção de novas unidades e a obrigatoriedade para que municípios com mais de um número fixo de habitantes fossem obrigados a custodiar os presos locais. Nesse último ponto, o Plano 2020-2023 sugeria que a restrição de repasses financeiros aos entes federados que se recusarem ou embaraçarem a concessão de licenças e autorizações para a construção de unidades prisionais (CNPCP, 2019).

Quanto à arquitetura prisional, o CNPCP editou a Resolução 16/1994, que estabelece que

os conjuntos ou estabelecimentos penais não devem, de modo geral, ser situados em zona central da cidade ou em bairro eminentemente residencial. Entretanto, as colônias e as casas de albergado, se não puderem ser instaladas nas proximidades de local onde existam oportunidades de trabalho e de escola, deverão localizar-se pelo menos onde haja facilidade de meios de transportes (Anexo III).

Por sua vez, a Resolução 03/2005, que revoga a anterior e é revogada pela Resolução 09/2011, mantém o item acima e acrescenta itens sobre localização prisional, determinando quais os parâmetros a serem considerados no projeto de novos empreendimentos penitenciários. A resolução determina a competência da Secretaria de Justiça dos estados e do Distrito Federal de solicitar ao Ministério da Justiça recursos para a construção, ampliação, reforma ou aquisição de equipamentos dos estabelecimentos penais (2011, p. 15), facultando às Prefeituras Municipais também a realização dessa solicitação após o pedido ser analisado e aprovado pela Secretaria do Estado.

Quanto ao financiamento, “além dos recursos do Ministério da Justiça/DEPEN, poderão ser obtidos recursos oriundos de outras fontes da União, para atender às mesmas finalidades. Todos os pedidos dirigidos ao DEPEN e/ou entidade credenciada serão, porém, objeto de análise quanto à viabilidade técnica e à prioridade” (*idem*).

Essa documentação necessária para a solicitação de recursos ao DEPEN/SENAPPEN inclui um memorial justificativo que deve conter, dentre outros itens, “a evolução da população urbana e rural, indicando quais os municípios ou povoados que serão abarcados pelo estabelecimento” (item a); “os meios e vias de transportes disponíveis para acesso ao estabelecimento penal proposto” (item j) ; “a organização e a estrutura dos serviços essenciais (água, esgoto, energia) ou de infraestrutura (já sistematizados ou não)” (item k); e “a distância entre o estabelecimento penal a ser construído e a malha

³⁶ Atual Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN)

urbana do município (mapa, escala, indicando a localização do estabelecimento em relação à malha urbana)” (item I) (2011, p. 20).

Além disso, na elaboração de Projetos Arquitetônicos (Anexo IV), são definidos os parâmetros a serem considerados quanto à localização:

a facilidade de acesso, a prestação das comunicações e a conveniência socioeconômica, ou seja, o aproveitamento dos serviços básicos e de comunicação existentes (meios de transportes, rede de distribuição de água, de energia e serviço de esgoto etc.) e das reservas disponíveis (hídricas, vegetais, minerais etc.), bem como as peculiaridades do entorno (p. 36).

É reforçado ainda que os estabelecimentos penais “deverão estar localizados de modo a facilitar o acesso e a apresentação dos apenados e processados em juízo” (p. 36) e que “a origem das pessoas presas é um dos indicadores básicos de localização, de modo a não impedir ou dificultar sua visitação e a preservar seus vínculos para a futura reintegração harmônica à vida em sociedade” (p. 36).

Por fim, no anexo que trata da Conceituação dos Projetos de Arquitetura e Engenharia para Estabelecimentos Penais, o DEPEN estabelece que, após a aprovação final do Projeto Básico, deve ser apresentada a “planta de localização do terreno na cidade ou localidade, com citação dos dados de registro no cadastro municipal, indicação das vias de acesso e das distâncias aproximadas ao centro” (item e), se utilizado o projeto padrão do MJSP (p. 90).

No caso de projetos específicos, deve ser apresentada a planta de situação, em que deve constar

a implantação de todos os prédios no terreno (existentes e a construir, caso se trate de ampliação ou reforma), na escala de 1:500 ou em outra menor, se houver necessidade. Também devem ser indicadas as divisas do terreno, ruas limítrofes, acessos, estacionamentos, espaço para circulação de veículos e de pedestres, linha de orientação Norte-Sul, cotas e outros elementos indispensáveis à sua compreensão (*idem*, p. 98).

Observa-se, porém, que o único parágrafo da Resolução 03/2005 não repetido da Resolução 09/2011 foi: “as áreas metropolitanas e os centros regionais deverão ser prioritários na escolha de locais para a construção de conjuntos ou estabelecimentos penais de maior porte”. O que pode indicar mais um passo para o projeto nacional de interiorização dos presídios.

02. Situação:	
2.1 Ocupação:	Urbana: Centro () Intermediária () Periférica () Expansão () /Rural () - distância do centro () / Outra ()
2.2 Uso:	Residencial () Comercial () Industrial () Outra () - descrição:
2.3 Acessos:	Via Principal () Via Coletora () Via Local () Rodovia () / Pavimentado () Terra ()
03. Terreno (descrição física):	
3.1 Entorno	Isolado () Fronteiriço () - descrição:

Figura 5: Trecho do formulário a ser enviado para o SENAPPEN (CNPCC, 2011)

As Resoluções 07/2017 e 02/2018, considerando “a carência de vagas no sistema prisional alcançou patamares insustentáveis, a recomendar esforço concentrado na viabilização de novas vagas”, flexibilizam as regras definidas pela Resolução 09/2011.

As Diretrizes Básicas para a Arquitetura Prisional delimitadas pela Resolução 09/2011 passam a ser apenas “referências para o gestor estadual ou distrital, os quais podem apresentar projetos arquitetônicos próprios, com soluções arquitetônicas diferenciadas, considerando os aspectos intrínsecos à realidade prisional local, desde que assegurados os direitos da pessoa privada de liberdade e do servidor penitenciário” (art. 1º, parágrafo único). Nesse sentido, todas as metragens e outras regras da Resolução de 2011 se tornam “sem caráter vinculante” (art. 3º), exceto as metragens mínimas relacionadas aos módulos de vivência coletiva e individual e o de saúde.

A flexibilização das regras da Resolução atinge as metragens mínimas módulos de tratamento Penal (serviço social, psicologia, jurídico, defensoria), de ensino, de berçário e creche e recepção e revista de visitantes, que inclui sala de espera externa à portaria (coberta e com bancos), setor de revista, sanitários de visitantes masculino e feminino, sala de pertences (visitantes) e as determinações quanto à localização das unidades. Todas essas regras viram indicativas e não obrigatórias.

Importante verificar que, conforme a Nota Técnica supracitada (Brasil, 2018), a Resolução de 2017 foi votada com uma composição nova e ampliada de conselheiros, que não havia integrado discussões até então sobre arquitetura e engenharia penal, e sem arquitetos e engenheiros especialistas participando das discussões” e que “embora nenhum estudo tenha sido apresentado, os conselheiros defensores da revisão alegaram a necessidade de redução de custos e de engessamento dos projetos, sugerindo a retirada das metragens mínimas dos módulos (p. 22).

O DEPEN, hoje SENAPPEN, é órgão responsável pela aprovação dos projetos de ampliação e construção de estabelecimentos prisionais, realizados ou não com verba federal, para que as obras possam ser executadas pelos estados. A proposta é analisada a partir da conformidade com a legislação estabelecida pelo CNPCP, além de critérios e prioridades específicos quando envolve a concessão de recursos financeiros.

Nesse sentido, caem muitas das exigências mínimas para construção de novos presídios ou ampliação de vagas nos já existentes. Essas exigências buscavam o atendimento às diversas necessidades da população prisional, a garantia de uma dignidade na arquitetura prisional e o respeito aos direitos humanos dos presos, das famílias e dos funcionários da prisão, a partir de parâmetros para os módulos de ensino, por exemplo, além de exigências sobre a localização prisional e os direitos decorrentes dela. Tudo isso se dá em desconformidade com a jurisprudência internacional e em desrespeito às recomendações da Corte Interamericana de Direitos Humanos, representando retrocesso em relação às Resoluções anteriores do próprio CNPCP.

3.1.4. Orientações do CNJ

O Conselho Nacional de Justiça foi criado pela Emenda Constitucional nº 61 de 2004 e tem como dirigente o Presidente do Supremo Tribunal Federal e como integrantes outros membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da advocacia e da sociedade civil. É órgão exclusivamente administrativo, não jurisdicional, que tem como competência exercer o controle da atuação administrativa, financeira e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes em todo o território nacional.

Como um dos produtos do Programa Fazendo Justiça, iniciativa coordenada pelo CNJ para a realização de ações para a superação do estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro, o CNJ fez a publicação “Central de Regulação de Vagas: Manual para a gestão da lotação prisional” (2021). A Central, ou CRV, representa esforço para manter as prisões brasileiras dentro do limite de sua capacidade máxima, combatendo a superlotação, e é definida como “um instrumento de gestão da ocupação de vagas fundamentado no princípio da taxatividade³⁷ e destinado a regular o equilíbrio de ocupação carcerária” (p. 45).

O Manual, diferente de outras concepções de vaga no estabelecimento prisional, que consideravam apenas a quantidade de camas, leva em conta para a definição da quantidade de vagas de um sistema penitenciário local: (1) “a capacidade real de cada estabelecimento penal”, em termos não só de leitos, mas de capacidade de oferecimento de serviços como atendimento médico, oportunidades de estudo e outros serviços penais; e (2) o “zoneamento penitenciário”, que leva em consideração o impacto do estabelecimento e da quantidade máxima de pessoas dentro dele considerando o território em que ele está estabelecido (*idem*, p.75).

A necessidade de se pensar em um zoneamento das unidades se dá a partir do entendimento de que “a prisão não ocorre de modo deslocalizado” (*idem*, p. 71). Assim, a localização do estabelecimento prisional influencia diretamente na vida futura das pessoas reclusas, tanto quando do seu retorno à sociedade, quanto “nas condições materiais da própria detenção”, considerando que muitas vezes a família complementa a escassez e às vezes não oferecimento pelo Estado do mínimo de insumos para a vida na prisão, como alimentos, roupas e materiais de higiene. Os insumos levados pela família “complementam a dieta escassa provida pela administração e aportam outros itens por vezes não providos como roupas, calçados, sabão, xampu, escovas de dentes, entre outros” e são “em muitas unidades, um elemento essencial para amenizar as más condições do encarceramento” (*idem*, p. 71).

A proximidade da pessoa recolhida com a comunidade de origem também “favorece o gozo de benefícios como saídas temporárias, bem como a busca e descobrimento de oportunidades de trabalho e estudo próximos aonde viverá após sua soltura”, “diminui o risco de rompimento dos vínculos sociais e afetivos que favorecem o processo de reintegração da pessoa egressa” e “inibe a transposição da pena da pessoa presa a seus familiares, na medida em que estes últimos não terão que percorrer longas distâncias para a realização das visitas, com custos consideráveis de transporte, sobretudo para os mais pobres” (*ibidem*, p. 71 e 72).

Nesse sentido, a proximidade das unidades prisionais permite:

- a) Contato com a família: além de forte caráter socializador e ressocializador pelos laços afetivos, as visitas proporcionam na maioria das vezes a provisão material dos presos dentro da prisão, diante de uma escassez de

³⁷ “O conceito de regulação de vagas prisionais encontra seu pilar de sustentação no princípio da taxatividade carcerária, também conhecido como *numerus clausus* (“número fechado”). A ideia é simples e intuitiva: há um número máximo de vagas e cada vaga só pode ser ocupada por um indivíduo” (CNJ, 2021, p. 47)

fornecimento por parte do Estado de insumos para a vida intramuros, como roupas, materiais de higiene e, inclusive, alimentação suplementar.

b) Proximidade com laços comunitários: as saídas temporárias e o trabalho externo³⁸ são benefícios que podem ser concedidos aos presos em regime semiaberto. Os critérios para esses benefícios são decididos pelo Juiz da Execução Penal, mas, em geral, envolvem a necessidade de lugar para abrigar o executado durante as saídas temporárias e o oferecimento de trabalho por alguma empresa, o que também se relaciona com as redes pessoais e comunitárias.

No caso dos presos provisórios, um elemento adicional que deve ser considerado é “a proximidade com o juízo responsável pela decisão cautelar de prisão e com o juízo competente para o julgamento de mérito do caso” (*idem*, 74). Apesar da Lei nº 11.900/2009 que alterou o art. 18539 do Código de Processo Penal permitir a audiência criminal por videoconferência, ela deve ser excepcional. A audiência presencial é a regra, garantindo, inclusive, a ampla defesa e o contraditório.

Para o zoneamento, o Manual CRV recomenda que os estados realizem um “procedimento cartográfico de delineamento das regiões de administração penitenciária e jurisdição penal” (*idem*, 77), com uma ampla análise das unidades penitenciárias inscritas nos seu território e seus perfis e da rede de equipamentos judiciais penais. Devem ser levados em conta também “a densidade demográfica, a descentralização administrativa e jurisdicional, a articulação com outras políticas públicas, especialmente da saúde, educação e assistência social, e os arranjos produtivos locais”. Assim,

cada estado deve definir regiões ou zonas circunscrevendo unidades prisionais que sejam próximas entre si, dentro de um limite de distância razoável, e associadas em geral a um centro urbano populoso, de modo a assegurar a visita de familiares e outras pessoas que lá vivem, bem como a acessibilidade a serviços de saúde, trabalho e aos órgãos do sistema de justiça competentes (*idem*, 75).

Ao tratar das transferências de uma unidade prisional para outra, com a intenção de diminuir a superlotação de um presídio, o CNJ alerta que essa é apenas uma medida temporária, com o risco de se transferir a superlotação de uma unidade para a outra (*idem*, 50). O Manual exemplifica com o caso *Brown vs. Plata* decidido pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 2011. Nesse caso,

após estabelecer um limite máximo de superlotação para as unidades penitenciárias do estado da Califórnia, estudos evidenciaram que quatro anos

³⁸ Artigos 36 e 122 da LEP

³⁹ Artigo 185 §2º CPP: § 2º Excepcionalmente, o juiz, por decisão fundamentada, de ofício ou a requerimento das partes, poderá realizar o interrogatório do réu preso por sistema de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real, desde que a medida seja necessária para atender a uma das seguintes finalidades: I - prevenir risco à segurança pública, quando exista fundada suspeita de que o preso integre organização criminosa ou de que, por outra razão, possa fugir durante o deslocamento; II - viabilizar a participação do réu no referido ato processual, quando haja relevante dificuldade para seu comparecimento em juízo, por enfermidade ou outra circunstância pessoal; III - impedir a influência do réu no ânimo de testemunha ou da vítima, desde que não seja possível colher o depoimento destas por videoconferência; IV - responder à gravíssima questão de ordem pública.

mais tarde houve consequências involuntárias, como o aumento da população nas já superlotadas cadeias a nível municipal e maior pressão para transferir presos para fora do estado. Em abril de 2015, cerca de 8.300 presos californianos haviam sido transferidos para prisões em outros estados do país. A gravidade do cenário foi tão significativa, que foi prolatada nova decisão judicial proibindo a administração penitenciária da Califórnia de transferir novos presos para fora do estado a fim de diminuir a população carcerária (p. 102)

Por fim, destacamos a Resolução CNJ nº 367/2021, que regulamenta a gestão de vagas no sistema socioeducativo. Em seu art. 12, III, a Resolução assinala que a transferência do adolescente somente pode ser feita “para outras unidades que não estejam com capacidade de ocupação superior ao limite projetado do estabelecimento” e ressalta a condição de que estejam “em localidade próxima à residência dos seus familiares”.

3.2. Sistema Penitenciário Brasileiro e localização

3.2.1. Vagas e Perfil da População Carcerária

Para a apresentação de dados sobre o sistema penitenciário brasileiro neste item e do sistema penitenciário pernambucano no item 3.3.4, é necessário destacar que um dos desafios enfrentados na execução de políticas prisionais é a obtenção de dados confiáveis e atualizados. A questão foi levantada pelo Supremo Tribunal Federal (2023), pelo CNJ (2021) e a Controladoria Geral da União⁴⁰ (2017) de que, apesar do avanço, os dados sobre o sistema penitenciário ainda não são inteiramente confiáveis, “uma vez que não há padronização entre as Unidades da Federação” (CGU, p. 3) e “até hoje, por exemplo, o Brasil não tem condições de apontar taxas de reincidência ou de casos de tortura”. (CNJ, 2021, p. 5).

Como afirma o CNJ em balanço após 5 anos da decisão cautelar na ADPF 347,

Entre as dificuldades encontradas, estão questões relativas à obtenção primária dos dados (registros não-rastreáveis, notificação despadrionizada, inconformidade de metodologias de preenchimento de instrumentos e de análise), periodicidade irregular de divulgação, inconsistências no comparativo de dados divulgados por fontes diferentes, uso limitado de tecnologia da informação para o processamento de dados e dificuldades de alimentação, manutenção, evolução e integração dos sistemas existentes (CNJ, 2021a, p.5)

Feita essa ressalva, analisamos os dados do Sistema Nacional de Informações Penais (SISDEPEN) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), que obtém dados primários junto aos governos estaduais e municipais.

⁴⁰ Órgão do Poder Executivo que “realiza ações de controle com o objetivo de avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União” (CGU, 2017, p. 5)

Segundo os dados do SISDEPEN⁴¹ de dezembro de 2023, a população carcerária do Brasil atingiu a marca de 644.833 pessoas recolhidas em celas físicas de unidades prisionais. Não são contabilizados nessa quantidade as pessoas que cumprem pena em prisão domiciliar, com ou sem monitoramento eletrônico. Os relatórios do SISDEPEN, agora disponibilizado na forma do Relatório de Informações Penais (RELIPEN), são publicados a cada 6 meses. No gráfico abaixo, apresentado na Figura 6, sinalizamos a linha do tempo dos últimos dez anos⁴² em relação à população carcerária, ao número de vagas e ao déficit de vagas (população – vagas).

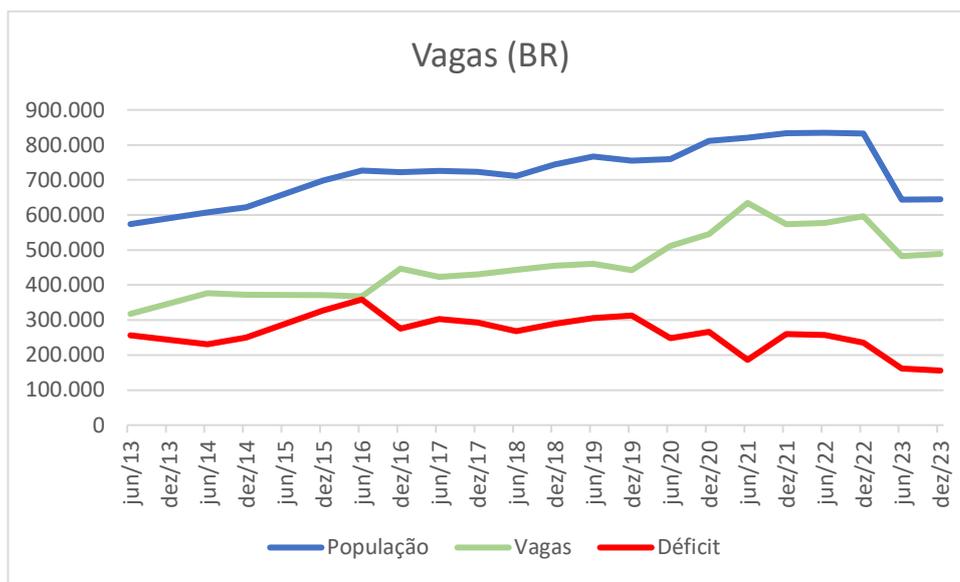


Figura 6: Gráfico indicando a população carcerária, o número de vagas e o déficit de vagas do Sistema Prisional Brasileiro: jun/13 a dez/23. Fonte: SISDEPEN

Como se pode observar na Figura 6, em junho de 2013, tínhamos no Brasil uma população carcerária de 574.027 pessoas. Segundo o relatório, a população carcerária brasileira segue em ascensão chegando ao ápice em dezembro de 2022 com 832.295, com uma queda brusca para 644.305 pessoas em junho de 2023 e 644.833 pessoas em dezembro de 2022.

Quanto às vagas, o Brasil detinha, em junho de 2013, 317.733 vagas e um déficit de 256.297, o que representa uma taxa de ocupação de 180%. O número de vagas subiu no decorrer dos anos chegando a 596.442 vagas em dezembro de 2022, havendo uma queda para 489.075 vagas em dezembro de 2023.

O déficit de vagas teve variações de 2013 a 2022, atingindo seu ápice em junho de 2016 com 358.663 vagas faltantes, o que à época representava 1,97 preso para cada

⁴¹ SISDEPEN, criado pela lei 12.714/2012, é “a ferramenta de coleta de dados do sistema penitenciário brasileiro, ele concentra informações sobre os estabelecimentos penais e a população carcerária. As informações sobre os estabelecimentos penais, em posse da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), são resultado dos questionamentos presentes no Formulário de Informações Prisionais, respondido de forma eletrônica via SISDEPEN, semestralmente, por servidores indicados pelas administrações prisionais dos Estados, Distrito Federal e do Sistema Penitenciário Federal”. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>

⁴² A SENAPPEN, antigo DEPEN, não divulgou os dados de dezembro de 2013 e junho de 2015

vaga, considerando que a população era de 726.354 pessoas. Assim como os outros dados, o déficit de vagas cai bruscamente na comparação entre os relatórios de dezembro/2022 (235.853) para junho de 2023 (161.430).

Na interpretação destes dados, é essencial salientar que não houve um processo repentino de desencarceramento de quase 200 mil pessoas em 6 meses. A diferença existente na população carcerária e no número de vagas, especialmente visível quando comparamos os dados de dezembro de 2022 a junho de 2023, não representa uma queda real recente desses dois indicadores, mas uma mudança de metodologia de apresentação dos dados.

Até 2022, o número total da população carcerária era constituído pela soma (1) dos presos que se encontravam em celas físicas, ou seja, “presos que, independentemente de saídas durante o dia, para trabalho e/ou estudo, dormem no estabelecimento prisional, ou seja, ocupam vagas” (Brasil, 2024, p. 6), (2) daqueles que se encontram em prisão domiciliar com monitoramento eletrônico e (3) daqueles que se encontram em prisão domiciliar com monitoramento eletrônico.

A partir de junho de 2023, os dados desses três grupos começaram a vir separados nos relatórios, que deixaram de ser chamados de Relatórios Analíticos do SISDEPEN⁴³ e passaram a ser chamados Relatórios de Informações Penais (RELIPEN)⁴⁴. A base de dados dos dois tipos de relatório é a mesma: o Sistema Nacional de Informações Penais (SISDEPEN), com dados coletados pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), a partir do preenchimento dentro do SISDEPEN do Formulário de Informações Prisionais pelos órgãos responsáveis do Poder Executivo Estadual, de forma eletrônica e semestral. A diferença é a forma de apresentação dos dados e a recente discriminação das pessoas recolhidas em celas físicas, daquelas em cumprimento de prisão domiciliar com monitoramento eletrônico e daquelas em cumprimento de prisão domiciliar sem monitoramento eletrônico.

Por isso, de junho de 2023 até dezembro de 2023 a população carcerária e o número de vagas vêm em uma crescente, saindo de 574.027 para 832.295 pessoas em cumprimento de pena e de 317.733 para 596.442 vagas. Isso porque nesta conta foram considerados os presos em celas físicas e os presos em monitoramento eletrônico conjuntamente.

Nos relatórios de junho e dezembro de 2023, os presos em celas físicas foram analisados separadamente daqueles em monitoramento eletrônico, por isso os índices caíram para 644.833 pessoas em cumprimento de pena e 489.075 vagas no sistema prisional, permitindo uma análise mais acurada sobre a população que está de fato recolhida em unidades prisionais estaduais e federais. A tabela de dados apresentados na Figura 6 está presente no Anexo I da presente dissertação.

⁴³ Disponíveis em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-antiores>

⁴⁴ Disponíveis em:

Atualmente, o sistema penitenciário brasileiro possui 1.383 estabelecimentos prisionais estaduais e 5 unidades penitenciárias federais. Nele, há 489.075 vagas, o que representa um déficit de 155.758 vagas, ou seja, uma taxa média de 131,48% de superlotação nas unidades prisionais brasileiras. Esse índice de superlotação se distribui desigualmente no país, havendo estados em que há superávit de vagas, como Minas Gerais com 20.426 disponíveis, e unidades prisionais que operam com 500% da sua capacidade, como o Presídio de Vitória de Santo Antão em Pernambuco.

Com uma taxa de encarceramento de 390,17 pessoas a cada 100 mil habitantes (SISDEPEN, 2022), o Brasil é o terceiro país do mundo com mais pessoas presas, em números absolutos⁴⁵. A população carcerária também tem raça, idade e escolaridade demarcadas.

De acordo com a Figura 7, pode-se observar, se compararmos a distribuição da população brasileira por raça e a população carcerária, uma semelhança na distribuição das duas, porém com uma acentuada concentração para os detentos que se declararam pretos e pardos, se comparados com a distribuição da população brasileira. Os presos no Brasil são em sua maioria negros (pretos e pardos) e representam 66,53% da população prisional, o que demonstra uma super-representação, tendo em vista que pretos e pardos somam 55,51% da população brasileira.

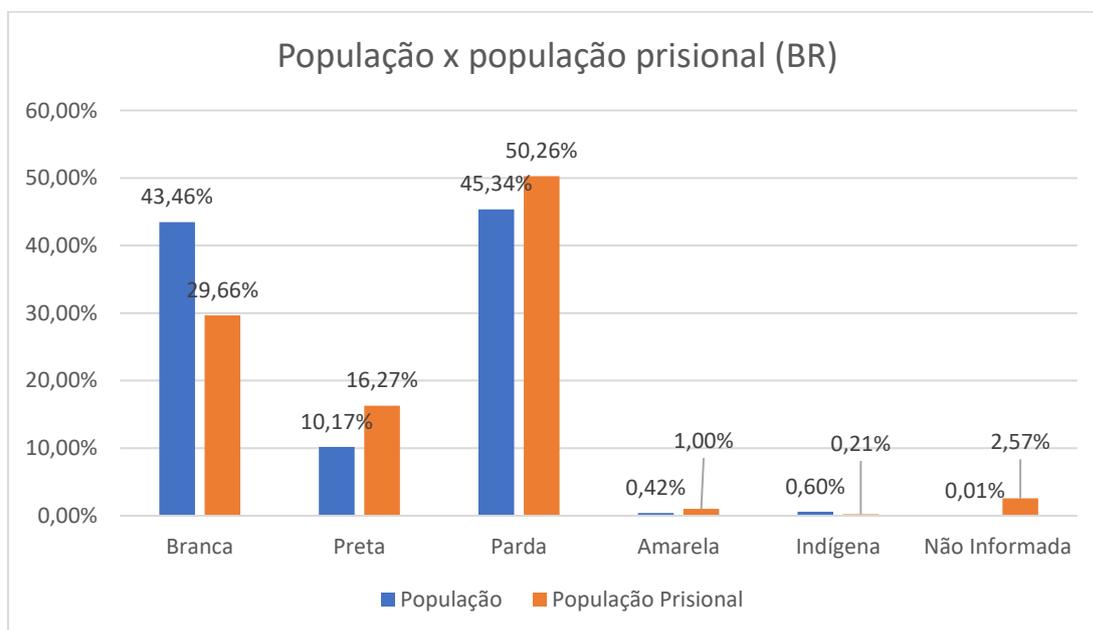


Figura 7: Gráfico População x População prisional - Brasil. Fonte: SISDEPEN

O Brasil também tem quase 30% de presos provisórios, ou seja, aqueles para quem não há condenação, conforme explicitado no capítulo 1. A taxa vem caindo desde 2013

45

https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_1_3th_edition.pdf. Acesso em: 02 de junho de 2024

(37,57%), mas ainda representa 27,19% da população carcerária. Em 2017, o CNJ⁴⁶ verificou que o tempo médio da prisão no Brasil, variava de 172 (Rondônia) a 974 dias (Pernambuco).

O que se verificou, porém, é que de 2015 a 2020 enquanto “o percentual de prisões provisórias diminuiu em comparação com o total de pessoas privadas de liberdade, o número absoluto de pessoas encarceradas não apresentou uma tendência consistente de redução” (CNJ, 2021, p. 38).

O que podemos observar com os dados existentes é um alto encarceramento, que nos últimos dez anos não tem apresentado grandes melhoras, uma alta taxa de superlotação, que por si só já é violadora de direitos humanos de todos aqueles que convivem na prisão, e um público-alvo específico das prisões: negros, jovens e com baixa escolaridade. Todos esses aspectos influenciam diretamente na presente pesquisa, especialmente quando queremos verificar qual é o público mais afetado pelas inacessibilidades das prisões e pelas influências específicas da taxa de ocupação e a proporção entre presos provisórios e definitivos na avaliação da localização prisional, como será mais detalhado nos itens 5.3.1 e 5.3.3.

3.2.2. ADPF 347 e descontingenciamento do FUNPEN

O sistema prisional também representa um desafio de gestão, considerando que os vários atores envolvidos e as responsabilidades compartilhadas. Como aponta o Ministro Alexandre de Moraes no julgamento de mérito da ADPF 347:

Se, de um lado, cabe aos Estados a construção e manutenção de unidades prisionais, a política penal é, de regra, matéria federal. Os Estados não possuem recursos e os municípios não querem novos presídios em suas circunscrições. A União, por sua vez, financia obras, mas não a manutenção, onde estão os verdadeiros custos do sistema prisional. Sem perspectiva de solução, juízes são obrigados a estabelecer quotas e limites de internação, quando não a simplesmente interditar unidades prisionais. (STF, 2023, Voto do Min. Alexandre de Moraes, p. 11)

A ADPF 347, citada em diversos trechos desse estudo, serve, desde a sua decisão cautelar em 2015 até mais recentemente na decisão de mérito de 2023, não só como declaração do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro, mas também como uma das influências no desenho das políticas públicas prisionais.

A ADPF 347

Como citado nos capítulos acima, o sistema prisional brasileiro se encontra como um todo precário e em plena e massiva violação de direitos humanos. O Partido

⁴⁶ <https://www.cnj.jus.br/levantamento-dos-presos-provisorios-do-pais-e-plano-de-acao-dos-tribunais/#:~:text=O%20tempo%20m%C3%A9dio%20da%20pris%C3%A3o,%25%3B%20e%20recepta%C3%A7%C3%A3o%2C%204%25.>

Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou em 2015 Arguição de Preceito Fundamental⁴⁷ (ADPF) 347 onde narra a escalada do encarceramento brasileiro, de 90.000 presos em 1990 para 563.000 em 2014, e o estado do sistema penitenciário brasileiro com:

celas superlotadas, imundas e insalubres, proliferação de doenças infectocontagiosas, comida intragável, temperaturas extremas, falta de água potável e de produtos higiênicos básicos, homicídios frequentes, espancamentos, tortura e violência sexual contra os presos, praticadas tanto por outros detentos quanto por agentes do Estado, ausência de assistência judiciária adequada, bem como de acesso à educação, à saúde e ao trabalho e o domínio das instituições prisionais pelas facções criminosas (STF, 2015, p. 4)

Ao julgar cautelarmente a ação, ainda em 2015, o Supremo Tribunal Federal, reconheceu a veracidade das alegações e declarou o sistema penitenciário brasileiro como ‘estado de coisas inconstitucional’. Essa técnica “permite ao juiz constitucional impor aos Poderes Públicos a tomada de ações urgentes e necessárias ao afastamento das violações massivas de direitos fundamentais, assim como supervisionar a efetiva implementação” (*idem*, p. 7).

O STF acolheu cautelarmente a ação em dois dos oito pedidos, determinando:

- a) A realização de Audiências de Custódia, por meio do “comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados a partir da prisão”, conforme estipulado no Pacto dos Direitos Civis e Políticos e nas Convenção Americana de Direitos Humanos dos quais o Brasil é signatário. A medida visa a diminuição das prisões ilegais e desnecessárias⁴⁸.
- b) A liberação do recurso do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), considerando o grave contingenciamento feito pela União mesmo com os problemas graves e estruturais do sistema penitenciário.

A declaração do estado de coisas inconstitucional é técnica excepcional que só tem vez quando ocorrem simultaneamente:

1º: constatação de um quadro não simplesmente de proteção deficiente, e sim de violação massiva e generalizada de direitos fundamentais que afeta a um número amplo de pessoas. Violação sistemática, grave e contínua de direitos fundamentais que alcança um número elevado e indeterminado de pessoas.

2º: da omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento de suas obrigações de defesa e promoção dos direitos fundamentais.

⁴⁷ A ADPF é ação ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal e tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. (art. 1º, Lei nº 9.882/1999)

⁴⁸ As audiências de custódia começaram a funcionar gradualmente em 2015, foram regulamentadas pelo CNJ na Resolução 213/2015 e foram confirmadas pelo Poder Legislativo pela Lei Anticrime (Lei nº 13.964/2019). Elas “vêm sendo realizadas em todas as unidades da federação e são apontadas como um dos fatores que contribuem para a redução da taxa de 11% de presos provisórios no país”, 2015-2020, dados do INFOPEN (CNJ, 2021a, p. 27)

3º: quando a superação de violações de direitos exigir a expedição de remédios e ordens dirigidas não apenas a um órgão, e sim a uma pluralidade destes (CAMPOS *apud* STF, 2023, Voto do Ministro Fachin, p. 8 e 9)

A constatação desse estado de coisas inconstitucional e a necessidade de uma atuação conjunta entre os diversos atores do sistema autorizaram o STF a intervir nas políticas públicas do Poder Executivo de forma tão direta, como a obrigatoriedade do descontingenciamento do FUNPEN.

A ADPF foi ajuizada em maio de 2015, a decisão cautelar do STF se deu em setembro 2015 e em dezembro de 2016 o governo federal editou a Medida Provisória nº 755/2016, que estabeleceu novas modalidades de aplicação do FUNPEN, com a definição do repasse obrigatório aos fundos dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 3º-A). Nesse sentido, Lima (2020) afirma que a interferência do STF no ciclo de políticas públicas “traz à tona, dentre outras questões, a postura ativista da Corte e a temática de judicialização de políticas públicas para concretização de direitos fundamentais, em virtude de sua constitucionalização” (p. 55).

O Ministro Marco Aurélio, relator da ação, ao tratar da necessidade de dissipar os “bloqueios institucionais”, indica a necessidade de intervenção, tendo em vista que

a vontade política de um único órgão ou poder não servirá para resolver o quadro de inconstitucionalidades. A eliminação ou a redução dos problemas dependem da coordenação de medidas de diferentes naturezas e oriundas da União, dos estados e do Distrito Federal: intervenções legislativas, executivas, orçamentárias e interpretativas (Judiciário). (STF, 2015, p. 10)

Em 2023, o STF voltou a se debruçar sobre o tema, agora para emitir a decisão de mérito definitiva. Reconheceu que a situação de massiva violação de direitos nas prisões brasileiras pouco mudou, mesmo com a determinação de realização das audiências de custódia e de descontingenciamento do FUNPEN.

Por maioria de votos, a Corte decidiu manter as duas medidas determinadas na decisão cautelar e continuar reconhecendo o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário. Além disso, foi determinada a elaboração de um plano nacional pela União e pelo CNJ que preveja, em resumo, a execução e o monitoramento de diversas ações estruturantes para superação da grave violação de direitos humanos nas temáticas:

- (i) da superlotação e da má qualidade das vagas existentes, marcadas pelo déficit no fornecimento de bens e serviços essenciais que integram o mínimo existencial (Eixo 1);
- (ii) das entradas de novos presos no sistema de forma indevida e desproporcional, envolvendo autores primários e delitos de baixa periculosidade, que apenas contribuem para o agravamento da criminalidade (Eixo 2); e
- (iii) da permanência dos presos por tempo superior àquele previsto na condenação ou em regime mais gravoso do que o devido (Eixo 3)”. (STF, 2023, p. 5 e 6)

Por fim, o novo relator da ADPF, Ministro Luís Roberto Barroso, reforça, ainda, em seu voto que “é preciso não ter a ilusão de que a solução para o sistema carcerário é

aumentar infinitamente o número de vagas. Em muitas situações será preciso, sim, aumentá-las, mas é preciso conjugar com outras políticas públicas e outra visão de qual seja o problema. (STF, 2023, Voto Min. Barroso, p. 12). Aguarda-se, portanto, as definições e determinações do Plano Nacional como mais um influenciador das políticas penais e penitenciárias nacionais e locais.

O FUNPEN

O Fundo Penitenciário Nacional foi criado em 1994 por meio da Lei Complementar 79/1994, como uma das medidas tomadas para melhoria do sistema penitenciário após o Massacre do Carandiru. É gerido pela SENAPPEN, antigo DEPEN, secretaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública (art. 1º). Até 2017, o fundo era constituído principalmente de dotações orçamentárias da União (inciso I), de cinquenta por cento do montante total das custas judiciais recolhidas em favor da União Federal (inciso VII) e de três por cento do montante arrecadado dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal (inciso VIII, do art. 2º), além de prever a possibilidade de receber verbas via convênios internacionais, multas decorrentes de sentenças condenatórias e outros.

Os seus recursos devem ser aplicados, segundo o art. 3º, na “construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais” (inciso I) e no aperfeiçoamento do serviço penal como a aquisição de material permanente (inciso IV), programas de assistência ao preso (VI, VII, X, etc.), alternativas penais (XVI), dentre outros. Como afirma Lima (2020), antes do descontingenciamento determinado pela ADPF 347, “o acesso aos recursos desse fundo se dava apenas por meio de transferências voluntárias e aplicações diretas da União, já que a responsabilidade pela recuperação do sistema penitenciário nos Estados e no Distrito Federal é primariamente desses entes, atuando a União apenas em caráter subsidiário” (p. 147).

Levantamento realizado pelo CNJ (2021), com dados do Portal da Transparência e do DEPEN, verificou que de 2015 a 2019 foram transferidos fundo a fundo 1,9 bilhão de reais, sendo executados até 753,7 milhões, valor este destinado à construção de novas vagas. Nesse período, porém, a população carcerária aumentou 9,3% e houve, na verdade, uma redução de cerca de 100 vagas no sistema, causadas também por desativações ou interdições parciais ou integrais de unidades prisionais (p. 6 e 7).

O Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 1542/2019 estipulou, em estimativa conservadora, que o custo médio da criação de uma nova vaga é de R\$ 49.350,00⁴⁹. Nesse sentido, considerando os investimentos na infraestrutura para criação de vagas para suprir o déficit, a reforma de unidades precárias e a assunção de parcela do custeio dos estados, que não conseguem manter integralmente o sistema, a União deveria assumir um valor de R\$ 49 bilhões até 2023, que representam R\$ 2,7 bilhões anuais, valor muito abaixo do valor anual repassado aos demais entes, que em 2020 foram de 17,94 milhões (2019, p. 7 e 45).

⁴⁹ “O custo médio é originário do Dr. Augusto Esteca, na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, que realizou comparativo, em aspectos qualitativos e quantitativos de diferentes projetos básicos de estabelecimentos penais do Brasil”

Descontingenciamento do FUNPEN e diminuição dos repasses obrigatórios

As medidas provisórias 755/2016 e 781/2017, posteriormente convertida na lei nº 13.500/2017, modificaram a Lei Complementar do FUNPEN para estabelecer os critérios para a transferência aos estados, municípios e Distrito Federal. A atual estipulação se encontra no art. 3º-A, §7º:

- I - 90% (noventa por cento) dos recursos serão destinados aos fundos penitenciários dos Estados e do Distrito Federal, desta forma
 - a) 30% (trinta por cento) distribuídos conforme as regras do Fundo de Participação dos Estados;
 - b) 30% (trinta por cento) distribuídos proporcionalmente à respectiva população carcerária; e
 - c) 30% (trinta por cento) distribuídos de forma igualitária
- II - 10% (dez por cento) dos recursos serão destinados aos fundos específicos dos Municípios onde se encontrem estabelecimentos penais em sua área geográfica, distribuídos de forma igualitária.

Quando do julgamento cautelar da ADPF 347 em 2015, o FUNPEN detinha um saldo de 2,2 bilhões. Em 2016, os repasses fundo-a-fundo foram de R\$ 1,2 bilhão, distribuídos igualmente para estados e distrito federal, conforme as regras da medida provisória 755/2016, “para a construção de novas vagas no sistema (R\$ 31,9 milhões por UF) e para o parcelamento e custeio do sistema (R\$12,7 milhões), totalizando R\$ 44 milhões”. Já em 2017, os repasses fundo-a-fundo somaram R\$ 590,6 milhões, com novas reduções nos anos seguintes (CNJ, 2021, p. 31 e 35).

O TCU (2019), na auditoria realizada para verificar a eficiência e a eficácia dos repasses do FUNPEN, afirma que

a diminuição dos repasses obrigatórios do Funpen já a partir da segunda transferência (2017) decorreu da diminuição das receitas de rendimentos financeiros antes proporcionada pelo expressivo volume de recursos acumulados do fundo, bem como da própria utilização desses mesmos superávits financeiros (p. 18).

Também impactaram sensivelmente na arrecadação do FUNPEN a revogação pelas leis 13.500/2017 e 13.756/2018 de duas importantes fontes de recursos do FUNPEN, respectivamente: cinquenta por cento do montante total das custas judiciais recolhidas em favor da União Federal, relativas aos seus serviços forenses, e três por cento do montante arrecadado dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal, dispostas nos incisos VII e VIII do art. 2º da LC 79/92. Os 3% dos concursos prognósticos foram estabelecidos pela lei 13.756/2018, a partir de janeiro de 2019 (art. 15).

Conforme aponta o TCU:

os repasses anuais obrigatórios do Funpen vêm apresentando considerável redução de valor, iniciando com um patamar de R\$ 1,21 bilhão em 2016 e passando a R\$ 590,6 milhões em 2017 e R\$ 63,1 milhões em 2018, estimando-se que equivalerão a aproximadamente R\$ 17,94 milhões a partir de 2020 (2019, p. 15).

Mais recentemente, com o objetivo de aumentar os repasses obrigatórios do FUNPEN, a Lei 14.346/2022, previu que os repasses obrigatórios fundo-a-fundo, que estavam previstos como 40% da dotação orçamentária do FUNPEN, se tornem de no mínimo de 40%, permitindo ao Ministério da Justiça e Segurança Pública maior definição sobre o valor repassado a títulos obrigatórios.

Além disso, somando-se às transferências obrigatórias, continuam em vigor os contratos de financiamento e repasse, já antes efetuados como transferência de recursos entre União e estados, Distrito Federal e municípios. Tais contratos se dão a partir da apresentação pelos estados e a aprovação de projetos pela SENAPPEN.

Impactos do repasse obrigatório

A ADPF 347, ao determinar o descontingenciamento do FUNPEN, realizado por meio dos repasses obrigatórios, mudou a dinâmica de transferência de recursos entre União e os outros entes federativos. Isso implica diretamente na forma de interferência que a política nacional do FUNPEN, que tem como objetivo o aprimoramento do sistema penitenciário, nos sistemas penitenciários estaduais, geridos pelos governos locais.

Até 2016, a aplicação dos recursos federais era realizada apenas por transferências voluntárias por meio de contratos de repasse, termos de execução descentralizada, convênios e execução direta por meio de doações (Dutra & Souza, 2022). Os autores afirmam que não houve convênios firmados para a construção e/ou reforma de estabelecimentos entre 2014 e 2015 nem repasse de recursos para aquisição ou reaparelhamento das unidades de 2013 a 2015. Assim, nesse período, houve o contingenciamento de recursos do FUNPEN, de forma que o fundo nacional permaneceu sem qualquer utilização até o ano de 2015” (*idem*, p. 168).

Com a determinação de descontingenciamento pelo STF e a sua regulamentação em 2016, os repasses obrigatórios para estados, Distrito Federal e municípios, trazem consigo uma “ausência de diretriz nacional [que] coloca o protagonismo nos governos estaduais” (*idem*, 167).

Essa mudança, segundo Dutra & Souza (2022), fez com que o DEPEN, gestor do FUNPEN, saísse de uma posição de barganha, em que o governo federal busca induzir políticas subnacionais a partir da oferta de programas nacionais, com critérios e condicionantes (Dutra, 2018, *apud* Dutra & Souza, 2022, p. 60). Ao começarem os repasses obrigatórios, o DEPEN “abdicou de qualquer critério técnico, diagnósticos e perspectivas de direcionamento dos investimentos para inovações e estruturação de áreas mais estratégicas” (*idem*, p. 176).

Segundo a supracitada Nota Técnica 18/2018, que se refere ao Relatório Temático do MNPCT,

o descontingenciamento do FUNPEN desenvolveu-se rapidamente no final do ano de 2016. No espaço de 11 dias, uma Medida Provisória foi editada, uma portaria de regulamentação publicada, 25 entes federativos elaboraram e

submeteram termos de adesão e cerca de 1,12 bilhão de reais foram repassados aos fundos penitenciários estaduais (Brasil, 2018, p. 56).

A Nota Técnica alerta para os perigos do descontingenciamento não planejado na liberação de verbas para construção de estabelecimentos penais “como a concepção da gestão, o número de vagas, o projeto arquitetônico, a localização, a rede de serviços intersetoriais etc.”. A situação se agrava com “a fragilização do processo licitatório e com a flexibilização da Resolução 09/2011”, que “pode configurar em um dos piores cenários de emprego de dinheiro público” (*idem*, p. 56 e 57).

O Tribunal de Contas da União aponta que os repasses obrigatórios não entregaram as novas vagas como necessário. Nas 12 UFs fiscalizadas em 2018, apenas 996 das 14.893 vagas previstas para aquele exercício tinham sido entregues (TCU, 2019, p. 30). Assim, “as medidas adotadas pelo Governo Federal não estão sendo efetivas para estabelecer meio ágil para ampliação do número de vagas no sistema prisional nacional” (*idem*, p. 24).

A auditoria do TCU aponta 4 fatores preponderantes para a baixa execução:

- a) carência de estudos preliminares de viabilidade e de planos diretores penitenciários por parte das UFs;
- b) insuficiência de capacidade operacional das UFs;
- c) insuficiência de quadro técnico do Depen para avaliação do projeto;
- d) inadequação dos controles prévios do Depen (*idem*, p. 25)

A falta de planejamento prévio faz com que, inclusive, as vagas criadas não correspondam às reais necessidades do sistema penitenciário estadual. Ainda segundo o TCU, apesar da maioria da carência de vagas ser para presos provisórios, ou seja, cadeias públicas (54% do déficit), a grande maioria da previsão de novas vagas (88%) é para o regime fechado (penitenciárias), que detém 16% do déficit. (*idem*, p. 37). A falta de planejamento também implica no atraso das obras, como afirma o TCU

há, frequentemente, carência de estudos prévios, de planos diretores para o sistema penitenciário local e de equipes técnicas suficientes para elaboração célere dos projetos. Esses elementos, essenciais, devem garantir, entre outros, o adequado mapeamento das necessidades do sistema penitenciário local, a definição ideal das características do estabelecimento penal pretendido, a obtenção do terreno apropriado e a elaboração de projetos compatíveis com as diretrizes federais (*idem*, p. 38).

Também nesse sentido, a Controladoria Geral da União, no Relatório de avaliação do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Carcerário em 2017, aponta que:

Um dos problemas mais recorrentes diz respeito à questão do local de construção (terreno) das unidades prisionais. Foram observados casos em que o terreno fornecido pelo estado não se adequava ao projeto do Depen-MJ, por demandar um volume de terraplanagem não considerado no projeto licitado e que acresceria os custos iniciais.

Em outros casos, foram mencionadas dificuldades de realização de obras de acesso e transporte rodoviário, ausência de fornecimento de sistemas de água e esgoto, litígios judiciais das propriedades, dentre outros” (Brasil, 2017, p. 55)

De um lado, houve a construção de unidades penais de forma emergencial, sem o devido processo licitatório e sem prévio planejamento do perfil de vagas ou de outras necessidades para instalação, como aquelas referentes à localização. De outro, verifica-se também uma baixa execução dos créditos repassados.

Observa-se, enfim, que o DEPEN, atual SENAPPEN, tem diminuída a capacidade de interferência na política pública de construção e de reforma das prisões, especialmente a partir do momento em que 1) o repasse fica obrigatório por causa do descontingenciamento das verbas do FUNPEN determinada pela ADPF 347 e 2) a Resolução CNPCP 09/2011 é flexibilizada pelas resoluções 07/2017 e 02/2018, conforme explicitado no item 3.1.3.

Pernambuco

A mesma auditoria do TCU (2019) traz dados específicos sobre Pernambuco, uma das doze unidades federativas fiscalizadas. Em 2018, Pernambuco tinha 25 contratações previstas, 5 não iniciadas, 18 em andamento e 2 concluídas. Como dito, foram previstas 14.893 vagas para as UFs fiscalizadas até 2018, todas as 996 novas vagas construídas desse montante foram no estado de Pernambuco, apresentando a maior execução dentre os estados relacionados na auditoria (BA, CE, DF, GO, MG, MS, PA, PE, PI, PR, RS e SC).

Foram concluídas as obras de duas unidades prisionais em Itaquitanga, além de projetos de ampliação e reforma em outras unidades (Lima, 2020, p. 154). Além disso, a União investiu R\$ 82.620.000,00 para construção de 2.754 novas vagas em sete obras de Cadeia Pública, todas em Araçoiaba. A contrapartida do Estado foi R\$ 64.466.471,84 (CGU, 2017, p. 50). Até o momento, porém, as unidades de Araçoiaba não foram entregues.

Lima (2020), ao analisar as execuções orçamentárias dos recursos repassados obrigatoriamente pelo FUNPEN, aponta que, apesar de Pernambuco ter destinado em média 58,96% dos recursos do FUNPEN para obras e estabelecimentos prisionais, sendo um dos estados que mais criou vagas, a execução dos recursos ainda é baixa, “fazendo com que sejam acumulados valores do Funpen, havendo, em alguns casos, até mesmo, a devolução da quantia”. Além disso, “a média do número de vagas nos três anos antes e nos três anos depois da decisão do STF mostrou-se praticamente idêntica, com incremento de apenas 34 (trinta e quatro) vagas” (p. 212 e 2013).

3.2.2. Localização prisional no Brasil

Quanto à localização, trazemos a esse estudo um breve histórico do contexto penitenciário brasileiro. A maioria dos estudos encontrados se referem a pesquisas realizadas no estado de São Paulo. Porém, boa parte das observações feitas sobre o contexto paulista também se repete nas outras unidades federativas, seja porque foi lá onde o processo mais recente de interiorização se intensificou primeiro, seja porque a política penitenciária nacional atinge os diversos estados brasileiros, levando-se em conta as peculiaridades locais.

A Cadeia Pública de São Paulo, instalada em 1787 e extinta em 1937, permitiu, durante muito tempo, “o contato dos infratores com a comunidade local. [A] inexistência de muros para o afastamento total permitia a relação do interno com o externo na obtenção de informações, alimentos e esmolas” (Silva, 2008).



Casa da Câmara e Cadeia, no largo da Cadeia, atual praça João Mendes, c. 1880

Figura 8: Foto da Casa da Câmara e Cadeia de São Paulo. Fonte: Foto de Marc Ferrez. Acervo do Instituto Moreira Salles.

Localizadas nas áreas centrais das principais cidades e vilas do Brasil colonial as Casas da Câmara e Cadeia funcionavam em prédios que possuíam “dois pavimentos sendo o andar superior a Câmara [de vereadores] e no inferior as chamadas *enxovias* (prisões, celas, salas ou ‘casas’ onde ficavam os indivíduos em conjunto ou isolados” (*idem*, p.33 – grifo no original). A precariedade já era latente desde aquela época, considerando a “falta de assistência médica, pouca alimentação e de má qualidade, a mistura de infratores condenados e não condenados, a falta de água e o acúmulo de lixo (Salla *apud* Silva, 2008, p. 39).

A Penitenciária do Estado de São Paulo, integrante do Complexo do Carandiru, foi inaugurada em 1920 para a redução da superlotação da Casa da Câmara e Cadeia paulista. Ela representa uma mudança de paradigma da responsabilidade pelo infrator que, agora, “não será apenas do município em que este cometeu a infração (até então neste período poucos delitos eram praticados em território longínquos aos da comunidade do infrator), mas será de toda a ação, do Estado” (Silva, 2008, p. 54). A Penitenciária do Estado promoveu em seu início a desterritorialização dos condenados, tendo em vista que a maioria dos seus 2 mil infratores eram do interior do Estado de São Paulo (*idem*, p. 65).

O próprio Complexo do Carandiru, 70 anos depois, foi também marco de um outro grande movimento de mudança das localizações das unidades prisionais: o Massacre do Carandiru. A Casa de Detenção, construída no complexo em 1956, foi projetada para abrigar 3.250 internos, mas abrigava mais de 7.100 em 1992. Como afirma Caldeira (2011), “numa ação que aparentemente pretendia controlar as lutas entre gangues

dentro do Carandiru, a polícia militar matou 111 presos do Pavilhão 9. Nenhum policial morreu. Metralhadoras foram usadas dentro de um espaço fechado” (p. 175).

Esse ficou conhecido como o Massacre do Carandiru, considerado pela mídia na época como “a mais violenta ação policial dentro de uma penitenciária brasileira”⁵⁰, e representa um dos botões ativadores para a interiorização penitenciária paulista e brasileira, após a desocupação de parte do complexo do Carandiru em 2002, determinada inclusive nos PNDH 1 e 2, como citado no item 3.1.2.

O Massacre cobrou respostas estatais e ocorreu uma consequente “mudança nas instituições administrativas e novos projetos de construção e modelos de penitenciárias” (Silvestre, 2011, p. 79), especialmente no interior paulista. A partir daí, “[o] processo de encarceramento massivo somado à interiorização das unidades prisionais no Estado de São Paulo gerou como uma de suas consequências diretas a necessidade de deslocamentos dos familiares dos presos para a realização das visitas” (p. 32).

Biondi (*apud* Padovani, 2019) indica que as novas prisões, sendo maiores que as carceragens da capital paulista, buscavam “atender à demanda crescente de vagas no sistema penitenciário e camuflar a triste cena exibida aos passageiros do metrô da linha um da rede metroviária da maior cidade do país” (p. 9).

A transferência de presos acabou fortalecendo as facções, que passaram a se expandir por mais estabelecimentos penais e a transbordar também os muros prisionais. Como aponta Godoi, “o grupo se expande pelo batismo de novos irmãos e se espalha pelos territórios prisionais, principalmente, porque as autoridades penitenciárias sempre transferiram para outras unidades qualquer liderança que identificassem nas cada vez mais frequentes rebeliões” (2015, p. 68).

O PCC também ganha terreno com o aumento das precariedades passadas pelos presos e seus familiares:

Aqueles bens - do papel higiênico, de sabonete, de pasta de dente e escova de dente - que o Estado não fornece acabam sendo fornecidos pelas organizações criminosas, que além disso amparam as mulheres e famílias dos presos e constroem ao longo do tempo laços de apoio e de solidariedade para com eles e seus familiares, ocupando o espaço e as funções não desempenhadas pelo Estado. Nesse sentido, a criação e a expansão de tais organizações são produto também de tal vazio institucional e a adesão a elas pode constituir uma condição essencial para a sobrevivência no cárcere. (STF, 2023, Voto Min. Barroso p. 7 e 8)

Não só, os deslocamentos demandados pelas distâncias a serem percorridas pelos familiares para as visitas são, muitas vezes, “organizados e financiados pelo PCC, atendem a diversas regiões do estado, levando gratuitamente mulheres de irmãos e companheiros do comando, bem como outras visitantes que não têm condições de arcar com os custos da viagem” (Godoi, 2015, p. 201).

Apesar do fenômeno de instalação de prisões longe das metrópoles já existir há mais de século no Brasil, ele se distingue do movimento mais recente de expansão

⁵⁰ <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/10/02/massacre-do-carandiru-30-anos-da-maior-chacina- numa-prisao-brasileira.ghtml>

interiorizada “quantitativamente pela escala de população carcerária concernida, e qualitativamente pelo perfil das unidades construídas e pelo modo em que o interior é figurado nas estratégias governamentais” (Godoi, 2015, p. 148). Antes, se prometiam as propriedades terapêuticas e ressocializadoras do meio rural, com a alocação de colônias agrícolas para o regime semiaberto. Atualmente, a interiorização se dá com o objetivo de isolamento das unidades prisionais de regime fechado, aumentando a segregação dos muros com a distância entre as unidades e as cidades mais populosas.

Como afirma Godoi, a recente interiorização

não está em relação de oposição ao urbano, mas de complementariedade (...) A construção de uma penitenciária na área rural de um pequeno município interiorano, ao invés de representar sua extração do ambiente urbano, implica uma conexão desse território com a urbanidade metropolitana” (*idem*, p. 148).

Por mais que a política penitenciária fosse uma política estadual, para que esse processo desse certo foi necessária a cooptação do apoio dos municípios, tendo em vista a indispensável integração com as políticas municipais de uso do solo, saúde, educação, de trabalho e outras. A criação de empregos e o retorno financeiro direto através dos repasses da União e do Estado

representou uma compensação material importante aos municípios, sobretudo para aqueles cuja economia estava estagnada. Tal processo de interiorização foi permeado pelo discurso da geração de empregos diretos e indiretos, o que foi explorado politicamente como um retorno, ou uma compensação que equilibraria os supostos malefícios da presença das prisões nos municípios, além de servir como argumento para minimizar as possíveis resistências da sociedade local. (*idem*, p. 81)

A promessa da prosperidade a partir do sistema prisional também pretendia convencer os chefes do governo municipal dos baixos riscos da prisão. Como afirma Godoi (2017), “a escolha estratégica do terreno foi um dos meios utilizados por diferentes prefeitos para contornar as resistências comunitárias: designaram áreas que distassem o máximo possível do centro urbano e da vila rural mais próxima” (p. 157).

Como afirmam Góes & Makino (2002), em 1997, “rompendo o abandono longamente perpetuado, o governo federal anunciou a liberação de verbas destinadas à construção de novas penitenciárias na intenção de sanar o déficit carcerário”. Com essa verba, à época, foram construídas 21 unidades prisionais fechadas e 3 semiabertas, todas no interior de São Paulo, sendo 13 no Oeste Paulista.

Assim,

dois discursos convergentes envolveram essas instituições, sobretudo nesse período eleitoral. Por um lado, o alívio prometido à população da capital paulista em função da descentralização da população carcerária em direção às penitenciárias do interior do estado. Por outro lado, a promessa de centenas de novos empregos para as regiões interioranas, particularmente afetadas pela crise econômica (*idem*, p. 168)

Bezerra (2020) aponta que o discurso oficial para a desativação das unidades prisionais das capitais e para a interiorização do sistema, repetido pelos políticos brasileiros, promete “suprir o déficit de vagas do sistema; desativar prisões inóspitas; melhorar as condições que os presos vivem; além de garantir mais segurança para a população, para os funcionários das prisões e para os próprios detentos e seus familiares” (p. 23). As expectativas também eram de dinamização da economia local pela geração de emprego e maior investimento público no município pelos governos federal e estaduais.

Porém, como citado sobre o exemplo americano (item 2.3.4), a promessa de salvar pequenas cidades do interior paulista que estavam em crise e com poucos recursos não se cumpriu. O que se observou foi apenas um impacto econômico limitado em relação aos impostos arrecadados e aos postos de trabalho. Nesse sentido, Godoi aponta um aquecimento da economia nos setores de transporte e hotel. Em sua pesquisa, comerciantes “relataram um considerável aumento nas vendas, especialmente aos finais de semana, quando chegam os visitantes dos presos” (2015, p. 114).

Também foram observados por estudos dos últimos anos, a exemplo da pesquisa realizada por Silvestre (2011) em Itarapina/SP, as mudanças especialmente sociais que aconteceram com a ida repentina de unidades prisionais de alta capacidade para cidades interioranas pouco populosas. A autora indica também a existência de conflitos sociais e políticos nessas cidades. Politicamente, havia uma ausência de influência dos municípios nas decisões do governo estadual em relação à política penitenciária, como “ausência de viaturas, [de] efetivo policial e [de] investimentos em infraestrutura” (p. 183). Já os novos habitantes “não compartilhavam daquela identificação coletiva consolidada na cidade há gerações, e que, mais do que simples estranhos, tais pessoas formavam um grupo marcado pela experiência e pelo contato com o ‘mundo do crime’” (*idem*).

Considerando todo o contexto paulista, a autora aponta ainda uma ausência de atenção às demandas dos familiares dos presos pelos poderes públicos:

familiares dos detentos são submetidos a constantes deslocamentos, ainda que involuntários, devido às constantes transferências dos presos, assim como precisam se hospedar em condições precárias, por conta das limitações financeiras. Além disso, os familiares são submetidos constantemente ao controle social exercido tanto formalmente pela instituição, quanto informalmente pelos moradores das pequenas cidades que os veem como ‘criminosos em potencial’, ainda que alguns valores sejam compartilhados por estes dois grupos (*idem*, p.184)

O movimento de interiorização e seus motivos se repetem no Rio Grande do Norte, com as construções das Penitenciárias de Alcaçuz em 1998 e Rogério Coutinho Madruga em 2010, na Comunidade de Hortigranjeira. A comunidade fica no município de Nísia Floresta, cidade próxima à Natal, numa área rural, com baixa urbanização e localizada em zona de proteção ambiental.

Alcaçuz foi construída no contexto de interiorização penitenciária, sob o argumento de melhorar as condições dos presídios, atender a demanda de vagas do sistema, além de possibilitar a desativação da penitenciária João Chaves – até então a mais populosa do estado. Por sua vez, a penitenciária Rogério Coutinho foi construída em meio a superlotação do sistema prisional norterriograndense, as condições insalubres das prisões, os inúmeros casos de

fugas e motins na penitenciária de Alcaçuz, assim como um massivo encarceramento à nível nacional (Bezerra, 2020 p. 28).

Porém, diferentemente de São Paulo, o sistema prisional do Rio Grande do Norte já nasceu interiorizado. Até os anos 90, existiam apenas 2 unidades: uma na capital e outra no interior, conforme afirma Bezerra (2020). A autora aponta que, tendo em vista a migração recente do interior para capital, os argumentos do governo eram aproximar os presos dos familiares que se encontravam no interior.

Na Comunidade Hortigranjeira, distante 25 km de Natal e 35 km da sede de Nísia Floresta, foi comum o movimento de mudança de residência dos familiares dos presos para a comunidade. Assim, eles:

economizaram tempo e dinheiro, já que deixaram de percorrer grandes distâncias entre o local de residência e a penitenciária; evitaram possíveis imprevistos nesses deslocamentos, como atrasos, assaltos, abordagens policiais ou acidentes; a proximidade da prisão também possibilitou visitar com mais frequência e resolver questões burocráticas (p. 89)

Por outro lado, a autora especifica ainda que os familiares que se mudaram para a comunidade tiveram que lidar com o estranhamento inicial dos moradores mais antigos e o estigma sobre os familiares dos presos. Bezerra também aponta como pontos negativos na mudança “a perda de contato ou proximidade com outros familiares e amigos; a pouca ou nenhuma amizade com os novos vizinhos; assim como a dificuldade em conseguir trabalho próximo da nova residência” (*idem*, 89). Os familiares, porém, foram embora após a Rebelião na Penitenciária de Alcaçuz em 2017⁵¹, “supostamente pela pressão dos policiais em algumas casas”, segundo um dos entrevistados pela autora (*idem*, p. 101).

A autora indica ainda em sua pesquisa que o impacto econômico na comunidade não se deu pelo emprego dos moradores originários no estabelecimento prisional, mas que o “grande efeito econômico na comunidade foi o surgimento de atividades informais, como o comércio destinado aos visitantes das prisões, serviço de transporte de lotação e aluguel de casas para familiares dos presos” (*idem*, 111).

Quanto aos efeitos sociais, nas entrevistas os moradores citam positivamente uma “tranquilidade ao redor da prisão”, por causa das rondas policiais, circulação de viaturas e existência das guaritas nos muros da prisão (*idem*, p. 89), porém indicam como pontos negativos da instalação o impacto dos bloqueadores de celular, a falta de melhorias dos acessos de transporte e as transformações espaciais ocorridas, como as barracas de comércio informal.

Por fim, Bezerra diferencia a experiência norte-rio-grandense da paulista, ao citar que nas proximidades de Alcaçuz não houve a instalação de pousadas ou hotéis para os

⁵¹ A Rebelião de Alcaçuz, ocorrida nos dias 14 e 15 de janeiro de 2017, deixou 26 presos mortos, quase todos decapitados. A rebelião se somou a outras duas violentas rebeliões ocorridas em janeiro de 2017: Amazonas e Roraima, gerando verdadeira crise na gestão penitenciária nacional. [https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2017/01/rebeliao-mais-violenta-da-historia-do-rn-tem-27-mortos-diz-governo.html#:~:text=Rebeli%C3%A3o%20na%20Penitenci%C3%A1ria%20de%20Alca%C3%A7uz%20durou%20cerca%20de%2014h.&text=Vinte%20e%20seis%20presos%20morreram,manh%C3%A3%20deste%20domingo%20\(15\).](https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2017/01/rebeliao-mais-violenta-da-historia-do-rn-tem-27-mortos-diz-governo.html#:~:text=Rebeli%C3%A3o%20na%20Penitenci%C3%A1ria%20de%20Alca%C3%A7uz%20durou%20cerca%20de%2014h.&text=Vinte%20e%20seis%20presos%20morreram,manh%C3%A3%20deste%20domingo%20(15).)

visitantes. Isso se daria pela proximidade das unidades prisionais de Alcaçuz com as cidades de Natal e Parnamirim, “que possuem melhor estrutura e são os lugares de onde muitos visitantes vem – e até mesmo a dimensão territorial do estado do Rio Grande do Norte, que contribui para que os familiares optem por retornar às suas casas após as visitas” (*idem*, p. 111/112). A conclusão da autora nos indica também a existência das peculiaridades de cada sistema penitenciário estadual, mesmo num contexto de políticas federais, tendo em vista suas características demográficas e históricas.

Um outro aspecto influenciado pela localização prisional é a relação do preso com os seus processos criminais e de execução. Nesse sentido, a experiência de reclusão em unidades mais ou menos distantes da metrópole e a depender das varas de execução que estão relacionadas pode determinar um cumprimento efetivo de menor ou maior de pena pela distribuição desigual dos equipamentos de justiça e até de advogados e defensores públicos, mesmo considerando presos em situação semelhante. Como afirma Godoi (2015),

Como as movimentações processuais se desenvolvem, em grande medida, nos circuitos do sistema de justiça, e os presos se encontram segregados no espaço penitenciário, a capacidade de incidirem diretamente no fluxo processual é bastante limitada. Por isso, a ativação de relações com agentes que transitam fora da prisão consome a maior parte de seus esforços de mobilização (p. 110).

A família também nesse caso tem importante função de impulsionamento dos processos de execução para o deferimento de benefícios e direitos do preso, como a progressão de regime, ao acionar advogados e o Poder Judiciário, servindo como ponte entre eles e o preso. Distanciar a família, por isso, também pode representar um efeito processual de menos garantias de direitos.

Todos esses aspectos aqui apontados representam o que Godoi (2017) nomeia de “gestão das distâncias” que, a partir dos vasos comunicantes das instituições prisionais e a porosidade de suas muralhas, “pressupõe certo regime de conectividade entre o dentro e fora da prisão, a distância se faz um elemento cada vez mais determinante na modulação das penas e na experiência da punição” (p. 171). Assim,

considerando a origem majoritariamente urbana da população carcerária (DEPEN - Infopen, 2014), a disposição espacial das unidades voltadas ao cumprimento de pena acaba por duplicar, pela distância, a segregação das muralhas. A distância complica a manutenção de vínculos entre presos e seus familiares; aumenta os custos de visita, do jumbo e do Sedex; dificulta o acompanhamento do fluxo processual, bem como diminui as possibilidades de interferência. (*idem*, p. 198)

A localização das unidades prisionais e seu recente e intenso processo de interiorização, impulsionado no estado de São Paulo, mas que hoje pode ser observado em diversos estados brasileiros, traz uma miríade de impactos das mais diversas ordens para os presos, seus familiares, os funcionários das prisões, as populações das cidades onde as unidades estão inseridas. Demandam também diversos novos agenciamentos, mediações e atores, estatais e não estatais, atuando legalmente ou ao arripio da lei.

3.3. Sistema Penitenciário Pernambucano e sua Interiorização

3.3.1. Casa da Câmara e Cadeia e Casa de Detenção do Recife

Em Pernambuco, seguindo a tendência verificada nas principais vilas coloniais brasileiras, como tratado acima, foi instalada a Casa da Câmara e Cadeia do Recife. A cadeia funcionou de 1732 a 1855 dividindo o prédio com a Câmara de Vereadores.

Em seu térreo, funcionava a estrutura de recolhimento de presos, como “principal prisão da capital da província (e de toda comarca)” (Albuquerque Neto, 2017, p. 37). Seu primeiro andar, por sua vez, abrigava o legislativo municipal. A Câmara Municipal só foi transferida para o Pátio do Colégio em 1824, com a justificativa da falta de espaço para a Cadeia. O prédio, que atualmente abriga o Arquivo Público Estadual, era localizado em zona central urbana, no bairro do Santo Antônio, em meio a áreas habitacionais e comerciais.



Figura 9: Antiga Casa de Câmara e Cadeia (foto atual)⁵²

Na lógica da mudança de paradigma da privação de liberdade, que deixava de ser meio para execução de outras penas para ser o principal instrumento da execução da condenação criminal, conforme explicitado no Capítulo 2, o Conselho de Salubridade Pública apontou em 1845 que, além do edifício da Casa da Câmara e Cadeia “não ter as proporções adequadas para abrigar uma prisão, encontrava-se mal localizado, situado numa rua de grande movimento” (Gondra, 2004, *apud* Albuquerque Neto, 2017, p. 38).

Para solucionar as questões de salubridade e segurança, foi discutida e aprovada no Legislativo Provincial a construção da Casa de Detenção do Recife. Com início de construção em 1850 e inauguração parcial em 1855, a Casa de Detenção prometia “pôr fim a velhas práticas carcerárias” (Albuquerque Neto, 2017, p. 40), inaugurando a reforma penitenciária em Pernambuco. Sobre sua localização, Albuquerque Neto afirma que:

A dificuldade de se encontrar no centro desta cidade um terreno com extensão suficiente para esse edifício, obrigou a que fosse escolhido o alagado por detrás da rua da Concórdia na margem do Capibaribe, pouco acima da ponte da Boa Vista, o qual, satisfazendo a todas as condições essenciais para esse estabelecimento, teve o inconveniente de aumentar os trabalhos por causa do grande aterro de que necessitava, não obstante assim mesmo ficar

⁵² Fonte: <https://www.ipatrimonio.org/recife-antiga-casa-de-camara-e-cadeia/#!/map=38329&loc=-8.06386506316785,-34.87669088219877,17>

mais barato, do que custava um terreno de extensão equivalente em qualquer ponto da cidade (*idem*, p. 44)

Na busca para a localização do substituto da Casa da Câmara e Cadeia, escolheu-se terreno alagado nas margens do Capibaribe e mais distante do centro naquela época e que, mesmo considerando os custos da realização do aterro, ainda representava um preço abaixo daqueles inseridos dentro da área consolidada.

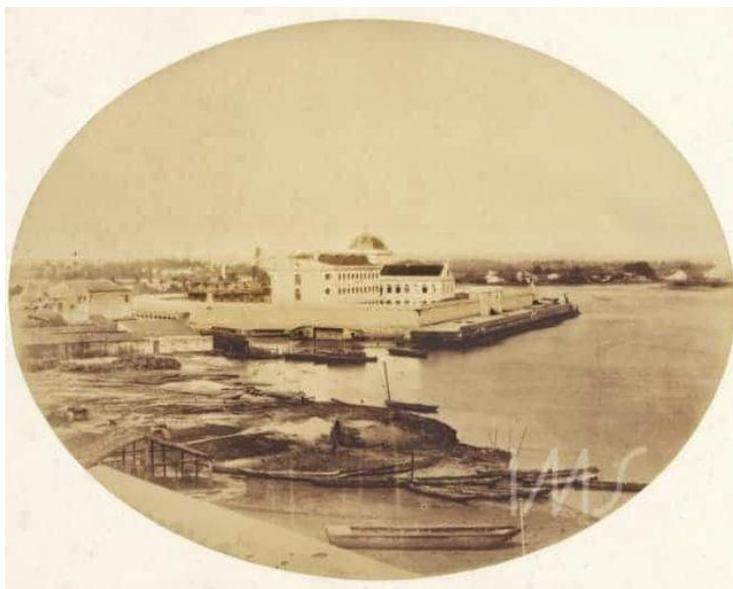


Figura 10: Casa de Detenção do Recife - 1855. Fonte: Augusto Stahl – Instituto Moreira Sales (IMS)

Inaugurada em 1855, a Casa de Detenção do Recife seguiu paulatinamente o mesmo destino da sua antecessora acumulando condições cada vez mais precárias no decorrer dos seus 118 anos de existência, em que foi “praticamente a única grande penitenciária de Pernambuco” (Maranhão & Aguiar, 2016, p. 87). Além disso, a área em que estava localizada, antes afastada das ruas mais movimentadas do centro, viu o tecido urbano incorporá-la.

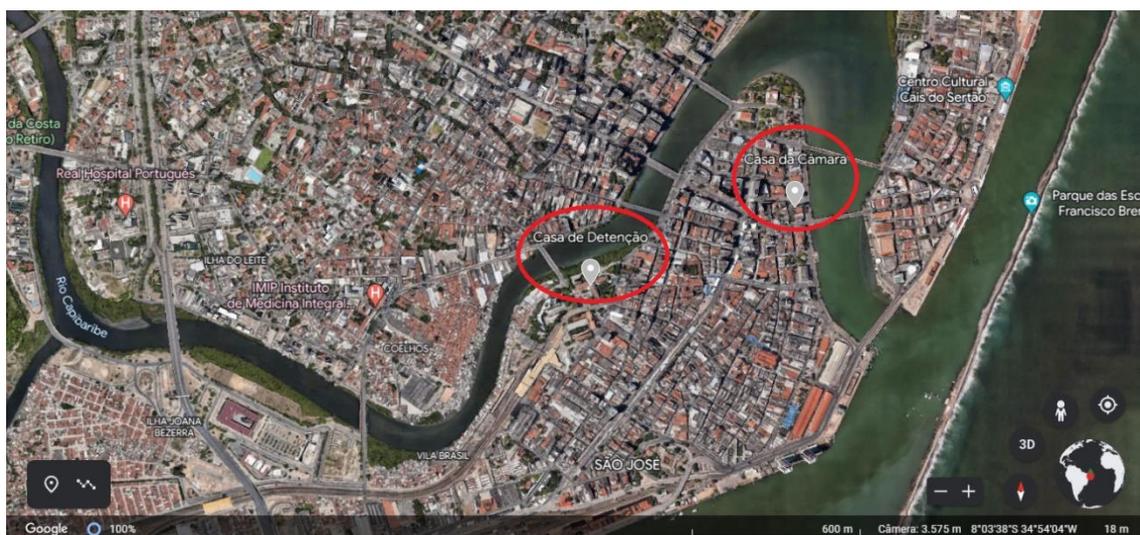


Figura 11: Imagem aérea das antigas Casa da Câmara e Cadeia (Atual Arquivo Público Estadual) e Casa de Detenção (Atual Casa da Cultura) – 2023. Fonte: Google Earth

Assim, a história se reprisa num novo movimento de reforma do sistema penitenciário em Pernambuco, em plena ditadura militar, também propagada como modernização para maior dignidade dos presos e segurança da população urbana. Nesse sentido, o Diário de Pernambuco em 11 de março de 1973 aponta que a desativação foi realizada considerando:

as notórias condições de obsolescência funcional da secular Casa de Detenção do Recife; a inconveniência da localização de uma penitenciária em pleno centro urbano da capital; a necessidade do fundamental respeito à dignidade do homem não sendo possível, conseqüentemente, admitir regimes carcerários incompatíveis com os inalienáveis direitos inerentes à personalidade humana.

Com essas justificativas, o Decreto Estadual 2.793 de março de 1973 extingue a Casa de Detenção do Recife, transferindo a maioria dos seus 1.200 presos para as recém-reformadas penitenciárias Barreto Campelo e Agrícola de Itamaracá, localizadas a 44 quilômetros dali e isoladas em área de preservação ambiental.



Figura 12: Imagem Aérea dos três estabelecimentos prisionais localizados na Ilha de Itamaracá/PE: Penitenciária Professor Barreto Campelo (Data de inauguração: 1972), Penitenciária Agroindustrial São João (Data de inauguração: 1940) e do Hospital de Custódia (desativado em 2022). Fonte: Google Earth

Para que o fechamento da Casa de Detenção fosse possível, foi inaugurada em 1973, no município de Ilha de Itamaracá, a Penitenciária Professor Barreto Campelo, reformada a partir da antiga Colônia Penal da Macaxeira, como “implantação da nova política do sistema penitenciário em Pernambuco, que no início da década de 1970 será propagada pelo estado sob o signo da modernização e que, na prática, representará o aumento do rigor penitenciário aplicado aos presos políticos transferidos para a ‘nova’ prisão da ilha de Itamaracá” (Côrtes, 2015, p. 35).

Como prossegue Côrtes (2015):

em outras palavras, ao que tudo indica, por trás do argumento oficial de inaugurar, com a extinção da Casa de Detenção do Recife, uma nova etapa do sistema penitenciário do estado, era preciso silenciar a velha masmorra como lugar de memória, como uma espécie de limpeza urbana, e deixar o fracassado ambiente penitenciário longe dos ouvidos cosmopolitas e dos olhos da sociedade (p. 41).

Logo depois, também para suprir o contingente penitenciário pernambucano sempre crescente, foi inaugurada em 1979 o Presídio Aníbal Bruno, futuro Complexo Prisional do Curado, em 2012 desmembrado para formar os presídios Aspirante Marcelo Francisco de Araújo, Juiz Antônio Luiz Lins de Barros e Frei Damião de Bozzano.

Outro argumento também utilizado para justificar a extinção da Casa de Detenção e de outros estabelecimentos prisionais, era a falta de salubridade e higiene que afetaria não só aos presos, mas também à cidade circundante. A continuação do argumento descrito por Gondra (2004, *apud* Albuquerque Neto) é de que a localização da Casa de Detenção em rua movimentada

poderia possibilitar a proliferação de doenças dentro da Cadeia e sua disseminação pela cidade. A medicina do período aconselhava que estabelecimentos que congregassem sempre muitas pessoas, como colégios, orfanatos e prisões, fossem construídos longe de áreas de intensa circulação de indivíduos, para se evitar que ficasse o “ar viciado” (p. 38).

Observando os argumentos utilizados nas desativações da Casa da Câmara e Cadeia do bairro Santo Antônio em 1855 e da Casa de Detenção do bairro São José foram equivalentes, mesmo 118 anos depois: insalubridade, localização e precárias condições para os presos. Esses mesmos argumentos continuam a ser utilizados hoje em dia para fundamentar os inúmeros deslocamentos dos estabelecimentos prisionais para fora das cidades e das vistas dos seus habitantes, movimento este que deságua atualmente na interiorização de presídios em áreas rurais de pouco acesso.

O isolamento das penitenciárias em Pernambuco não parece dar ares de retrocessão, considerando o próximo complexo penitenciário em construção em Araçoiaba, com cinco cadeias públicas de grande porte em área rural de baixa densidade populacional. O afastamento não só da malha metropolitana, mas também em relação a toda e qualquer malha urbana, se dá com cada vez mais as unidades sendo instaladas em áreas longe da área urbana e inclusive longe das rodovias principais, com acesso parco ou inexistente por transporte público, como será visto nos próximos capítulos.

Comparando com o processo de interiorização das unidades prisionais de São Paulo, especialmente por meio do trabalho de Godoi (2015), citado no item 3.2.3., é possível se encontrar semelhanças quanto aos motivos que geraram o afastamento das unidades prisionais, mas também as seguintes diferenças e peculiaridades locais:

- 1) A interiorização paulista segue em direção a oeste, cada vez mais longe da capital. Em Pernambuco, por seu turno, as unidades se afastam da região metropolitana, mas não representam um contínuo em relação ao oeste, mas sim uma procura cada vez maior pelas áreas rurais mais isoladas;
- 2) Em São Paulo, o interior mais distante concentra as penitenciárias para condenados e na região metropolitana os Centros de Detenção Provisória (CDPs) destinados a provisórios. Em Pernambuco, apesar da determinação da Lei de Execução Penal e do Código Penitenciário de Pernambuco, a maioria os presídios e penitenciárias, da região metropolitana à área rural mais distante, abrigam tanto presos condenados quanto provisórios, à exceção do Presídio de Salgueiro (apenas condenados – fechado e semiaberto), do Centro de Ressocialização do Agreste e Penitenciária (apenas condenados – regime semiaberto), a

Penitenciária Professor Barreto Campelo (apenas condenados – regime fechado) e a Colônia Penal Feminina Bom Pastor (apenas presas provisórias).

- 3) Em São Paulo, a região do interior mais distante concentra 44,78% dos presos. Em Pernambuco, a população prisional se encontra num estado de números altos absolutos (9 unidades com uma população de mais de 1000 reclusos, sendo 3 delas com mais de 3000⁵³) e de superlotação (17 das 24 unidades superlotadas, estando 4 acima de 300% de ocupação⁵⁴). Este é um cenário que se repete ao logo do território, em antigas e novas unidades, mais perto ou mais longe da RMR e de maiores adensamentos urbanos.

O presente item não pretendeu traçar uma linha do tempo no intuito meramente histórico, mas especialmente entender quais os argumentos utilizados para as desativações e o isolamento das unidades prisionais desde a Casa da Câmara e Cadeia até os dias atuais. A atualidade dessa realidade, porém, traz a intensidade desse novo fenômeno de interiorização, impulsionado por escolhas políticas dos órgãos nacionais e locais, cujo rebatimentos recaem nos territórios dos municípios e dos estados com semelhanças e diferenças a partir das peculiaridades locais.

3.3.2. Código Penitenciário do Estado de Pernambuco

O Código Penitenciário do Estado de Pernambuco (Lei 15.755 de 4 de abril de 2016 – Pernambuco, 2016) repete diversas determinações da LEP quanto à organização do sistema penitenciário como um todo e os direitos e os deveres das pessoas privadas de liberdade. Além disso, são definidas as competências dos órgãos estaduais como a Secretaria Executiva de Ressocialização (SERES), a quem cabe, dentre outras atividades, supervisionar e coordenar os estabelecimentos penais do Estado (art. 13, Inciso II).

Há também o detalhamento quanto ao direito à alimentação: “o estabelecimento prisional deve fornecer à pessoa privada de liberdade, nos termos e nas horas determinadas no regimento interno, refeições adequadas à cultura do local no qual o estabelecimento se insere e em quantidade e qualidade suficientes” (art. 63) e quanto à assistência material que deve ser fornecida pelo estabelecimento prisional e consiste em “vestuário, água potável e alimentação variada, cama individual provida de lençóis, mantido e mudado correta e regularmente” (art. 64, incisos I a III).

Quanto à localização a lei estabelece que “o sentenciado deverá ser mantido em estabelecimento próximo da residência de sua família (art. 96) e “o estabelecimento prisional deve promover o contato da pessoa privada de liberdade com o meio exterior,

⁵³ 9 Unidades com mais de 1000 presos em ordem crescente: Petrolina (1008), Arcoverde (1.132), Itaquitinga I (1305), Agro-Industrial São João (1.531), Caruaru (1.721), Canhotinho (1.728), Limoeiro (1891), COTEL (3.748), Igarassu (5.377) - Dados SISDEPEN, 15º Ciclo – Dez/2023

⁵⁴ Unidades acima da capacidade de vagas: Petrolina (121,01%), Bom Pastor (120,35%), Aspirante Marcelo Francisco Araújo – Curado (125,43%), Itaquitinga I (143,09%), Agro-Industrial São João (154,49%), Feminina Abreu e Lima (155,21%), Palmares (179,32%), Buíque (211,21%), Caruaru (222,35%), Vitória de Santo Antão (247,13%), Arcoverde (250,44%), Santa Cruz do Capibaribe (253,51%), Limoeiro (261,55%), Canhotinho (351,22%), Pesqueira (377,30%), COTEL (396,19%), Igarassu (438,58%) - - Dados SISDEPEN, 15º Ciclo – Dez/2023

em especial com a família e com os indivíduos ou entidades junto dos quais se perspectiva a sua reinserção social” (art. 101).

Sobre as transferências a normativa indica que a remoção de pessoas deve ser determinada judicialmente, competindo ao secretário executivo de ressocialização ou superintendente de segurança prisional, apenas em caráter excepcional e por ato devidamente justificado, determinar a remoção no caso de doença, para garantir a vida e a integridade física ou na possibilidade de evasão ou quando confirmada a participação do interno em movimentos de rebelião ou motim (art. 106).

3.3.3. Planos diretores e planejamento urbano

Segundo Villaça (1999), tem sido denominado de planejamento urbano “a ação do Estado sobre a organização do espaço intra-urbano” (p.173). Há, porém, uma dificuldade em se construir sua história considerando que nesse campo “discurso e prática se mesclam”, sendo comumente considerada como política pública urbana “o *discurso* do Estado acerca da sua atuação sobre o urbano” (grifo do autor).

Por sua vez, o plano diretor, como momento do processo contínuo de planejamento urbano, se propõe a ser, quando da sua concepção,

uma atividade multidisciplinar e [que] envolveria uma pesquisa prévia – o diagnóstico técnico, que revelaria e fundamentaria os ‘problemas urbanos’ e seus desdobramentos futuros, cujas soluções seriam objeto de proposições que integram os aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades e cuja execução tocaria a um órgão central coordenador e acompanhador da sua execução e contínuas revisões (*idem*, p. 187 e 188).

No Brasil, o plano diretor aparece no Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (Art. 40) e é obrigatório para as cidades: com mais de vinte mil habitantes (I); integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (II), onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos jurídicos para garantir a função social do solo (III), dentre outros.

Seus princípios e regulamentações devem ser observados para as intervenções do Poder Público e de particulares nos usos do solo e atividades exercidas no território municipal. O Plano Diretor também deve trazer regras sobre zoneamento, habitação, preservação ambiental, segurança pública, mobilidade urbana, preservação histórico-cultural e outras políticas públicas municipais.

Porém, mais do que diagnóstico dos problemas urbanos ou plano de ação para resolvê-los, o Plano Diretor é fruto e terreno da agenda política dos Poderes Legislativo e Executivo. Assim, “o plano diretor não é uma peça puramente científica e técnica, mas uma peça política. Seu poder político de ‘influenciar’ outros níveis de governo é pequeno e será nulo se o próprio governo municipal não der credibilidade ao plano” (Villaça, 1999, p. 237). Villaça aponta ainda que as classes dominantes brasileiras “têm cada vez menos condições de fazer planos que revelem suas reais propostas para as nossas cidades, e por outro não têm condições de fazer planos que atendam às necessidades da maioria de suas populações” (*idem*, p. 239).

Em complemento, Suzzan Cordeiro Lima (2010) destaca o olhar necessário que a política urbana deve ter para o estabelecimento penal como Pólo Gerador de Tráfego (PGT)⁵⁵, já que sua implantação atrai os

fluxos de funcionários - para atendimento dos indivíduos presos -, de familiares - em dias específicos de visita aos presos -, de veículos de transporte coletivo e/ou privados, veículos de carga e descarga de mercadorias ou produtos para a subsistência do estabelecimento, de veículos que levam e trazem os próprios presos, etc., os quais necessitam de vias pavimentadas ou, ao menos, de fácil acesso dos usuários, com pontos de embarque e desembarque de transporte coletivo, com dimensões adequadas à circulação de veículos de pequeno, médio e grande portes (p.1).

No caso município de Recife, que abriga 4 unidades prisionais, o Plano Diretor (Lei 18.770/2020) delinea os princípios, objetivos, diretrizes e normas a serem observados em quaisquer intervenções urbanas. Prevê, em seus 227 artigos, diretrizes detalhadas a serem observadas nas zonas de interesse social, ambiental e histórico, áreas centrais, segurança pública e outros, inclusive com a indicação e a nomeação das zonas e macrozonas. Não há, porém, referências a estabelecimentos prisionais. Eles aparecem apenas na Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei 16.176/1996), que somente prevê os presídios como Empreendimento de Impacto (art. 63), sem maiores detalhamentos.

No município de Ilha de Itamaracá, onde se encontram a Penitenciária Professor Barreto Campelo e a Penitenciária Agro Industrial São João, o Plano Diretor vigente (Lei 1.050/2007) define como primeira diretriz da política para o desenvolvimento econômico “defender a retirada das penitenciárias da Ilha de Itamaracá” (art. 13). Todas as referências seguintes consideram, *a priori*, a desativação das unidades penitenciárias e a criação de Zona especial de Operação Urbana (ZEOU) em sua área, com a previsão da instalação de atividades turísticas e de lazer (arts. 99 e ss.).

Em Itapissuma, onde se localiza o Presídio de Igarassu, o Plano Diretor Participativo do Município (Lei Complementar nº 895/2014) não faz referência ao presídio de Igarassu, porém tem como uma das suas ações estratégicas na política de segurança social a reabilitação dos presidiários e “com isso, seja procedida a retirada dos presídios de Itamaracá, visando dessa forma à redução da violência no município de Itapissuma, cidade abrigo da maioria dos ex-presidiários” (art. 33, V).

No Plano Diretor de Pesqueira (Lei 2.054/2009), os presídios são considerados empreendimentos de impacto (art. 49, VIII), independentemente da área construída e da dimensão do terreno, por poderem causar “impacto e/ou alteração no ambiente natural ou construído, bem como sobrecarga na capacidade de atendimento de infraestrutura e dos serviços, causando reação adversa sobre a vizinhança, tendo em vista suas estruturas físicas e vivências sociais” (art. 47 e ss.). A instalação de

⁵⁵ Os Pólos Geradores de Tráfego (PGT) ou Pólos Geradores de Viagens (PGV) são definidos como empreendimentos ou atividades que tenham o potencial de “I – Interferir na circulação e movimentação de pessoas, mercadorias, no trânsito e na operação do transporte público prejudicando a acessibilidade ou as condições de segurança de pedestres e veículos; II – atrair ou produzir grande número de viagens, causando reflexos negativos no sistema de mobilidade e em seu entorno; III – interferir no tráfego das vias públicas que dão acesso ao empreendimento” (art. 58 da Lei Municipal de Recife nº 18.887/2021, presente em termos semelhantes em Planos de Mobilidade Urbana de outros municípios, conforme art. 24, Inciso VII do Estatuto da Mobilidade Urbana – Lei 12.857/2012)

empreendimentos de impacto em Pesqueira é condicionada à aprovação de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) pelo Município. Em termos semelhantes dispõe o Plano Diretor de Caruaru (arts. 105 e ss., Lei Complementar 072/2019).

Não há referências a unidades prisionais nos Planos Diretores de Petrolina, onde fica a Penitenciária Dr. Edvaldo Gomes, apesar de título próprio sobre usos e atividades, abarcando usos e atividades urbanas e rurais, incomodidades e empreendimentos de impacto (Lei Complementar nº 034/2022). Também não há referências nos Planos Diretores de Salgueiro (Lei 1.635/2008), de Buíque (Lei nº 259/2011), de Arcoverde (Lei 2.111/2007), de Santa Cruz do Capibaribe (Lei 1.635/2007), de Vitória de Santo Antão (Lei nº 3.199/2006).

Não foi possível acessar o Plano Diretor de Canhotinho e Palmares. Segundo o IBGE (2022), Tacaimbó, de população estimada em 12.843 habitantes, e Itaquitanga, de população estimada em 17.056 pessoas, não têm Plano Diretor. Segundo o Estatuto da Cidade, o plano diretor não é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, dentre outros critérios (art. 41 da Lei 10.257/2001).

Destoa da regra de nenhuma ou pouca normatização sobre as unidades prisionais presentes no seu território o Plano Diretor Participativo de Abreu e Lima (Lei nº 650/2008). O Plano Diretor denomina como Setor Especial de Unidades Institucionais (SEI), a zona urbana destinada às 04 unidades destinadas ao cumprimento de penas ou de medidas socioeducativas do Governo de Pernambuco: Centro de Observação e Triagem Professor Everardo Luna (COTEL), o Centro de Reeducação da PMPE (CREED)⁵⁶, uma unidade da Fundação da Criança e do Adolescente (FUNDAC)⁵⁷ e a Colônia Prisional Feminina de Abreu e Lima (CPFAL).

O Plano delimita que constitui como objetivo do SEI “elevar o padrão urbanístico da área e do seu entorno com propostas de reabilitação e mudança de uso” (art. 79). Três são as diretrizes específicas do SEI (art. 80):

- I - Incentivo e promoção de ações conjuntas de **melhoria da infra-estrutura** [sic] **urbana e do saneamento ambiental**, no sentido de recuperar e qualificar o ambiente construído, buscando a preservação dos seus atributos naturais e dos empreendimentos de seu entorno, com **propostas de transformação urbanístico-arquitetônica** e estrutural da área de assentamento das Unidades Prisionais;
- II - **Articulação, junto ao Governo do Estado, para a desativação das Unidades Prisionais** e a mudança de uso, visando à implantação de Centros de Capacitação Profissional, Centro Tecnológico e Centro de Referência para os Jovens;
- III - **Implantação de medidas para assegurar a coesão e a continuidade do tecido urbano**, através da re-qualificação e da ampliação do Sistema Viário, para **dar suporte à mobilidade urbana**, garantindo a acessibilidade segura dos cidadãos dos bairros limítrofes (grifos nossos)

Diante do apresentado, é possível observar uma majoritária ausência da previsão de medidas relacionadas às unidades prisionais e seus impactos nos entornos no Planos

⁵⁶ Unidade de recolhimento mista, de caráter prisional, para militares do Estado, destinada “à acomodação exclusiva de Oficiais e Praças, que estejam vinculados à Polícia Militar de Pernambuco ou ao Corpo de Bombeiros” (Pernambuco, 2005)

⁵⁷ Unidade de cumprimento de medidas socioeducativas para adolescentes em conflito com a lei. Denomina-se atualmente Fundação de Atendimento Socioeducativo (FUNASE). Disponível em: <https://www.lai.pe.gov.br/funase/>

Diretores dos municípios pernambucanos, inclusive naqueles mais adensados, como Recife, exceção feita ao Plano Diretor Participativo de Abreu e Lima. Nesse sentido, Tenório & Lima (2018) apontam que na realidade brasileira:

os principais focos dos planos diretores são a infraestrutura e a promoção da habitação de interesse social e não apontam questões relativas à segurança pública. Alguns dos mecanismos de exclusão social operam no Direito Penal, que focaliza tanto a exclusão social do indivíduo condenado pelo sistema de justiça criminal como o isolamento dos estabelecimentos prisionais nas cidades que os abrigam (p.372).

O tratamento normativo não traz por si só mudanças factuais na garantia dos direitos humanos. Se assim o fosse, as legislações nacionais e estaduais que garantem os direitos de dignidade do preso, como aquelas referentes à alimentação e vestuário, já teriam mudado o cenário precário e violador das prisões brasileiras. Porém, a falta de previsão nos Planos Diretores dos estabelecimentos prisionais ou o planejamento de outras áreas a partir de suas desativações, que não ocorreram no caso da Ilha de Itamaracá, podem demonstrar a existência de uma aplicação das políticas públicas de forma pontual ou, pelo menos, com menos transparência pública e possibilidade de controle social a ser exercido pela sociedade civil.

3.3.4. Dados do Sistema Penitenciário de Pernambuco

Segundo dados do SISDEPEN, disponíveis no Relatório de Informações Penais (RELIPEN) de dezembro de 2023, o estado de Pernambuco possui 27.700 pessoas em cumprimento de pena em celas físicas que ocupam 15.764 vagas, representando assim um déficit de 11.936 vagas, ou seja, uma taxa de ocupação geral do sistema de 175%. Em comparação com o contexto nacional, Pernambuco representa a 4ª maior lotação prisional, ficando atrás só de Piauí (205,52%), Distrito Federal (178,09%) e Mato Grosso do Sul (176,95%) e o 4º maior déficit de vagas em números absolutos, perdendo apenas para São Paulo (44.153 vagas), Minas Gerais (20.426 vagas) e Rio de Janeiro (14.803 vagas). A superlotação também se distribui desigualmente entre as 24 unidades penitenciárias pernambucanas, conforme Tabela 5.

Quanto à distribuição no território, como delineado no item 1.2, podemos perceber uma concentração das unidades na Região Metropolitana do Recife, conforme a Figura 13.

Historicamente o déficit de vagas vem diminuindo paulatinamente com 19.337 vagas em 2013, chegando ao máximo de 24.384 vagas em 2016, diminuindo para o patamar de 14.051 em junho de 2023 e 11.936 em dezembro de 2023. Os comentários realizados no item 3.2.1, referentes à dificuldade de padronização de dados e à mudança de metodologia de apresentação dos dados do SISDEPEN, também se aplicam ao recorte Pernambucano. Isso quer dizer que a queda brusca da população carcerária pernambucana de 50.075 pessoas em dez/22 para 28.670 em jun/2023 não representa um desencarceramento de mais de 20.000 pessoas em 6 meses.

Unidade	Ocupação
Presídio de Igarassu	438,58%
Centro de Observação e Triagem Professor Everardo Luna	396,19%
Presídio Desembargador Augusto Duque	377,30%
Centro de Ressocialização do Agreste	351,22%
Presídio Dr. Enio Pessoa Guerra	261,55%
Presídio de Santa Cruz do Capibaribe	253,51%
Presídio Advogado Brito Alves	250,44%
Presídio da Vitória de Santo Antão	247,13%
Penitenciária Juiz Plácido de Souza	222,35%
Colônia Penal Feminina de Buíque	211,21%
Presídio Dr. Rorenildo da Rocha Leão	179,32%
Colônia Prisional Feminina de Abreu e Lima	155,21%
Penitenciária Agro Industrial São João	154,49%
Presídio de Itaquitinga I	143,09%
Presídio Aspirante Marcelo Francisco de Araújo (Curado)	125,43%
Penitenciária Dr. Edvaldo Gomes	121,01%
Colônia Penal Feminina Bom Pastor (do Recife)	120,35%
Presídio Regional de Salgueiro	100,00%
Penitenciária Professor Barreto Campelo	100,00%
Centro de Saúde Penitenciário	93,60%
Penitenciária de Tacaimbó	87,72%
Presídio Juiz Antônio Luiz Lins de Barros (Curado)	76,69%
Presídio Frei Damião de Bozzano (Curado)	41,09%
Presídio de Itaquitinga II	11,73%

Tabela 5: Taxa de ocupação dos estabelecimentos prisionais pernambucanos. Fonte: SISDEPEN (dez/23)

No caso de Pernambuco, há a conjugação 1) da mudança do conceito de população carcerária pelo DEPEN/SENAPPEN, que antes considerava como o conjunto das pessoas recolhidas em celas físicas e daquelas em prisão domiciliar e desde 2023 considera apenas as pessoas em celas físicas; 2) da mudança de forma de apresentação de dados pelo estado de Pernambuco nos relatórios de jun/2021, dez/2021, jun/2022 e dez/2022, marcados pelo quadro azul na Figura 14 e Anexo I, com o acréscimo ao grupo anterior de presos de outros regimes, como o regime aberto. A partir de jun/2023, o padrão de apresentação de dados foi regulado para que constassem apenas presos em celas físicas, o que representa uma aparente queda da população carcerária, do número de vagas e do déficit de vagas.

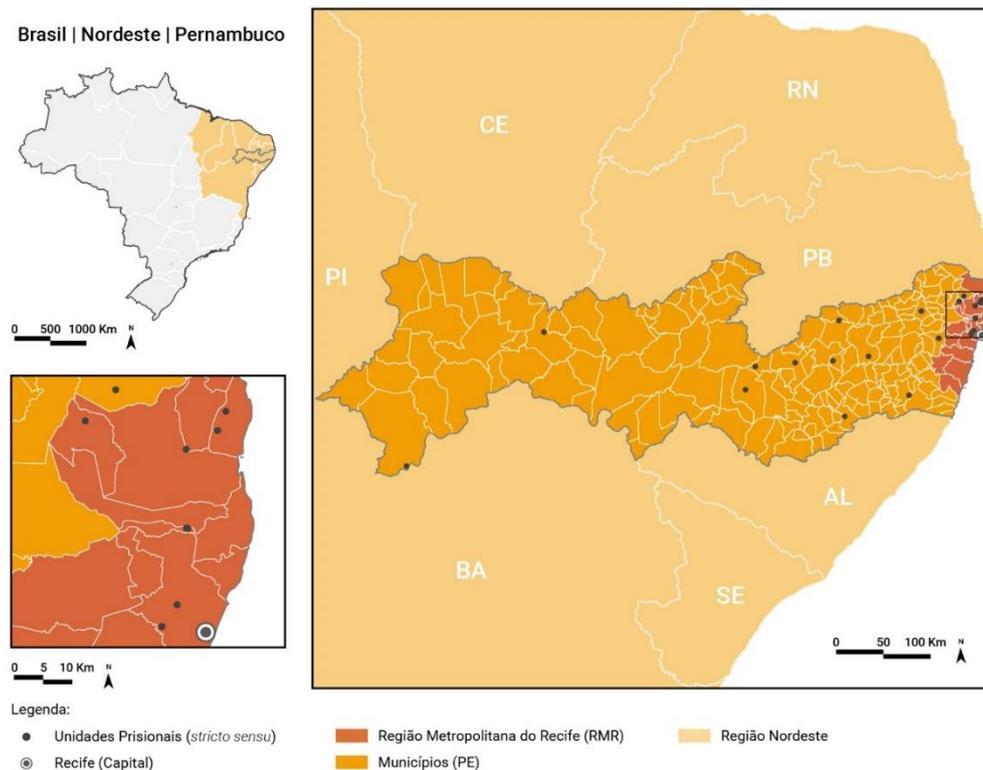


Figura 13: Mapa do Sistema Penitenciário Pernambuco, com estabelecimentos prisionais em estrito senso Fonte: SERES (2023) e SISDEPEN (2023); Base Cartográfica: IBGE (2022).

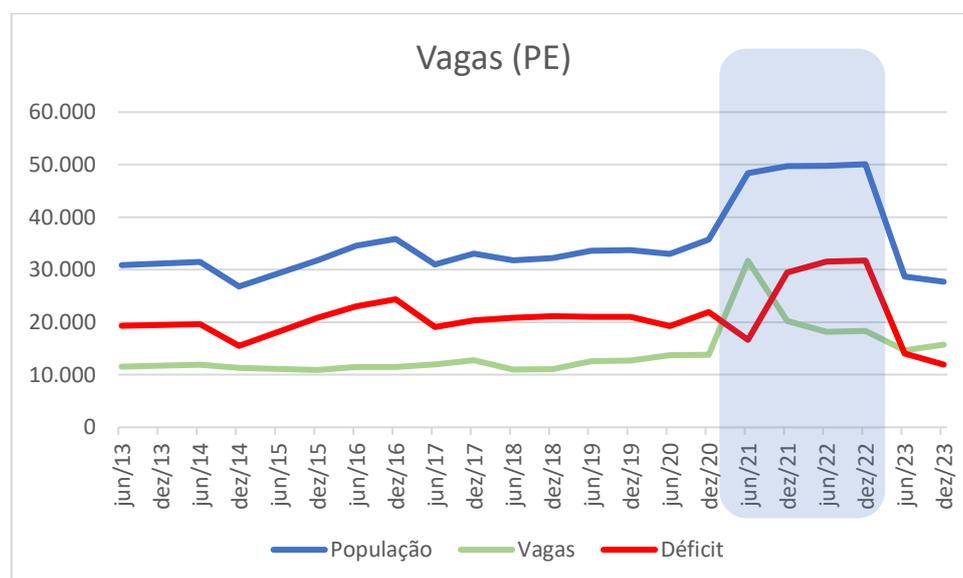


Figura 14: Gráfico de População x Vagas x Déficit de Vagas – Pernambuco. Fonte: SISDEPEN

Em relação à raça, na mesma tendência dos dados do sistema penitenciário brasileiro, há uma super-representação de negros (pretos e pardos) no sistema penitenciário (85,46%) quando comparamos com a população geral pernambucana (65,61%) – Figura 15.

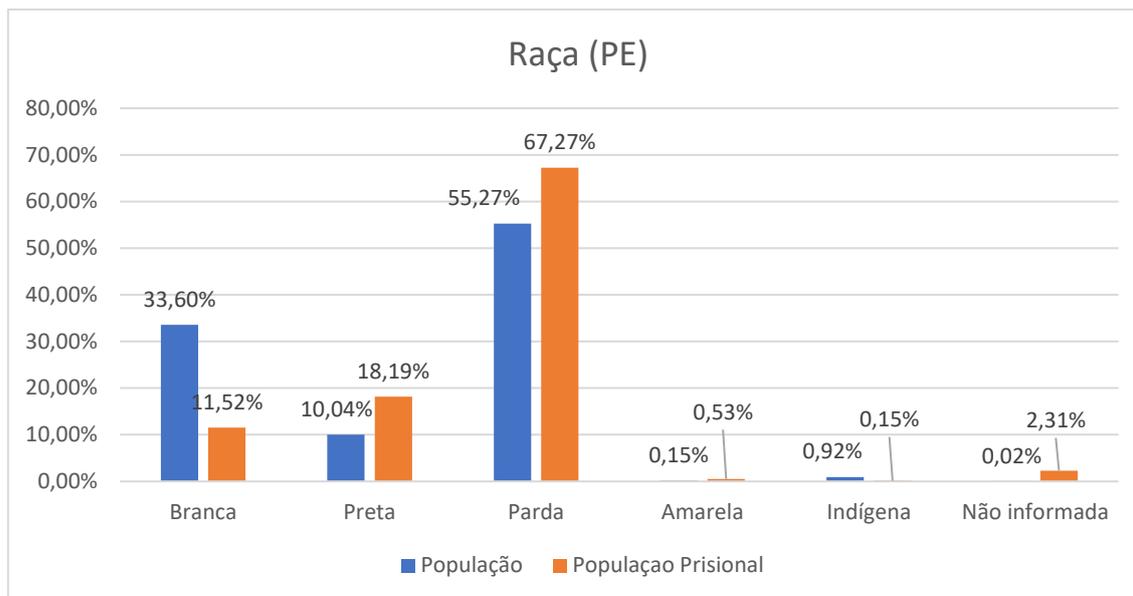


Figura 15: Gráfico População x População Prisional – Pernambuco. Fonte: SENAPPEN, 2024

Também há diminuição da proporção de presos provisórios, ou seja, aqueles reclusos sem condenação transitada em julgado⁵⁸ (Figura 16). Em junho de 2013, os presos provisórios representavam 62% da população carcerária, enquanto em dezembro de 2023 eles eram 43%. A proporção ainda é acima da média nacional de 27,19%. Destes, 2.806 estão presos a mais de 90 dias⁵⁹.

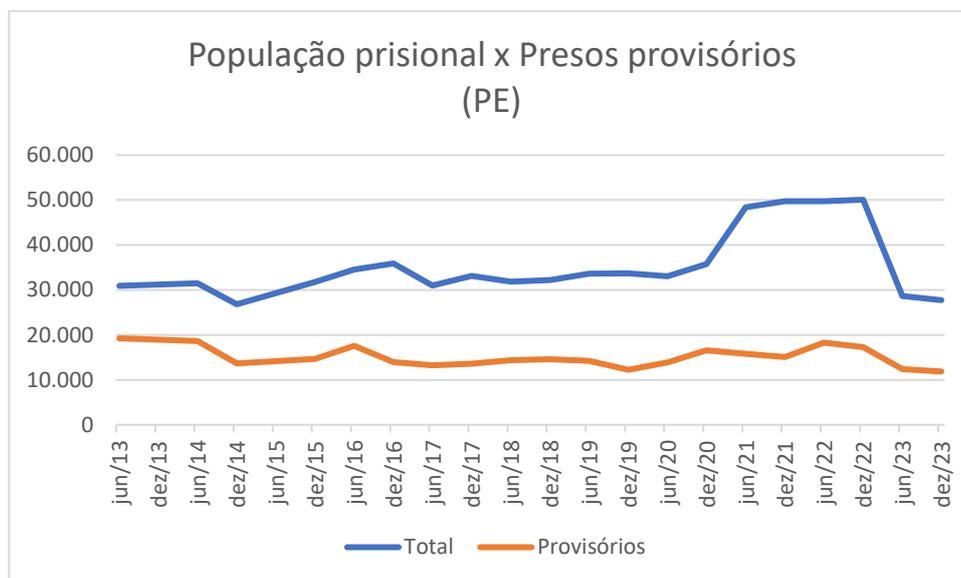


Figura 16: Gráfico População prisional x Presos Provisórios – Pernambuco. Fonte: SENAPPEN, 2024

⁵⁸ O trânsito em julgado ocorre quando não cabe mais recurso, tornando a condenação definitiva.

⁵⁹ A referência de 90 dias do SISDEPEN é o prazo definido no Código de Processo Penal para a revisão da manutenção de prisão preventiva (art. 316). A introdução desse artigo pela lei 13.964/2019 foi motivada pelo excesso de prisões preventivas decretadas e pela superpopulação prisional brasileira e visa a garantir o direito fundamental à liberdade e a razoável duração do processo. Porém, conforme decidido na ADPF 6582, “a inobservância da reavaliação em 90 dias “não implica a revogação automática da prisão preventiva, devendo o juízo competente ser instado a reavaliar a legalidade e a atualidade de seus fundamentos” (STF, ADPF 6582, 2022, Ementa, p. 2).

Em levantamento realizado em 2017, o CNJ (2017) apontou que o tempo médio de prisão provisória em Pernambuco era de 972 dias havendo 7.257 presos com mais de 180 dias.

Os dados quanto à procedência dos presos em cada unidade prisional de Pernambuco são inconclusivos. Apesar de haver campo no SISDEPEN para colher dados da população penitenciária como proveniente da região metropolitana, do interior ou da área rural, apenas parte das unidades prisionais preencheu esses campos, por isso há esse tipo de informação sobre 11.962 dos 27.700 presos⁶⁰.

3.4. Considerações finais do Capítulo 3

O objetivo do presente capítulo foi traçar um panorama dos sistemas penitenciários brasileiro e pernambucano, tanto em relação ao seu quadro legislativo, quanto nas análises sobre o perfil penitenciário. Nesse sentido, Pernambuco segue a tendência brasileira de altas taxas de ocupação, super-representação da população negra e grande porcentagem de presos provisórios dentre a população prisional.

Também aqui se buscou verificar o cenário referente à localização prisional, quais foram os botões ativadores e quais os argumentos utilizados para a desativação de unidades prisionais mais encravadas na malha urbana e a sua implantação em zonas rurais de baixa densidade populacional, utilizando-se os estudos realizados em São Paulo e Rio Grande do Norte e analisando o contexto pernambucano.

A partir daqui, analisamos qualitativamente as impressões dos órgãos de controle externo sobre a realidade prisional pernambucana.

⁶⁰ As unidades de Canhotinho, Feminina de Abreu e Lima, Bom Pastor, Agro-industrial São João, Tacaimbó, Petrolina, Santa Cruz do Capibaribe, Igarassu, Itaquitanga I e II, Salgueiro, Frei Damião, Juiz Antônio Lins de Barros não preencheram os dados sobre procedência do SISDEPEN.

4. Ações fiscalizatórias dos órgãos de controle do sistema penitenciário em Pernambuco - 2011 a 2022

4.1. Introdução

No Capítulo 4 analisamos os relatórios disponíveis das inspeções e das auditorias realizadas no sistema penitenciário pernambucano no período de 2011 a 2022 por variados órgãos de execução e de controle nacionais e estaduais (Judiciário, Ministério Público, Poder Executivo, Tribunal de Contas, CNJ, Defensorias Públicas, etc.). A proposta inicial era fazer um apanhado da última década, mas, devido à importância das Medidas Cautelares determinadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 2011, antecipamos o ano de início.

O objetivo principal é de realizar um panorama do estado das unidades prisionais de Pernambuco e analisar de que forma as inspeções tratam dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, com especial atenção às referências à localização prisional e suas implicações e à garantia de assistências básicas aos reclusos.

Ação fiscalizatória	Órgão	Ano	Unidades prisionais
Medida Cautelar	CIDH	2011	Complexo do Curado
Resoluções e Medidas provisórias	Corte IDH	2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2021	Complexo do Curado
Inspeção	CNCP	2015	Presídio Juiz Antônio Luiz Lins de Barros (Curado), Presídio Frei Damião de Bozzano (Curado) e Igarassu.
Inspeção	MNCPT	2016	Complexo do Curado e Centro de Atendimento Socioeducativo de Caruaru
Auditoria	TCE-PE	2017	Palmares, Tacaimbó, Barreto Campelo, Agro-industrial São João, Igarassu, COTEL, Feminina de Abreu e Lima, Aspirante Marcelo Francisco de Araújo (Curado), Juiz Antônio Luiz Lins de Barros (Curado), Hospital de Custódia
Inspeção	CNMP	2019	Juiz Antônio Luís Lins de Barros (Curado)
Inspeção	MECPT-PE	2020	Bom Pastor, Juiz Antônio Luiz Lins de Barros (Curado), Buíque, Arcoverde, COTEL, Frei Damião (Curado), Asp. Marcelo Francisco de Araújo (Curado), Feminina de Abreu e Lima, Itaquitinga I
Inspeção	CNJ	2022	Curado, Petrolina, Tacaimbó, Caruaru, Itaquitinga I, Limoeiro, Vitória de Santo Antão, Bom Pastor, COTEL Feminina de Abreu e Lima, Centro de Saúde, Igarassu, Barreto Campelo

Tabela 6: Ações fiscalizatórias no sistema penitenciário pernambucano (2011 – 2022)

Como indica o CNJ (2020),

As inspeções, como medida de controle externo, são procedimentos essenciais para coibir as violações de direitos humanos dentro dos estabelecimentos de privação de liberdade, atuando de modo preventivo e corretivo, além de contribuir com um diálogo contínuo para o aperfeiçoamento da gestão (p. 60, grifo do autor).

Já o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT, 2016), em seu Protocolo de preparação de missão, execução de missão e pós-missão, constante na

Resolução nº 03/2016, indica a realização de perguntas para agentes penitenciários, direção do presídio, equipe técnica e equipe de saúde sobre a origem dos presos. Já para os presos deve ser perguntado qual a sua naturalidade, se a família mora longe, de quanto em quanto tempo ocorrem as visitas, se ela pode trazer pertences e se ela pode trazer alimentação.

A partir dos próximos itens foram analisados os relatórios das ações fiscalizatórias (Tabela 6), a partir do destaque dos achados relacionados a direitos fundamentais que podem direta ou indiretamente sofrer influência pela acessibilidade ou inacessibilidade das unidades prisionais, tais como: alimentação, assistência material, assistência jurídica, distribuição de água para consumo ou limpeza das celas, conforme vem se destacando no decorrer da presente pesquisa. Também demos um olhar específico para as referências sobre acessibilidade, localização, realização de visitas familiares e congêneres.

4.2. Medidas Cautelares da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2011) e Resoluções da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2021)

O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos tem como principal instrumento a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, também denominada “Pacto de San José da Costa Rica”, que instituiu a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), definidas como “aparatos de monitoramento e implementação dos direitos que enuncia” (Piovesan, 2015, p. 334).

Dentre suas funções de proteção dos direitos humanos elencadas na Convenção Americana, cabe à Comissão Interamericana de Direitos Humanos “fazer recomendações aos governos dos Estados-partes, prevendo a adoção de medidas adequadas à proteção desses direitos” (*idem*, 335). Quando não cumpridas as recomendações, a Comissão pode submeter o caso à Corte Interamericana.

Além disso, como afirma Piovesan (2015),

em casos de gravidade e urgência, e toda vez que resulte necessário, de acordo com as informações disponíveis (por exemplo, na hipótese em que a vida ou integridade pessoal da vítima encontrar-se em perigo real ou iminente), a Comissão poderá, por iniciativa própria ou mediante petição da parte, solicitar ao Estado em questão a adoção de medidas cautelares para evitar danos irreparáveis, como prevê o art. 25 do novo Regulamento da Comissão (p. 342).

A Corte Interamericana, por sua vez,

possui duas atribuições essenciais: a primeira, de natureza consultiva, relativa à interpretação das disposições da Convenção Americana, assim como das disposições de tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados Americanos; a segunda, de caráter jurisdicional, referente à solução de controvérsias que se apresentem acerca da interpretação ou aplicação da própria Convenção (p. 343).

Não é todo caso de violação de direitos que pode ser apreciado pela Corte, tendo em vista que ela só intervém quando coexistem as três condições: “extrema gravidade”, “urgência” e para evitar “danos irreparáveis às pessoas” (Corte IDH, 2014).

O Brasil é Estado-Parte da Convenção Americana sobre Direitos Humanos desde 25 de setembro de 1992 e reconheceu a competência contenciosa da Corte em 10 de dezembro de 1998 (art. 62 da Convenção). O Brasil já detém diversas recomendações, medidas cautelares e provisórias e condenações da Comissão e da Corte Interamericana por violações de direitos humanos, muitas delas em relação a seu sistema penitenciário⁶¹.

Nesse sentido, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos recebeu a denúncia de que de 2008 a agosto de 2011 haviam morrido 97 pessoas privadas de liberdade, sendo 55 por morte violenta, no Presídio Aníbal Bruno, posteriormente transformado no Complexo Prisional do Curado, além dos relatos de torturas realizadas pelas autoridades penais ou com o seu consentimento, dentre outras.

Em agosto de 2011, a Comissão solicitou ao Brasil a adoção de medidas cautelares para “aumentar a segurança das prisões e garantir que sejam os agentes das forças de segurança do Estado os encarregados das funções de segurança interna, eliminando o sistema dos chamados ‘chaveiros’ e impedindo que as pessoas privadas de liberdade tenham funções disciplinares, de controle ou de segurança”. Além disso, a CIDH solicitou que o estado assegurasse atenção médica adequada aos beneficiários e que informasse as ações adotadas a fim de diminuir a situação de superpopulação nessa prisão⁶². Em outubro de 2012, a CIDH ampliou essas medidas cautelares a fim de proteger os funcionários e visitantes do complexo penitenciário.

Mesmo com as recomendações, a situação não se modificou nos anos seguintes, o que resultou na submissão do caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), que emitiu diversas resoluções sobre o Complexo Penitenciário Aníbal Bruno, reconhecendo as denúncias de

- 1) Violência: “espancamentos, choques eléctricos, uso de cães para morder e/ou provocar feridas, ameaças de morte, tentativas de homicídio por meio de armas brancas e punhais, uso indiscriminado de balas de borracha e bombas de gás lacrimogêneo por parte de agentes penitenciários, ‘chaveiros’ e outros internos, e violência sexual contra internos, de maneira individual e também coletiva” (Corte IDH, 2014, p. 2)
- 2) Falta de atendimento médico, com incidência, inclusive, de internos portadores de tuberculose e lepra não tratados e falta de alimentação adequada (*idem*, p. 3)
- 3) Condições deploráveis do complexo penitenciário: “a eletricidade é intermitente e há cabos eléctricos expostos que provocaram princípios de incêndio em alguns pavilhões; o acesso a água se dá por intervalos de tempo, e numa unidade o abastecimento de água é cortado todas as noites; não há distribuição de material

⁶¹ Os casos em trâmite e já julgados pela Corte IDH podem ser acessados em: <https://corteidh.or.cr/>

⁶² Tradução livre das informações presentes no sítio eletrônico da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: <https://www.oas.org/pt/CIDH/decisiones/MC/cautelares.asp?Year=2011&Country=BRA>. Acesso em 03 de abril de 2024.

de higiene e a alimentação é sumamente escassa e se realiza sem nenhum tipo de salubridade (*idem*, p. 3)

Na Resolução de 22 de maio de 2014, a Corte reconheceu que “a situação de superlotação no Complexo de Curado persiste, apesar da construção de um novo pavilhão e dos esforços para transferir centenas de internos que já não deveriam estar abrigados nesse estabelecimento” (*idem*, p. 10). Nessa Resolução foram aplicadas medidas provisórias ao Brasil no assunto Complexo Penitenciário do Curado, estabelecendo uma série de ações necessárias a serem tomadas pelo Estado, como a adoção de forma imediata de “todas as medidas que sejam necessárias para proteger eficazmente a vida e a integridade pessoal de todas as pessoas privadas de liberdade no Complexo de Curado, assim como de qualquer pessoa que se encontre neste estabelecimento, incluindo os agentes penitenciários, funcionários e visitantes” (*idem*, p. 13).

A partir dos relatórios sobre o cumprimento das medidas provisórias de 2014 e de novos fatos de violência ocorridos no Complexo do Curado, a Corte na Resolução de 07 de outubro de 2015 (Corte IDH, 2015) analisou as informações trazidas pelo estado e certificou a falta de dados sobre atenção médica e a persistência da superlotação das unidades prisionais e da entrada de armas e drogas ilegalmente, dentre outros. As medidas provisórias foram por isso mantidas.

Em 18 de novembro de 2015, provocada por novas notícias de agressões, mortes, gestão prisional pelos próprios presos e porte de armas, além de proibições de monitoramento por parte da sociedade civil e atentado a uma das suas representantes, a senhora Wilma Melo, a Corte reiterou as determinações anteriores, designou uma visita *in loco* ao Complexo do Curado e determinou a adoção de medidas necessárias para proteger a vida e a integridade pessoa da senhora Wilma.

A Corte realizou visita em 08 de junho de 2016, relatando e determinando na Resolução de 23 de novembro de 2016 (Corte IDH, 2016) que:

- A enfermaria e o rancho (local onde se preparam as refeições) foram reformados e aparentavam boas condições;
- não havia separação de presos;
- as condições de vida nos dois pavilhões visitados eram “degradantes e desumanas. Ambas as instalações apresentavam extrema superlotação, estruturas físicas deterioradas, com construções irregulares feitas pelos próprios presos” (*idem*, p. 3);
- “Não havia camas e colchões suficientes e a Administração não fornece uniformes, calçados, roupas de cama, toalhas, material de higiene e de limpeza individualizados” (*idem*, p. 3);
- “o cheiro de podridão era muito forte” (*idem*, p. 4).

Na ocasião, a Corte reconheceu a situação de superlotação e a tendência ao superencarceramento “durante a última década em todo o país, e com particular intensidade em Pernambuco”, que dificultam e tornam inviáveis mudanças estruturais, e que “enquanto não se reverta essa tendência, a criação de novas vagas não será suficiente e o problema da superlotação e superpopulação continuará” (Corte 2016, p.

9). A Corte também determinou medidas de curto prazo, como a solicitação de informações sobre a realização de visitas periódicas pelos juízes da execução penal, o início dos procedimentos de contratação de defensores públicos e guardas e a permissão da realização do “trabalho de monitoramento dos representantes dos beneficiários e sua entrada no Complexo Penitenciário de Curado, sem restrições indevidas ou injustificadas” (Corte IDH, 2016).

Em 13 de fevereiro de 2017, a Corte publicou nova resolução agora juntando quatro medidas provisórias sobre as massivas violações no sistema penitenciário brasileiro na Unidade de Internação Socioeducativa (Espírito Santo), no Complexo do Curado (Pernambuco), no Complexo Penitenciário de Pedrinhas (Maranhão) e no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (Rio de Janeiro).

Nessa Resolução a Corte reconheceu que a

distância geográfica entre os estabelecimentos penitenciários cujas condições são objeto de medidas provisórias e seu pertencimento a diferentes regiões do país, indicaria que se trata de um fenômeno de maior extensão do que os quatro casos trazidos a esta Corte, o que poderia ser um indício de eventual generalização de um problema estrutural de âmbito nacional do sistema penitenciário” (Corte IDH, 2017a, p.1).

A Corte solicitou também diversas informações e dados sobre o sistema penitenciário e sobre as medidas concretas adotadas para diminuição da superpopulação carcerária; para a melhoria das condições de saúde, alimentação, trabalho, estudo, higiene e fornecimento de água; para investigação e sanção de faltas ou delitos cometidos pelos agentes penitenciários; e para prevenir a introdução de drogas e armas, dentre outros.

Na Resolução de 15 de novembro de 2017, a Corte analisou o Plano de Contingência apresentado pelo Estado brasileiro que previa “a) a geração e vagas e a realização de transferências para redução da superlotação; b) melhoria da infraestrutura do Complexo de Curado; c) revisão processual e apresentação de alternativas à prisão; e d) garantia de direitos e integridade física” (Corte IDH, 2017b, p. 3).

Quanto ao primeiro item informou sobre as obras em andamento nas unidades de Itaquitinga (1.000 vagas) e Araçoiaba (2.754 vagas), sendo que essas unidades receberiam 2.500 pessoas que estavam recolhidas no Complexo do Curado. O diagnóstico também aponta que haviam sido investidos mais de R\$ 64 milhões de recursos federais na construção de novas unidades prisionais em Pernambuco.

Os representantes das pessoas privadas de liberdade destacaram na audiência realizada em 19 de maio de 2017 que a abertura de novas vagas, seja pela construção de novas unidades, seja pela ampliação das existentes, foi apresentada pelo Estado brasileiro como principal medida para enfrentar a superpopulação. Tal proposta contrariaria as recomendações de organismos internacionais e nacionais de direitos humanos. Denunciaram também a falta de critérios objetivos para a realização das transferências de internos, que resultaram em superlotação nas outras unidades de Pernambuco.

Na Resolução de 28 de novembro de 2018, a Corte novamente reconheceu que a situação de violação de direitos “não foi superada e tampouco atenuada”. Diante disso,

a Corte resolveu determinar ao estado que não ingressem novos presos no Complexo do Curado e que seja computado em dobro “cada dia de privação de liberdade cumprido no Complexo de Curado, para todas as pessoas ali alojadas que não sejam acusadas de crimes contra a vida ou a integridade física, ou de crimes sexuais, ou não tenham sido por eles condenadas” (Corte IDH, 2018, p. 37). Isso se justifica porque os reclusos no Curado

podem estar sofrendo uma pena que lhes impõe um sofrimento antijurídico muito maior que o inerente à mera privação de liberdade, por um lado, é justo reduzir seu tempo de encarceramento, para o que se deve ater a um cálculo razoável, e, por outro, essa redução implica compensar, de algum modo, a pena até agora sofrida na parte antijurídica de sua execução (*idem*, p. 28)

Por fim, na Resolução de 20 de abril de 2021 (Corte IDH, 2021) a Corte solicitou novos dados sobre as unidades de Unidade de Internação Socioeducativa, do Complexo Penitenciário do Curado, do Complexo Penitenciário de Pedrinhas e do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, especialmente quanto às medidas tomadas sobre a COVID-19 e medidas de redução da superpopulação. Atualmente, as quatro unidades citadas continuam com as medidas provisórias vigentes.

Em outro caso, o Brasil já foi submetido a medidas provisórias da Corte, que foram posteriormente levantadas pelo cumprimento das ações necessárias e reversão do quadro de violação de direitos humanos. A condenação se deu em 2002 em relação à Casa de Detenção José Mario Alves, conhecida como Penitenciária Urso Branco e localizada em Porto Velho/RO.

A Corte verificou que foram cumpridas as ações determinadas por meio do “Pacto para Melhoria do Sistema Prisional do Estado de Rondônia e Levantamento das Medidas Provisórias Outorgadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos”, assinado pelo Estado Brasileiro e os representantes dos beneficiários, com a proposição de cinco eixos de melhoria: infraestrutura; qualificação do pessoal; apuração dos fatos e responsabilização; aperfeiçoamento dos serviços, mobilização e inclusão social e medidas de combate à cultura de violência, através de ações de curto, médio e longo prazo.

Houve melhora qualitativa e desde 2007 não haviam sido registradas mortes violentas e motins no Presídio, a população carcerária diminuiu e houve investigação de denúncias e violências. A pedido do Estado com o consentimento dos representantes, a Corte realizou o levantamento, considerando que os “requisitos de extrema gravidade, urgência e necessidade de prevenir danos irreparáveis à integridade e à vida dos beneficiários deixaram de concorrer” (Corte IDH, 2011, p. 5). Ou seja, a reversão do estado violador de direitos humanos por parte do sistema penitenciário pernambucano quanto ao Curado também é possível.

As resoluções da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos representam importantes marcos para o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário pernambucano, impulsionando ações

fiscalizatórias locais e medidas mais enérgicas por parte do Estado brasileiro para enfrentamento da violação de direitos humanos.

Como descrito, as violações reconhecidas atingem diversos âmbitos: alimentação, superlotação, distribuição de água, falta de assistência material, condições prediais precárias e tortura. Apesar das resoluções se referirem ao Complexo do Curado, a implicação no sistema penitenciário como um todo são evidentes, especialmente quando se fala 1) na construção de novas unidades prisionais para novas vagas: Itaquianga e Araçoiaba, tratadas mais detalhadamente nos próximos itens; e 2) na transferência para outras unidades, às vezes também superlotadas, para desafogamento do Curado.

Assim, medidas para enfrentamento de violações de direitos humanos, mesmo quando relacionadas a apenas uma unidade prisional ou um complexo penitenciário, devem ser pensadas em conjunto com todo o sistema penitenciário regional. Se assim não o for, corre-se o risco de amenizar violações em uma unidade e piorá-las em outras, não havendo expressivas melhorias para a população carcerária.

O Complexo do Curado, pela gravidade das suas violações e pelo olhar específico da comunidade internacional, aparece em todas as ações fiscalizatórias apresentadas a seguir. Por mais que a sua localização não seja um dos temas levantados nos relatórios de inspeção, considerando que se encontra em área encravada na malha urbana metropolitana, os impactos das políticas destinadas a ele refletem na política de interiorização das novas unidades prisionais, como pode ser verificado nos próximos itens.

4.3. Inspeção CNPCP 2015

A inspeção do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) foi realizada de 30 a 31 de março de 2015 e visitou as unidades: Presídio Juiz Antônio Luiz Lins de Barros (Complexo do Curado – Recife), Presídio Frei Damião de Bozano (Complexo do Curado – Recife) e Presídio de Igarassu (Itapissuma).

No Presídio Juiz Antônio Luiz Lins de Barros (Curado), a inspeção identificou uma superlotação de 260%; a falta de fornecimento de colchões, camas, roupas e materiais de limpeza e higiene; o racionamento de água; problemas visíveis nas instalações hidráulico e elétrica e na própria edificação. Também foram relatados esgoto a céu aberto, lixos sem acondicionamento adequado, mau cheiro e presos dormindo no chão, além das condições precárias de higiene e limpeza, que se coadunam diretamente com a falta de distribuição de artigos de limpeza.

Quanto à alimentação, a inspeção verificou que a unidade fornecia refeições às 06hs, às 11hs e às 17h30 e que a forma complementar de fornecimento de alimentos seria pela família ou pela venda de produtos alimentícios em cantinas controladas pelos próprios presos.

O presídio Frei Damião Bozzano, também localizado no Curado, operava com lotação de 398,89%, enquanto o Presídio de Igarassu estava com 698,67% de sua capacidade. As unidades também tiveram avaliações negativas, considerando a superlotação, as condições precárias de higiene, a falta de distribuição de itens básicos e os problemas visíveis nas instalações hidráulica, elétrica e das edificações.

A inspeção conclui, fazendo referências às resoluções da Corte IDH, pela violação permanente de direitos humanos e recomenda para o Governo de Pernambuco, Tribunal de Justiça, Defensoria Pública e Ministério Público:

- o maior acesso à água potável nos Presídios de Igarassu e Frei Damião de Bozzano, onde está é racionada em 3 ou 4 vezes ao dia;
- a adoção de “procedimentos emergenciais para fornecimento de assistência material aos presos dos estabelecimentos penais do Estado, garantindo periodicamente artigos de higiene pessoal e de limpeza, colchões, calçados e vestuário”
- a criação de programa de distribuição adequada dos presos, com divisão entre presos provisórios e definitivos;
- o impulsionamento de ações para combater a morosidade da prestação jurisdicional;
- a nomeação de defensores públicos para atuação nos estabelecimentos prisionais mais necessitados;
- maior oferta de postos de trabalho e vagas de educação;
- intensificação dos programas de monitoramento eletrônico, Audiência de Custódia, alternativas penais e outras medidas que promovam o desencarceramento;
- a intensificação e a aceleração da “política de ampliação e construção de novas vagas em todo o Estado de Pernambuco”, dentre outras (CNPCP, 2015, p. 71).

Não há referências à localização ou acessibilidade das unidades prisionais, não havendo questionamentos no formulário aplicado no âmbito da inspeção sobre a localização do presídio, o entorno e o acesso de familiares.

Nessa inspeção, além das duas unidades do Curado, foi fiscalizada também a unidade de Igarassu, localizada no município de Itapissuma na Região Metropolitana de Recife. O que podemos observar é uma continuidade da violação de direitos humanos também em outras unidades prisionais não integrantes do Curado, inclusive com uma superlotação maior na porcentagem alarmante de mais de 600%. Também em Igarassu foi denunciada a falta completa de assistência material para os presos, o que gera como consequência o aumento da necessidade de suprimento desses itens pelas famílias através dos jumbos.

Por fim, é importante destacar a apresentação pelo CNPCP da aceleração da política de construção de novas unidades e ampliação das vagas como solução para vencer o alto grau de superlotação, juntamente com ações que promovam o desencarceramento como o monitoramento eletrônico e as alternativas penais.

4.4. Inspeção MNCPT 2016

A inspeção do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) foi realizada em 2016 com visitas ao Complexo do Curado e ao Centro de Atendimento Socioeducativo (CASE – Caruaru). O MNPCT foi criado pela lei 12.847/2013 e integra o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. O órgão é “composto por 11 especialistas independentes (peritos), que terão acesso às instalações de privação de liberdade, como centros de detenção, estabelecimento penal, hospital psiquiátrico, abrigo de pessoa idosa, instituição socioeducativa ou centro militar de detenção disciplinar”⁶³.

Apesar do objeto do presente estudo ser o estabelecimento prisional destinados a adultos, trazemos o relato do CASE-Caruaru, designado ao recolhimento de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, tendo em vista suas importantes referências à localização.

Nesse sentido, o MNCPT verificou que o CASE à época operava com 211% da capacidade e detinha grave histórico de violações de direitos humanos, além da ocorrência de duas rebeliões em abril e maio de 2015, que acarretaram 4 adolescentes mortos. Quanto à acessibilidade da unidade:

A distância entre a unidade e o centro de Caruaru é grande, bem como o caminho e o transporte até o local são precários. Boa parte do percurso de acesso à unidade é formada por estrada de terra, coberta por vegetação. Ao chegar próximo ao CASE, é possível notar uma grande muralha com torres de observação. Tais características do **local dificultam o envolvimento da família do adolescente e da comunidade** com a medida socioeducativa, de modo que os **laços afetivos ficam prejudicados** durante o período da internação de uma pessoa (MNCPT, 2016, P. 14 - grifo no original).

Espelhando as unidades destinadas ao cumprimento de pena por adultos, a inspeção verificou que os insumos materiais distribuídos aos adolescentes são insuficientes. O Estado deixa à família, “muitas vezes sem condições financeiras”, o papel de arcar com itens básicos com os de higiene” (*idem*, p. 15).

A família também representa, segundo os adolescentes, o canal mais constante e confiável de denúncias de tortura e maus tratos, tendo em vista o alegado de que “todos os demais canais [Ministério Público, Defensoria Pública, equipe técnica de atendimento individual] são muito frágeis por serem bastante incomuns na unidade”. A maioria dos adolescentes indicou temer sofrer represálias por realizar alguma denúncia pelos “canais de denúncia formais, de modo que não há um meio seguro, garantidor da privacidade, para a realização de denúncias” (*idem*, p. 19).

Sobre as visitas, o MNCPT afirma que

77. A visita dos familiares e amigos do adolescente é parte fundamental do processo de socioeducação. Não perder o convívio com a comunidade e fortalecer os laços familiares são práticas essenciais para um retorno adequado do adolescente ao mundo livre.

⁶³ <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/orgaos-colegiados/mnpct/mecanismo-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-mnpct>

78. Contudo, muitos adolescentes encontram uma série de dificuldades para manter os laços afetivos familiares durante o cumprimento da medida socioeducativa no CASE. Não há visitas íntimas, apenas visitas comuns, realizadas nas “casas” e nos pátios dos módulos. Normalmente as famílias passam por fortes privações financeiras, dificultando as visitas semanais à unidade. Segundo já mencionado, a distância do local e as péssimas condições de transporte prejudicam as idas familiares à unidade. A direção mencionou que até recentemente um ônibus estadual gratuito fazia um percurso pela região central de Caruaru para levar as famílias à unidade. No entanto, por contingenciamento de gastos, essa linha foi cortada, afetando ainda mais a visitação (*idem*, p. 19 e 20).

Mesmo com os apontamentos relacionados ao impacto da falta de acesso das famílias à unidade e da consequente diminuição das visitas, dentre as 17 recomendações destinadas à direção do Case Caruaru, à Fundação de Atendimento Socioeducativo, ao governo estadual, ao Ministério Público, ao Tribunal de Justiça e à Defensoria Pública nenhuma fala sobre a promoção de acesso das famílias à unidade.

A inspeção no Complexo do Curado segue a mesma linha do que foi relatado acima nas resoluções da Corte em relação às péssimas condições de infraestrutura, à diferença de 12 horas entre as refeições, à falta de atitudes voltadas aos presos, ao grave quadro de superlotação e à baixa ingerência do Estado. O MNPCT também indica a grande presença de armas de fogo nas unidades, com a ocorrência de tiroteios. Essas armas entram por meio de arremesso por cima do muro do Complexo e são comercializadas dentro da unidade.

Sobre as armas o Mecanismo afirma:

Uma das medidas traçadas pelo Estado para reverter esse problema de entrada de armas no Complexo seria a construção de um muro mais espesso, dificultando o contato entre os ambientes de fora e de dentro do cárcere. No entanto, essa ação estatal está sendo muito criticada pela sociedade civil, que contesta a sua real efetividade e o fato de várias pessoas que moram no entorno do Complexo terem de ser removidas para a construção do muro (*idem*, p. 29).

O órgão informa ainda sobre os gastos que recaem sobre as famílias que, além dos valores necessários para transporte nos dias de visita e de recebimento das sacolas de mantimento, muitas vezes são oneradas com a compra de materiais de construção para a realização de obras estruturais no Complexo: “toda a vida no local é comercializada” (*idem*, p. 30).

Algumas conclusões podem ser tiradas do relatório dessa ação fiscalizatória.

A primeira é sobre a verificação do impacto da inacessibilidade da unidade de execução de medidas socioeducativas (CASE-Caruaru) em diversos direitos dos adolescentes. A distância e o acesso precário à unidade é especialmente problemática para a manutenção dos laços familiares, que representam ponto importante para a ressocialização e para a diminuição da reincidência desses adolescentes. As visitas por causa da dificuldade de acesso ficam prejudicadas ou causam ônus financeiro excessivo a famílias já empobrecidas.

Além disso, a diminuição das visitas causa impacto no fornecimento complementar de alimentação e de itens de vestuário, higiene e outros insumos materiais pelas

famílias, itens estes não fornecidos pelo Estado, como é devido legalmente. Por fim, as visitas sociais também são importante canal de denúncias de maus tratos e tortura, que também foram verificados na inspeção.

O caso do CASE-Caruaru, portanto, traz importante lembrete de que a inacessibilidade de unidades de privação de liberdade, causada pela distância da unidade em relação ao centro da cidade, pelas estradas precárias e pela falta de transporte público, impacta negativamente em diversos direitos fundamentais: direito à convivência familiar, à alimentação, a itens básicos para a sobrevivência e à proteção contra tortura e maus-tratos, todos eles diretamente ligados à dignidade da pessoa em privação de liberdade.

No caso do Complexo do Curado, além das constantes denúncias sobre alimentação insuficiente e superlotação, destacamos as notas lançadas pelo órgão sobre os arredores da prisão. Ao problema da entrada de armas por cima dos muros o governo propôs a solução de construção de muro mais espesso em todo o Complexo, o que de fato aconteceu nos anos seguintes (CNJ, 2022, p. 164-165). O Mecanismo aponta as críticas realizadas pela sociedade civil a partir da desconsideração dos moradores do bairro que têm casas construídas nos arredores da unidade prisional, numa falta de participação social na decisão sobre essa política.

Tais considerações reafirmam a necessidade de discussão e tomada de decisão conjunta entre os órgãos públicos envolvidos e a sociedade civil sobre questões que afetem o entorno penitenciário, considerando a prejudicialidade de decisões unilaterais baseadas apenas na demanda de segurança pública da unidade como solução única. Mais uma vez, agora quanto à região fortemente adensada metropolitana, se faz necessária que a política penitenciária seja considerada no planejamento urbano e, nesse ponto, também relembramos a falta de previsão de ações e diretrizes para as unidades prisionais no Plano Diretor do Recife e na Lei municipal de Uso e Ocupação do Solo, conforme tratado no item 4.2.3.

4.5. Auditoria do Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE-PE) - 2017:

Ao Tribunal de Contas cabe a função de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo de toda a Administração Pública. Ele examina os critérios de “legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de qualquer ato administrativo de que resulte receita ou despesa”⁶⁴.

A auditoria realizada em março de 2017, no processo de Auditoria Especial TC n 1721009-4, teve como objetivo geral: “analisar a atuação dos órgãos do poder público estadual, responsáveis pelo gerenciamento do Sistema Prisional do Estado, com ênfase em aspectos de infraestrutura, pessoal e ressocialização” (TCE, 2017, p. 11).

A equipe visitou 10 das 22 unidades existentes no estado, sendo elas: Presídio Dr. Rorenildo da Rocha Leão (Palmares), Penitenciária de Tacaimbó, Penitenciária Professor Barreto Campelo (Ilha de Itamaracá), Penitenciária Agro industrial São João (Ilha de Itamaracá), Presídio de Igarassu (Itapissuma), Centro de Observação e Triagem Professor Everardo Luna (COTEL - Abreu e Lima), Colônia Prisional Feminina de Abreu e Lima,

⁶⁴ <https://tcepe.tc.br/internet/index.php/apresentacao>

Presídio Aspirante Marcelo Francisco de Araújo (Curado - Recife), Presídio Juiz Antônio Luiz Lins de Barros (Curado - Recife), Hospital de Custódia (Ilha de Itamaracá).

A auditoria constatou problemas gerais de

a) não implementação da separação de presos nas unidades prisionais; b) superlotação das unidades prisionais; c) precariedade/inadequação da infraestrutura das unidades prisionais visitadas; d) quantidade insuficiente de agentes penitenciários; e) deficiência na assistência jurídica prestada nas unidades prisionais; f) guaritas desativadas por falta de policiais militares; g) baixo alcance de atividades laborterápicas nas unidades prisionais; h) baixo alcance de cursos profissionalizantes nas unidades; i) baixo alcance de cursos profissionalizantes para o público-alvo do Patronato (*idem*, p.2).

O Tribunal apontou como causas da superlotação a baixa criação de vagas, o elevado tempo de julgamento dos presos provisórios em PE, a política encarceradora da Lei de Drogas e o baixo alcance das atividades educacionais e de trabalho nas unidades prisionais, que promovem a remição da pena. Como consequências da superlotação foram verificadas a fragilização da segurança, a precarização das condições sanitárias e de acomodação dentro dos presídios, a dificuldade para separar presos sentenciados dos provisórios e segundo a gravidade dos delitos e o impacto negativo nas diversas assistências (*idem*, p. 14).

O Tribunal indica ainda que “apesar da previsão de 5.016 novas vagas, não há uma certeza de que as mesmas vão ser criadas (disponibilizadas) nos próximos cinco anos no Sistema Prisional, em virtude de não haver um prazo certo para término” (p. 17). O relatório apresentou a Tabela 7 com a previsão de criação de novas vagas:

Unidade	Vagas	Local	Término Previsto
Complexo Prisional do Curado – CPC	208	Recife/PE	Em licitação
Complexo Prisional de Araçoiaba	2.754	Araçoiaba/PE	Não informado
Centro Integrado de Ressocialização de Itaquianga CIR -URSA - 2	1.068	Itaquianga/PE	Em licitação
Centro Integrado de Ressocialização de Itaquianga CIR – URSA – 1	986	Itaquianga/PE	Não informado

Tabela 7: Previsão a serem abertas no Sistema Prisional de PE. Confeccionada pelo TCE (2017, p. 7) a partir de dados da SERES

A auditoria encontrou uma infraestrutura precária e inadequada na maioria dos presídios (*idem*, p. 99) e destacou em especial:

Presídio de Palmares:

- “as celas precisam ficar abertas porque não cabem todos os detentos dentro delas, a não ser que estejam de pé próximos uns aos outros”
- “o ar no corredor e nas celas é sufocante, difícil de respirar”
- “a água disponível para os detentos é bastante turva. Alguns detentos reclamaram de problemas gastrointestinais que estariam ocorrendo devido à

qualidade da água. Várias celas sem colchões. As paredes recém-construídas em concreto armado apresentam rachaduras e bolhas” (*idem*, p. 40)



Água disponível nas celas

Figura 17: Foto mostrando a água disponibilizada aos detentos no Presídio de Palmares (TCE-PE, 2017, p. 40)

Penitenciária de Tacaimbó:

- unidade recém-inaugurada, que à época tinha 156 pessoas para 676 vagas⁶⁵,
- “os corredores dos pavilhões apresentam boa ventilação, iluminação e limpeza”.
- “a água disponível para os detentos é bastante turva. Alguns detentos reclamaram de problemas gastrointestinais que estariam ocorrendo devido à qualidade da água. Várias celas sem colchões. As paredes construídas em concreto armado apresentam rachaduras e bolhas” (*idem*, p. 44).

Presídio de Igarassu (Itapissuma):

- fiação exposta;
- presos dormindo nos corredores e pátio interno (*idem*, p. 47).

Penitenciária Agro-Industrial São João (Ilha de Itamaracá):

- um dos pátios internos estava ocupado por barracos, “divididos por papelão, lençóis e cobertura de plástico”;
- nos pátios “as caixas de esgoto estão abertas, são encontrados sanitários improvisados com lençóis em cima de aberturas de esgoto e existe um sanitário com parede e sem teto”;
- muita infiltração no teto e dentro das celas;

⁶⁵ Em dezembro de 2023, a Penitenciária abrigava 593 presos (SISDEPEN, 2024).

- celas com capacidade de 4 pessoas eram ocupadas por 15, divididos por um emaranhado de lençóis (*idem*, p.51)

Penitenciária Professor Barreto Campelo (Ilha de Itamaracá):

- “Em algumas partes do presídio, o esgoto escorre a céu aberto”,
- “A enfermaria foi transformada em cela com nove barracos que abrigam ao todo 20 pessoas” (*idem*, p. 57).

Presídio ASP Marcelo Francisco Araújo (Complexo do Curado – Recife):

- “Nos corredores dos pavilhões ficam colchões estirados que mais parecem farrapos”,
- “O Pavilhão J, em particular, é composto por várias locas pequenas construídas com madeira, lençóis e papelão num ambiente de muita imundície” (*idem*, p. 74).

Presídio Juiz Antônio Luiz Lins de Barros (Complexo do Curado – Recife):

- “ambiente de imundície dentro dos pavilhões como a infiltração, a umidade e o mofo dela decorrente, além da falta de água nas celas de algumas unidades”. (*idem*, p. 85 e 86)

Para todas as unidades o Tribunal de Contas apontou a generalizada insalubridade das condições de vida, especialmente devido a

1. “Umidade e mofo das instalações provadas pelas infiltrações nas celas e corredores dos pavilhões”;
2. “Existência de gambiarras nos corredores e nas celas, ocasionando o risco de acidentes por choques elétricos”;
3. “Exposição dos reeducandos a instalações sanitárias precárias, aumentando a incidência de doenças”;
4. “Dificuldade no deslocamento dos presos, impactando na segurança das unidades prisionais”;
5. “Comprometimento das assistências: médica, psicossocial, educacional, jurídica, social e religiosa em decorrência da inexistência de espaço físico adequado” (*idem*, p. 86)

Quanto à alimentação complementar necessária motivada pelo comprometido oferecimento de refeições ordinárias pelo Estado, o Tribunal ainda destacou que:

Durante a etapa das entrevistas foi colocado de maneira recorrente que o recurso disponível para obras ou serviços dentro das unidades é oriundo quase exclusivamente da receita das cantinas que funcionam dentro das unidades. Relatou-se, ainda, que este é um importante fator para se compreender a diferença na manutenção da infraestrutura existente entre as diferentes unidades. As unidades que abrigam presos em início de pena, que ainda dispõem de recursos para gastar nas cantinas, dispõem de mais verba oriunda desta fonte, enquanto que as que abrigam presos há muito tempo encarcerados como a Barreto Campelo dispõem de pouca verba para serviços de manutenção (*idem*, p. 87).

Por fim, o TCE-PE faz recomendações à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, dentre elas: “aumentar o investimento na manutenção/reforma das unidades prisionais

e na construção de novas unidades”; e “aumentar o número de vagas no Sistema Prisional de Pernambuco de modo a atender o quantitativo da população carcerária do Estado e permitir a separação entre presos provisórios e condenados e conforme a natureza do delito” (*idem*, p. 148). No relatório da auditoria não há referências à localização ou acessibilidade das unidades prisionais.

Das considerações do Tribunal expostas, realizadas em 10 unidades prisionais, destacamos inicialmente as causas apresentadas para a superlotação. Não é apenas a falta ou a demora na criação de novas vagas o único motivo apontado, mas também uma política encarceradora, especialmente ligada à Lei de Drogas, e a ineficiência estatal que gera tanto a lentidão dos processos criminais e de execução penal, quanto a falta de oportunidades de trabalho e estudo, que poderiam diminuir o tempo de pena.

O quadro de novas vagas previstas em 2017 também merece atenção. Quanto aos presídios citados na Tabela 7, o quadro atual é: o Presídio de Itaquitanga I (linha 4) e o Presídio de Itaquitanga II (linha 5) foram inaugurados em 08/01/2018 e 10/09/2023, respectivamente, ambos com 912 vagas, enquanto o Complexo de Araçoiaba (linha 2), inicialmente previsto para 30/09/2019 continua em construção. Ou seja, as vagas indicadas ao TCE para suprir o déficit continuam em construção ou foram entregues muitos anos depois.

A política de ampliação das novas vagas frequentemente apontada como solução para a superlotação carcerária não dá conta da crescente da população carcerária, que só começou a sentir uma ainda precária estabilização nos últimos anos (vide itens 3.2.1 e 4.2.4.) e não pode atuar como proposta única para resolver o problema, que traz graves consequências para a garantia de diversos direitos fundamentais.

Além disso, a tônica da precariedade das unidades prisionais pernambucanas continua sendo uma constante. O relatado é a completa falta de assistência material, com ônus indevido para as famílias. Além disso, quanto à distribuição de água, há sérios problemas apontados nas unidades de racionamento de água, problema de limpeza das celas e água imprópria para consumo humano, onde destacamos as unidades de Palmares e de Tacaimbó. Esta última se destaca considerando ser nova, inaugurada ainda em 2016, que já apresentava água turva, que pode denotar que a infraestrutura de distribuição de água não foi ajustada para sua inauguração.

4.6. Inspeção do CNMP 2019

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), à semelhança do CNJ, é o órgão administrativo incumbido do controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público (MP).

Na inspeção de maio de 2019, o CNMP visitou a unidade prisional Juiz Antônio Luís Lins de Barros (PALLB) no Complexo Prisional do Curado e verificou a “edificação de celas precárias e improvisadas umas sobre as outras, cujo acesso ao alojamento superior dá-se por meio de escadas de madeira que contém 5 (cinco) lances” e que os “ambientes possuem fiações e encanações expostas e são desprovidos de ventilação adequada” (CNMP, 2019, p. 64), além de outras questões sobre a insalubridade da unidade. Não há

referências à localização, ao entorno, à acessibilidade para visitantes no Complexo Prisional do Curado.

Na época da publicação do relatório em 2019, o Presídio de Itaquitinga I tinha sido inaugurado há pelo menos um ano, com capacidade de 912 reclusos em regime fechado, estando preenchidas somente 29,17% das vagas. Diante desse fato, o relatório trouxe a recomendação de que “essa informação pode ser utilizada pelos membros do MP, sempre com a finalidade de subsidiar eventuais pedidos de transferência e, também, de cumprimento de pena” (*idem*, p. 24).

Importante observar os dados de dezembro de 2023 sobre o Presídio de Itaquitinga I. Em 2023 a unidade, com as mesmas 912 vagas, detinha uma população de 1.305 pessoas privadas de liberdade, o que representa uma alta taxa de ocupação de 143,09%. Também é sobre Itaquitinga que recaem as maiores denúncias de que a distância e a falta de acessibilidade para os familiares promovem violação de direitos humanos, como será tratado nos próximos itens.

O impacto do incentivo por parte do Ministério Público, como o presente relatório, e pela política de transferência de presos sem respeitar a quantidade de vagas de Itaquitinga, apenas transfere o problema para uma unidade distante e de acesso precário, podendo representar uma situação igual ou ainda mais violadora de direitos humanos.

Em setembro de 2023 foi inaugurado o Presídio de Itaquitinga II, que se localiza ao lado de Itaquitinga I, também com 912 vagas, estando 107 ocupadas em dezembro de 2023. Se a política de transferência continuar seguindo a tendência de Itaquitinga I, como forma de desafogamento das unidades prisionais superlotadas mais visíveis como o Curado⁶⁶, é possível que nos próximos anos também a unidade de Itaquitinga II, construída com a justificativa de vencer a crítica taxa de ocupação das unidades da RMR, também se torne superlotada, apenas deslocando espacialmente esse grave problema penitenciário.

4.7. Inspeção do Mecanismo Estadual de Combate e Prevenção à Tortura de Pernambuco - 2020

A lei estadual nº 14.863/2012 instituiu o Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MECPT-PE) e definiu que o Comitê Estadual de Combate e Prevenção à Tortura no Estado de Pernambuco tem como função, dentre outras, realizar visitas em unidades prisionais, podendo registrar violações de direitos humanos.

O relatório das inspeções ocorridas em 2020 leva em consideração as visitas realizadas nas unidades: Colônia Penal Feminina do Recife (Bom Pastor), Presídio Juiz Antônio Luiz Lins de Barros (Complexo do Curado – Recife), Colônia Penal Feminina de Buíque, Presídio Advogado Brito Alves (Arcoverde), Centro de Observação Criminológica

⁶⁶ Reportagem de outubro de 2022 do Jornal do Comércio em que o Governo de Pernambuco aponta como soluções para a superação de superlotação do Complexo do Curado as construções em andamento do Presídio de Araçoiaba e do Presídio de Itaquitinga (Unidade 2). Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/colunas/ronda-jc/2022/10/15107185-apos-2-meses-so-10-dos-presos-deixaram-o-complexo-prisional-do-curado-no-recife.html>. Acesso em: 12 de maio de 2024

e Triagem Professor Everardo Luna (COTEL – Recife), Presídio Frei Damião de Bozano (Complexo do Curado – Recife), Presídio Asp. Marcelo Francisco de Araújo (Complexo do Curado – Recife), Colônia Penal Feminina de Abreu e Lima, Presídio de Itaquitinga I, além de unidades de execução de medidas socioeducativas.

Quanto às unidades prisionais femininas, foram verificadas situações precárias como “insetos nas celas e falta de ventilação, pouca salubridade e aspectos referentes à condição da estrutura predial que abriga os pavilhões, o reduzido número de defensores públicos” (Recife, p. 12) e “superlotação, escassez de colchões e materiais de higiene, insuficiência de efetivo de agentes de segurança” (Buíque, p. 14).

Quanto às unidades do Complexo do Curado, as visitas revelaram “alguns espaços superlotados e com estrutura física inadequada, improvisada, sem iluminação, com risco iminente de desabamento e de incêndio e, ainda, havia insetos, gatos e roedores tornando o ambiente ainda mais insalubre”, apesar de melhorias no setor de saúde e de mecanismos de proteção à população LGBTQIA+ (p.12).

Em Arcoverde, o estabelecimento prisional apresentava “deficiência no aparelhamento com relação à segurança, causando risco em caso de situação de perigo e incêndio”, “estrutura comprometida da caixa d’água que oferece risco de acidente”, dentre outras questões de segurança e salubridade” (p. 14).

No Presídio de Itaquitinga I, o Comitê colheu o relato dos presos que denunciaram sobre “a qualidade da comida e a necessidade de servirem almoço e lanches para os visitantes, tendo em vista a proibição de ingresso de alimentos na unidade” e “o mau cheiro da unidade em razão do acúmulo de lixo no perímetro do pavilhão”, além de solicitarem ventilador para amenizar o calor (p. 21). Na segunda visita à unidade, realizada em 12/05/2020 em plena pandemia de COVID-19, os presos relataram a “ausência de sabão para higienização das mãos antes das refeições” e “lamentaram o aumento da agressividade dos policiais penais após a suspensão das visitas presenciais dos familiares” (p. 22).

Mais uma vez, a situação de violação de direitos humanos das unidades prisionais de Pernambuco se mostra aguda, inclusive nas unidades prisionais femininas. Destaca-se das considerações feitas pelo mecanismo a precariedade das instalações dos estabelecimentos com riscos de incêndio e desabamento, que demandam atenção especial de órgãos como o Corpo de Bombeiros.

Quanto a Itaquitinga I, novamente aparecem relatos sobre a inadequação da alimentação e a ausência de assistência material, destacando-se os relatos das visitas como possível efeito inibidor da agressividade dos policiais e o impacto de sua suspensão considerando a pandemia de COVID-19. As visitas sociais são indicadas, portanto, mais uma vez como fenômeno de amenização da precariedade da prisão, através da manutenção dos laços familiares, como meio de suprir as deficiências estatais ou de canal de denúncia de tortura e maus-tratos sofridos pelos presos.

4.8. Inspeção do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) - 2022

O Conselho Nacional de Justiça, em agosto de 2022, realizou inspeções em 16 dos 23 estabelecimentos prisionais em funcionamento na Região Metropolitana e no interior do estado (CNJ, 2022).

Os critérios utilizados para a escolha foram:

- (a) registro de denúncias de tortura ou outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; (b) diversidade de tipo do estabelecimento prisional: gênero, condição processual dos internos, superpopulação (somente 1 das 16 unidades inspecionadas está dentro de sua capacidade), região, entre outros; (c) registro de obstáculos com relação ao contato externo: visitas sociais, acesso a advogados, acesso a religiosos e organizações da sociedade civil; retomada lenta de inspeções judiciais; e viabilidade logística (p. 9)

De forma geral, o Conselho apontou em seu relatório que as “violações dos princípios básicos da custódia de pessoas privadas de liberdade foram amplamente registradas *in loco* durante as visitas às unidades prisionais de Pernambuco – tanto pela observação direta quanto através de relatos das pessoas presas”. Em diversos âmbitos, os “aspectos mínimos de habitabilidade, como a lotação, ambiência, infraestrutura, salubridade, fornecimento de água e alimento, e a ventilação dos espaços prisionais” são sistematicamente desrespeitados (p. 51 e 52). O relatório destaca ainda o perfil étnico-racial que indica que a violência prisional atinge principalmente a população negra, reforçando o racismo estrutural (p. 55).

Para um panorama sistemático dos principais achados da inspeção realizada, especialmente nos pontos de convergência com a presente dissertação, separamos a análise por temas.

Superlotação: é apontada pelo CNJ com fator principal de impedimento de locação digna das pessoas nas unidades e de fruição de diversos outros direitos fundamentais (p. 53). Na época da inspeção, apenas 1 das 16 unidades visitadas não tinha superlotação e no caso de Vitória de Santo Antão a taxa de ocupação chegava a mais de 545%, com celas com capacidade de 6 pessoas comportando mais de 30 (p. 336).

Saúde: foram verificadas em algumas unidades estruturas ruins ou degradantes para os atendimentos de saúde, como no PJALLB (Curado), em que “os lençóis, o chão e as camas estavam sujos, com roupas, restos de comida, pão e outros itens espalhados. Também foi visto café armazenado em balde para ser consumido durante todo o dia” (p. 177). Essa situação também foi encontrada na Barreto Campelo, em que “a enfermaria onde os sentenciados aguardam sua recuperação carece de estrutura básica adequada e de higiene, sem atender sequer às necessidades elementares” (p. 114).

Mortes: quanto às mortes ocorridas no sistema penitenciário pernambucano, o CNJ aponta que elas são “resultado de um ciclo de violações de garantias básicas que se estendem desde o precário acesso à saúde e higiene até a condição de superlotação e insalubridade, que promove a disseminação de doenças entre as pessoas privadas de liberdade” (p. 125).

Assistência jurídica: o CNJ apontou uma crítica falta de acesso à Justiça por meio da Defensoria Pública em algumas unidades. Em Palmares, “é generalizado o relato de

ausência de informações processuais, situação que gera angústia nas pessoas privadas de liberdade” (p. 129). No caso da Penitenciária Barreto Campelo, foi apontada uma “absoluta ausência de atendimento jurídico e de informações sobre suas situações processuais” (p. 129).

Habitabilidade: seguindo a tendência das inspeções acima citadas, há uma ampla denúncia de construções precárias com pessoas dormindo em corredores ou barracos improvisados (“favelização”⁶⁷); rede elétrica antiga, com mofo, gambiarras e riscos de acidentes elétricos, além das péssimas condições dos banheiros (p. 58).

A favelização é caracterizada no Presídio Frei Damião (Curado) “com presos amontoados sob lonas improvisadas e sujeitos às intempéries climáticas” (*idem*, p. 187) e contrasta com celas em estado bem melhor que as denominadas favelas, com divisões baseadas na alta estratificação social e “em aspectos econômicos dos internos e de suas famílias e nas relações de poder entre os detentos” (*idem*, p. 157), como é o caso do PAMFA (Curado).

Em Caruaru, a maioria dos presos é alocado no período noturno em lugares sem espaço para se sentar confortavelmente, sem iluminação natural e com conteúdo volumétrico de ar insuficiente, às vezes compartilhados por mais de um ocupante.

Boa parte da unidade se caracteriza por pavilhões onde são construídos os “treliches”, conforme denominação adotada pela direção, estruturas de concreto revestido de cerâmica branca, que se erguem do chão em direção ao teto e que contêm, em média, 3 pavimentos, onde são distribuídos nichos horizontais que se assemelham a “lóculos” de um cemitério ou a tumbas, sendo esta última a denominação empregada pelos familiares de presos (p.274)

Mesmo em unidades inauguradas recentemente como Tacaimbó em 2016, as “celas são pequenas, mal iluminadas e mal arejadas, apresentam rachaduras e infiltrações. Assim, ainda que a lotação esteja abaixo da capacidade, as condições de privação de liberdade no local são ruins” (p. 291).

Nas unidades femininas as precárias condições de habitabilidade e estratificação social se repetem. A Colônia Penal Feminina do Recife (Bom Pastor) funciona com lotação de quase o dobro da capacidade, onde muitas das reclusas “precisam dormir no chão ou compartilhando a cama com uma colega” (p. 202). As internas também relataram “presença de insetos e animais nas instalações da unidade, inclusive dentro das celas e, sobretudo, nos locais de castigo” (p. 204). As presas com maior condição financeira estavam acomodadas em melhores celas, reformadas com recursos de suas famílias e chamadas de “Boa Viagem”. Presas com menor condição financeira ficavam em celas precárias denominadas “Favela” (p. 203).

Por sua vez, a Colônia Penal Feminina de Abreu e Lima detém celas “abafadas, com pouca circulação de ar e com mau cheiro” (p. 217). Nelas também há a função das

⁶⁷ O termo “favelização” foi trazido à luz pela pesquisadora Deise Bénédictot: A favelização do Complexo do Curado e a ilicitude da existência : uma faceta das violações de direitos humanos no sistema penitenciário brasileiro. (Mestrado em Direito) Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35875?locale=en>.

“chaveiras”: presas com poder de mando, “validada pela direção, [o que] produz tratamento diferenciado e múltiplas violências entre as pessoas presas” (p. 224).

As péssimas condições de habitabilidade se repetem por todas as unidades visitadas, com exceção de Itaquitinga I, em que a estrutura física apresenta “boas condições; em todos os locais em que houve ingresso da equipe havia colchões, ventilador e luz elétrica” (*idem*, p. 304) e de Petrolina, considerada pela equipe de inspeção uma “unidade salubre, limpa, com celas organizadas e sem odor característico de ambientes prisionais fechados e lotados” (p. 313).

Alimentação: a inspeção aponta que a alimentação representa uma das principais queixas dos presos. Nesse sentido, o Conselho colheu denúncias de “má qualidade e quantidade insuficiente”, como no Presídio Frei Damião em que “a qualidade da comida foi avaliada como muito ruim em todos os pavilhões inspecionados” (p. 191). Na Penitenciária Barreto Campelo, “muitos presos reclamaram da qualidade da comida servida, afirmando que o frango muitas vezes chegava cru e que o pão era velho e seco”, fato esse verificado durante a inspeção (p. 268).

Em Tacaimbó, a equipe verificou “a existência de vários presos idosos, com aparente desnutrição e abatimento” (p. 295) e no Presídio de Limoeiro os reclusos informaram ao CNJ sentir fome e que “as refeições preparadas na cozinha da unidade são de baixa qualidade e pouca quantidade, com relatos de que a carne é crua e a comida é azeda, bem como que não há oferta frequente de verduras ou legumes” (p. 323).

Também foi verificada a grande distância entre as refeições que em algumas unidades pode passar de mais de 12 horas (Palmares) ou 14 horas entre o jantar e o café da manhã do dia seguinte (PJALLB – Curado e Barreto Campelo, p. 85 e 268). Há um quadro grave de insegurança alimentar, além de uma desigualdade verificada pelo contraste “entre celas com verdadeiros estoques de alimentos e pessoas com aparência de desnutrição” (p. 86). Assim,

as pessoas que não recebem visitas, não têm familiares que lhes forneçam alimentos ou não dispõem de recursos financeiros ficam em situação de maior vulnerabilidade e dependem da solidariedade de colegas, merecendo destaque, neste ponto, as mulheres privadas de liberdade (p. 85).

Como verificado na Colônia Penal Feminina do Recife (Bom Pastor), “a alimentação escassa e de má qualidade fornecida pela unidade prisional é complementada por compras de mantimentos na cantina da unidade” (p. 207). Em algumas unidades, como a Colônia Prisional Feminina de Abreu e Lima, não há nem mesmo cantina para a compra de alimentos, “afetando as presas que não recebem mercadorias dos familiares, já que muitos bens não são disponibilizados pelo estado” (p. 218).

Nas unidades inspecionadas, com exceção do Centro de Saúde, as feiras e marmitas não podem ser levadas no dia de visita, o que acarreta “a intensificação do comércio informal com a compra de marmitas ou necessidade de recursos para estarem nas unidades mais de uma vez na semana” (p. 89), onerando ainda mais os familiares.

A exceção à regra da insuficiência e má qualidade da alimentação é apontada apenas no Presídio de Vitória de Santo Antão, em que houve bons relatos dos internos, informando que a comida é boa e são oferecidas frutas e verduras (p. 339).

Em conclusão, ao final do relatório de inspeção, o CNJ recomendou

à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos o fornecimento de alimentação adequada, balanceada e na quantidade estabelecida na Resolução CNPCP nº 03/2017, atentando-se especialmente para a diminuição do intervalo na distribuição dos alimentos entre a última refeição de um dia e a primeira refeição do dia seguinte, bem como para o incremento da variedade e qualidade nutricional das refeições ofertadas. Recomenda-se, ainda, o fornecimento, pela Secretaria, de vasilhames padronizados para a utilização nas refeições da população privada de liberdade. (p. 349)

Água: o CNJ também verificou problemas na distribuição de água potável em várias unidades. Nesse sentido, o relatório aponta que, segundo o Conselho Penitenciário, “o comércio de água potável [é] controlado por representantes de pavilhões. Haja vista o estado de contaminação da água ofertada pela administração, o valor da água potável e gelada negociada é bem elevado e acaba por dar ensejo à criação de dívidas altas para as pessoas privadas de liberdade e suas famílias” (p. 18).

Foram verificados o racionamento e a escassez de distribuição de água nas unidades de Itaquitinga I, Petrolina, Palmares e Tacaimbó, sendo necessário o “abastecimento suplementar por meio de carros pipa” (p. 89, 296 e 332). Em Limoeiro, a água foi a principal reclamação dos internos pois “insuficiente e salobra”. Nesta unidade, apesar da má qualidade, essa água é utilizada para consumo, banho e outras necessidades (p. 324).

Além disso, foi averiguada uma “ostensiva comercialização de água (mineral ou não) e insumos do gênero alimentício pelas cantinas, com preços abusivos, para o consumo rotineiro das pessoas em privação de liberdade” (p. 93). Um dos exemplos é Limoeiro, em que um galão de água mineral de 20 litros é comercializado dentro da unidade por R\$ 50,00 (p. 324).

Em Tacaimbó, o CNJ verificou que o padrão de higiene precário das celas “pode estar relacionado ao racionamento do uso de água no presídio, à não entrega de itens básicos de higiene e ao tamanho do espaço físico das celas em proporção com o número de pessoas que as habitam” (p. 292).

Assistência material: o fornecimento de itens básicos de higiene, limpeza e vestuário pelo Estado continua “precário, e mesmo inexistente, em muitas unidades. São as próprias pessoas presas e seus familiares que arcam com a maioria dos elementos básicos para a subsistência” (p. 94). A inspeção também observou que, mesmo não sendo fornecido pelo Estado, há diretriz no sistema penitenciário para que os reclusos usem camisa branca e calção ou calça azul, o que representa mais um ônus indevido para a família ou organizações religiosas (p. 97).

Nesse sentido, “as pessoas presas precisam arcar com a maioria dos insumos de higiene e limpeza pessoal, obtidos através do comércio local, o que resulta em reivindicações recorrentes de transferência para unidades prisionais mais próximas do convívio familiar, a fim de receberem apoio material.” (Palmares, p. 96). Também em outras unidades, foi verificado que “os internos dependem exclusivamente daqueles [itens] enviados pela família e/ou doações”, como nas unidades de Itaquitinga I, PAMFA (Curado), Barreto Campelo, Limoeiro e Vitória de Santo Antão (p. 158, 268, 308 e 340). A inspeção colheu “relatos de que aqueles que não possuem visita dependem

exclusivamente dos companheiros de cela para suprimento de tais itens” (Barreto Campelo, p. 268).

Em Caruaru, foram verificadas “desigualdades significativas no que tange ao acesso a vestuário, itens de higiene, à alimentação, ao trabalho e no que diz respeito às condições de aprisionamento”. Nesse sentido, foi notada uma dinâmica de estratificação social baseada em reclusos privilegiados pela direção, com poder de mando (os “chaveiros”) e diferenças de recursos financeiros (p. 275). Nas unidades femininas (Recife e Abreu e Lima), os produtos de higiene, de limpeza e roupas são fornecidos pelas famílias, sendo que “administração fornece tais itens apenas às pessoas que não os recebem” (p. 208 e 220). A exceção fica por conta do Presídio de Petrolina, em que, apesar de itens de higiene pessoal e vestuário não serem fornecidos, os materiais de limpeza o são (p. 315), o que pode ser relacionado com os relatos destacados acima de celas limpas.

Na conclusão do relatório, o CNJ recomendou à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos “a garantia do fornecimento contínuo a toda a comunidade prisional, com especial atenção às populações de vulnerabilidade acrescida, de materiais de higiene, vestuário, roupas de cama e banho, materiais de limpeza, bem como a reposição regular desses itens” (p. 349) e determinou ao TJPE e recomendou ao Ministério Público “que monitorem e fiscalizem os processos de aquisição, fornecimento e distribuição de materiais de higiene, vestuário, roupas de cama e banho e materiais de limpeza para as pessoas privadas de liberdade” (p. 349).

Visitas: as visitas sociais foram apontadas pelos presos do Presídio de Palmares como o principal meio para formalização de denúncias para órgãos fiscalizadores (p. 333 e 335). Além disso, como apontado no tema alimentação e assistência material, as famílias representam o meio de suprimento de graves faltas estatais.

Mesmo assim, as sacolas de mantimentos (Figura 18) “são entregues apenas em dias diversos aos da visita (terças, quintas e sextas), obrigando as famílias, muitas sem condições financeiras, de tempo e advindas do interior do estado, a irem ao presídio 2 vezes na mesma semana” (PAMFA - Curado, p. 159). Em Igarassu, “os visitantes não possuem permissão para entrar com alimentos no dia da visita, situação remediada pela compra de marmitas produzidas e vendidas pelos próprios internos” (p. 260).

Transferências: as direções de diversas unidades informaram ao CNJ que o aviso da realização de transferências dos presos de uma unidade para a outra é realizado para as famílias apenas posteriormente, por meio do setor psicossocial. A direção da unidade do Limoeiro, entretanto, “informou que a família não é notificada das transferências, prática também observada em outras unidades prisionais”. Em Igarassu, a “ausência de notificação faz com que os familiares sejam obrigados a procurar a pessoa presa nas diversas unidades prisionais do estado” (p. 71 e 72).

Nesse sentido, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) destacou para o CNJ “a ausência de critérios formais e não transparência na gestão das transferências, dando margem à corrupção, em descumprimento à Lei de Execuções Penais (LEP) e à legislação estadual, pois realizadas unilateralmente, sem conhecimento e comunicado prévio ao advogado e à família das pessoas presas” (p. 22).



Foto 72. Sacolas entregues por visitantes no PAMFA.

Figura 18: Foto apresentada no Relatório CNJ (2022, p.95) de sacolas entregues por visitantes no Presídio Aspirante Marcelo Francisco de Araújo - PAMFA (Curado)

Na unidade de Igarassu, a inspeção coletou relatos de que os familiares são obrigados a “procurar” o preso no estado, por não serem informados sobre o local para onde foi transferido” (p. 255). Já em Tacaimbó, os presos relataram a existência de “bondes-fantomas”, momento no qual o recluso, chamado à enfermaria, na verdade é submetido à transferência imediata e impedido “de levar seus bens consigo para a próxima unidade” (p. 301).

Acessibilidade e localização: parte das unidades foi apontada com graves dificuldades de acesso, especialmente Igarassu, Barreto Campelo, Tacaimbó e Itaquitinga I.

Quanto a Igarassu, apesar de localizada na Região Metropolitana do Recife, foi verificado o “acesso precário à unidade prisional devido à falta de asfalto e de acessibilidade na estrada de barro que dá acesso ao presídio” (p. 259). Também situada na RMR, a Penitenciária Barreto Campelo, localizada no município de Ilha de Itamaracá, também traz graves pontos de atenção sobre sua localização:

a penitenciária fica **em local ermo, distante e de difícil acesso**, comprometendo o deslocamento dos familiares para visita dos internos. Segundo a administração, antes da pandemia havia um ônibus da Prefeitura de Itamaracá que viabilizava o deslocamento dos familiares desde o centro da cidade até a unidade prisional. Entretanto, tal serviço foi suspenso durante a pandemia e não mais retomado (p. 268 – grifo nosso).

Em relação à unidade de Tacaimbó, a inspeção verificou que

a unidade é localizada **em região isolada**, sem qualquer tipo de construção ao seu redor, e o acesso é feito através de uma estrada de terra pequena que se toma a partir da rodovia federal BR 232. Há muita vegetação ao seu redor, de

modo que muitas vezes não é possível vê-la da estrada. Estes dados importam, pois uma das principais queixas das pessoas presas diz respeito ao isolamento da unidade e das dificuldades que as famílias enfrentam para realizar visitas e levar itens básicos, essenciais em um estado que não garante os insumos fundamentais para a manutenção da vida, como itens de alimentação, higiene e limpeza (p. 290 – grifo nosso).

A inspeção em Tacaimbó verificou a ausência de qualquer sinalização da existência da Penitenciária na rodovia e colheu relatos do alto custo para familiares, tendo em vista a falta de transporte público. Um dos presos relatou um custo de R\$ 300,00 por visita, “a depender da cidade de origem, o que, na prática, inviabiliza a visita em muitos casos”. (p. 296).

O CNJ deu especial ênfase à questão da localização de Itaquitinga I, descrevendo as suas vias de acesso:

O povoado mais próximo (Três Ladeiras, distrito de Igarassu) fica a cerca de 8,8 km. Há uma saída da estrada principal, após a qual ainda é necessário percorrer cerca de 5,6 km. Após essa entrada, a estrada é bastante isolada e com vários trechos em péssimas condições (estrada de terra, bastante irregular e esburacada) (p. 303)

O relatório aponta a influência da localização inclusive no processo de soltura:

Considerando que se encontra **em lugar isolado** e sem acesso a transporte público, a unidade entra em contato com a família, para ir buscar a pessoa privada de liberdade. Se a família não providenciar o deslocamento, a pessoa não tem nenhum recurso para o transporte (ressaltando-se que o povoado mais próximo fica a 8 quilômetros). A equipe ouviu relato sobre pelo menos um caso em que a pessoa saiu da penitenciária a pé (p. 306 – Grifo nosso).

O Conselho verificou também que a distância entre a Itaquitinga I e a área urbana afeta os atendimentos externos de saúde, tendo em vista que “a Unidade Básica de Saúde mais próxima fica a cerca de 40 km e precisa ser acessada por uma estrada que se encontra em más condições” (p. 309).

A dificuldade de acesso à unidade também “causa embaraços para a lotação de policiais penais na unidade”, conforme apontado pela direção da penitenciária. Além disso, a direção relatou ao Conselho a preocupação com o baixo contingente operacional, destacando que, em caso de emergência médica no período de plantão, “ao menos 2 policiais saem para possibilitar o atendimento médico” (p. 309).

Quanto ao acesso de visitantes à Itaquitinga I, “constatou-se especial dificuldade de acesso à unidade devido à distância, às condições da estrada e à ausência de transporte público. Conforme relatos, os visitantes gastariam entre R\$100,00 a R\$300,00 com o custeio de transporte” (p. 139).

Por fim, cruzando informações com o relatório do PJALLB (Curado), verificamos que a equipe de inspeção colheu relatos dos presos neste presídio da RMRM sobre o “receio quanto às possíveis transferências para unidades mais distantes, como a Unidade Prisional de Itaquitinga, a qual relataram servir de punição (p. 168).

Outras questões sobre o acesso para ou das unidades e o entorno foram levantadas pontualmente, como no Presídio Frei Damião (Curado), em que há “dificuldade de transporte e escolta para movimentação para atendimento em hospital” (p. 196). Quanto ao transporte para audiências no sistema de Justiça, a direção do Frei Damião informou ao CNJ que “a virtualização das audiências facilita, em termos de logística, as escoltas anteriormente necessárias para a apresentação das pessoas privadas de liberdade às audiências presenciais”, tendo ocorrido 425 audiências presenciais e 862 audiências virtuais em 2022 (p. 200).

Sobre o entorno, na unidade de Caruaru, a direção prisional informou sobre preocupação com um empreendimento habitacional em construção no entorno da unidade, especialmente quanto ao arremesso de objetos por cima dos muros e a visualização “dos espaços abertos ao banho de sol, possibilitando, inclusive, contato com o público externo” (p. 284).

A origem dos presos foi tema levantado na unidade Petrolina, em que muito dos presos em regime semiaberto são “originários de outras regiões longínquas desprovidas de casa prisional compatível”, o que ocasiona a falta de visita e de assistência familiar (p. 315).

Em conclusão do relatório de inspeção sobre esse ponto, o CNJ recomendou à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos “providências para disponibilizar uma linha de transporte e melhoria das condições da estrada do Presídio de Itaquitanga, Penitenciária de Tacaimbó e Penitenciária Professor Barreto Campelo, em Itamaracá” (p. 356).

Em análise desse complexo relatório de inspeção, que se propõe a realizar um diagnóstico do sistema penitenciário pernambucano, foi necessário colacionar todos esses temas (superlotação, mortes, saúde, habitabilidade, alimentação, assistências jurídica e material, transferências e visitas) ao tópico principal tratado na presente dissertação que é o acesso e a localização das unidades prisionais. Isso porque não é possível se pensar localização sem se ponderar que as famílias terão que ir para as unidades prisionais duas vezes por semana (para a visita social e para a entrega de sacolas de mantimentos) e que essa sacola de mantimentos é essencial para a sobrevivência dos presos exatamente porque a alimentação é insuficiente e não há o fornecimento de itens básicos de higiene, por exemplo.

Nesse sentido, é importante cruzar os dados dos temas também por unidade prisional, em particular em que o tema do acesso e da localização surge de forma mais aparente.

Na penitenciária Barreto Campelo, o relato dos presos sobre a péssima qualidade da comida foi verificado pela inspeção. Também é grave a averiguação de que na unidade a diferença entre as refeições do jantar e do café da manhã é de mais de 14 horas. Também foi explicitamente citado que não há assistência material na unidade e que os itens básicos de higiene, limpeza das celas, vestuário, colchões, lençóis e toalhas são advindos das famílias ou de doações. Como coadunar esse ônus indevido às famílias de suprimento do básico à sobrevivência com a localização “**em lugar ermo**” e a falta de

transporte público para acesso à unidade, que impede ou dificulta sobremaneira a visita social?

Em Tacaimbó, situada no Agreste Pernambucano “**em região isolada**”, foi possível se verificar um padrão de higiene precário das celas, que o Conselho relaciona ao racionamento de água no presídio, distribuída através de carros pipa, à não entrega de itens básicos de higiene e limpeza de celas e ao estado das celas (pequenas, mal iluminadas, mal arejadas e com infiltrações). É uma unidade recente, inaugurada em 2016, onde também a adequada estrutura física e de infraestrutura e o acesso à unidade, inclusive por transporte público, não parecem ter sido uma preocupação da agenda da política penitenciária pernambucana.

Já em Itaquitinga I, inaugurada em 2018 “**em lugar isolado**”, há pelo menos uma boa estrutura física e a presença de colchões, ventilador e luz elétrica, mas novamente falta a assistência material com o fornecimento de materiais de limpeza e de higiene, vestuário e roupas de cama. Quanto à localização, a unidade parece ter os relatos mais graves: localizada a 8,8 km do povoado mais próximo, estrada de terra em péssimas condições e sem acesso a transporte público. No relato também é dado luz a outros pontos como a distância para o hospital mais próximo (40 km em estrada em más condições) e os “embaraços para a lotação de policiais penais na unidade”.

A inspeção do CNJ 2022 apresentou de forma mais aprofundada temas ainda não trazidos nas outras inspeções ou apenas tratados pontualmente, o que permitiu o presente cruzamento de considerações sobre diversos tópicos e unidades prisionais. A análise sobre o acesso e a localização prisional, apesar de pontos de atenção importantes que geraram inclusive uma recomendação específica ao final do documento, não foi realizada de forma sistemática em todas as unidades prisionais nem aparece a partir de critérios metodológicos. O que seria “o lugar ermo”, “a região isolada”, “o lugar isolado”? Sob que aspectos: visita, acesso a hospitais, dificuldade de lotação de policiais penais? E o que não seria isolado? Há questões sobre acessibilidade e localização que podem ser melhoradas mesmo em unidades que não são claramente tidas como isoladas? Nos debruçamos sobre esses questionamentos no capítulo 5.

4.9. Considerações Finais do Capítulo 4

O apanhado de ações fiscalizatórias trazido no presente capítulo teve como objetivo traçar um cenário do sistema penitenciário pernambucano na última década. Como se pôde perceber, a violação de direitos humanos em seus mais diversos âmbitos é geral e sistemática, não só pelo seu reconhecimento por parte dos órgãos fiscalizadores, mas também pela análise e cruzamento dos dados apresentados, atingindo diretamente as vidas das pessoas que tiveram contato com o cárcere, especialmente os presos.

Na grande maioria das unidades foram verificadas violações do Estado quando ignora a capacidade real de vagas e proporciona uma superlotação crítica, quando oferece uma alimentação inadequada e insuficiente, quando deixa de fornecer itens

básicos e serviços para a sobrevivência de qualquer ser humano, quando mesmo em unidades novas disponibiliza espaços físicos e infraestrutura precários e desumanos.

É importante observar também o tanto que o estado de Pernambuco, considerando as diversas esferas de poder estatal, se abstém de suas obrigações de garante quanto à pessoa custodiada. Para a sobrevivência dos reclusos, as famílias são sobrecarregadas com despesas com alimentação, produtos de higiene e limpeza, vestuário, colchões, roupas de cama, água potável e, como citado em um dos casos, a família pode chegar a custear as próprias reformas dentro do ambiente prisional. As famílias, além do suporte emocional e material diante de tanta violação, também são responsáveis muitas vezes por impulsionar os processos judiciais com a provocação da Defensoria Pública e do Judiciário, diante de uma nítida falta de assistência jurídica. Além disso, os custos destinados à própria visita, como o transporte, oneram ainda mais famílias com orçamentos já precários.

Nesse último ponto, as visitas, o transporte destinado a elas e a localização das unidades prisional precisa se tornar pauta das políticas públicas penitenciárias. Na análise das ações fiscalizatórias, o tema só vem a aparecer mais nitidamente na inspeção do CNJ de 2022, à exceção da referência ao CASE-Caruaru na inspeção do MNCPT em 2016. Mesmo não aparecendo diretamente, o tema está lá: falta de infraestrutura hidráulica em presídios recém-construídos em áreas isoladas e a necessidade de suprimento das famílias nos dias de visita ou de entregas dos ‘jumbos’, por exemplo.

Por fim, ressaltamos que, mesmo na inspeção do CNJ de 2022, a localização prisional e suas implicações quando aparecem, o fazem de forma não sistematizada. Só aparecem referências às unidades mais problemáticas quanto ao tema (Igarassu, Tacaimbó, Palmares, Barreto Campelo e Itaquitinga), não havendo a análise do tema para as demais unidades. Além disso, quanto às unidades citadas, as análises e descrições também não são padronizadas: as unidades são “longes”, “distantes”, “isoladas”, “em local ermo” e “em estrada de difícil acesso”.

Tais fatos, levam a presente pesquisa a dois pontos cruciais: 1) a importância da localização das unidades prisionais se tornar um problema na agenda política da segurança pública e da cidadania, inclusive dos órgãos de controle externo das unidades prisionais; e 2) a necessidade da criação de metodologia para avaliação da qualidade dessa localização. É sobre o segundo ponto que trata o próximo capítulo.

5. Ferramenta de Avaliação da Localização das Unidades Prisionais

5.1. Introdução

No Brasil, as diretrizes legais sobre a localização e a acessibilidade de unidades prisionais são esparsas em todos os âmbitos federativos. Também os instrumentos de padronização das visitas realizadas por órgãos fiscalizadores não trazem critérios objetivos para análise do tema. Por fim, como demonstrado no capítulo 4, a localização das unidades prisionais e suas consequências só aparecem nas inspeções realizadas em Pernambuco nos últimos anos e, mesmo assim, de forma pouco sistemática por meio da classificação das unidades mais críticas como “lugar ermo”, “distante” e “difícil acesso” e sem análise deste ponto quanto às demais unidades prisionais.

Tais fatos prejudicam não só a análise para melhorias das unidades já existentes, mas também para a escolha e para o monitoramento da implantação de novas unidades prisionais, com um olhar atento ao território em que elas vão se inserir. Nesse sentido, o objetivo do Capítulo 5 é construir uma ferramenta simplificada de avaliação da localização das unidades prisionais, que se divide em duas partes.

Na primeira parte, chamada de *Qualificação*, realizamos a caracterização das unidades prisionais, com o levantamento de dados como regime indicado, regime predominante, gênero dos internos, número de vagas, taxa de ocupação e situação do setor censitário. Esses dados influenciam direta ou indiretamente nas medidas a serem tomadas a partir da classificação realizada pelos indicadores.

Por exemplo, se se verifica que é necessário promover mais transporte público para os dias de visita na unidade “x”, é importante saber se ela comporta atualmente 200 ou 1.000 pessoas. Em outro caso, se em uma unidade há muitos presos provisórios, uma das medidas a serem analisadas em conjunto é em que comarca os presos estão atualmente respondendo seus processos, demandando maiores escoltas para audiências. A superlotação, a seu turno, é “fator catalisador de condições degradantes e da violência” (CNJ, 2021, p. 17), inclusive das próprias demandas relacionadas a transporte de visitantes e acesso a hospitais, dentre outros.

Na segunda parte, são analisados os indicadores de *Acesso a Transporte Público* (indicador 1), *Proximidade de equipamentos públicos de saúde, de justiça e de combate a incêndios* (indicador 2) e *Rede de Circulação* (Indicador 3). A eles, de acordo com os parâmetros apresentados em seguida, serão atribuídas as classificações de bom, aceitável e insuficiente (indicadores 1 e 2) e suficiente e insuficiente (indicador 3).

Para os indicadores foram adaptados diversos elementos apresentados da Ferramenta de Avaliação de Empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida⁶⁸, que será citada no texto a partir daqui como Ferramenta MCMV. Foram adotados alguns de seus indicadores e, para eles, foram realizadas as adaptações necessárias, tendo em vista as diferenças entre um empreendimento de moradia de interesse social e um

⁶⁸ “é fruto de uma parceria entre o LabCidade (Laboratório Espaço Público e Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP) e ITDP Brasil (Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento), e produto da pesquisa “Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV”, realizada com recursos do CNPq (com recursos da Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES nº 11/2012) e da Ford Foundation” (ITDP, P. 2)

equipamento penitenciário. As diferenças são aferidas especialmente por considerar que, encarceradas, as pessoas não se deslocam por conta própria. Ou a unidade é um destino (como no caso das visitas) ou a sua mobilidade depende de escolta (como no caso de acesso a equipamentos públicos de saúde), com exceção daqueles que estão no regime semiaberto e se deslocam para saídas temporárias ou trabalho externo.

A Ferramenta MCMV foi desenvolvida “para avaliar empreendimentos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (Faixa 1) do ponto de vista urbanístico, antes de serem aprovados e construídos”. Os seus parâmetros objetivos de avaliação se referem à localização, à integração com o entorno e ao desenho urbano desses empreendimentos. A Ferramenta se divide em três temas e nove indicadores.

O primeiro tema da Ferramenta MCMV – Transporte – é composto de dois indicadores: Opções de transporte e Frequência do Transporte (Indicador 2). O segundo tema – Oferta de equipamentos de comércio e serviços - se divide em 3 indicadores: Usos Cotidianos, Usos Eventuais e Usos Esporádicos. Por fim, o terceiro tema – Desenho e Integração Urbana – tem 4 indicadores: Relação com Entorno, Tamanho das Quadras, Abertura para os Espaços Públicos e Rede de Circulação de Pedestres.

Compreendendo as diferenças que separam as unidades prisionais dos empreendimentos habitacionais, entendemos que alguns indicadores, especialmente aqueles ligados ao transporte público e à rede de circulação de pedestres, podem ser satisfatoriamente adaptados, tendo em vista, inclusive, as características de consolidação e confiabilidade⁶⁹ dos parâmetros da Ferramenta MCMV, testados e aplicados a vários empreendimentos de diversas regiões do Brasil.

As semelhanças entre os empreendimentos MCMV perpassam pelo público-alvo, pessoas de baixa renda, que demandam investimento estatal em transporte público e outras políticas públicas. As duas áreas também têm em comum a relação com as concessões para construção por empresas privadas, que ocorrem tanto no setor habitacional quanto prisional, onde as decisões sobre o custo de produção da unidade, o valor do terreno e o custo de infraestrutura e fundações influenciam diretamente na escolha localizacional dos prédios.

Quanto a esse último ponto, Rolnik *et all* (2014) afirmam que, no caso dos empreendimentos do Minha Casa Minha Vida, os “ganhos na qualidade do projeto, no padrão construtivo e nos atributos urbanísticos do entorno dos empreendimentos são fatores que não exercem qualquer influência positiva sobre a taxa de retorno das construtoras” (p. 10). Nesse sentido, a equação para a escolha da localização dos empreendimentos é a diminuição dos custos, incluindo eventuais complicações jurídicas como os processos de regularização fundiária, no limite de uma aprovação por parte dos contratantes, no caso o Poder Público.

Isso faz com que os empreendimentos devam “ser periféricos o bastante para minimizar a porcentagem do investimento gasta com o terreno, mas não distantes a ponto de não atenderem às exigências mínimas para a aprovação de uma operação, ou

⁶⁹ A pesquisa, coordenada pela Professora Raquel Rolnik, analisou as escalas metropolitana/regional, municipal e do empreendimento, com análises de mapas temáticos com indicadores socioespaciais, de planos locais de habitação e normas de zoneamento, entrevistas com gestores municipais, visitas de campo e análise dos entornos imediatos, dentre outros (Rolnik et all, 2014, p.5)

demandarem custos adicionais com a expansão de redes de infraestrutura básica” (*idem*, p. 12).

Assim, a regulação dessas exigências reflete o poder de influência na localização pelo Estado, o que se aplica ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica no caso dos empreendimentos MCMV, mas também pode se aplicar ao Governo Federal e outros órgãos fiscalizadores quando influenciam as políticas penitenciárias estaduais. A definição de critérios objetivos e de exigências claras sobre a localização prisional seria, portanto, a barreira para os estados, os municípios e as empresas contratadas pelo poder público em relação à diminuição de custos econômicos e políticos com a implantação de unidades prisionais em áreas isoladas sem infraestrutura.

Como indicam os autores, com as novas normativas restritivas que surgiram tempo depois do início do MCMV e, apesar de não conseguir alterar de todo a lógica inerente ao programa de procura de terrenos mais baratos,

Os parâmetros de localização e disponibilidade de equipamentos e serviços estabelecidos nessas normativas mais recentes tendem a restringir as áreas passíveis de uso para a implantação de novos empreendimentos, contendo em alguma medida a tendência de avanço de frentes de expansão periférica, ou ao menos garantindo que essas áreas sejam minimamente preparadas para receber novos conjuntos habitacionais. As exigências de adequação das redes de infraestrutura, equipamentos e serviços à demanda gerada pelos empreendimentos, juntamente com a previsão de fontes adicionais de recursos para a sua execução, condicionam de alguma forma a implantação de novos empreendimentos à realização de ações de urbanização mais abrangentes (*idem*, p. 17).

Com as semelhanças que justificam a adaptação da Ferramenta MCMV, o objetivo desse capítulo é apresentar proposta de ferramenta simplificada de avaliação da localização das unidades prisionais, de modo que possa ser utilizada pelas equipes de fiscalização e pelos gestores públicos. A ferramenta pode ser pensada para avaliação das unidades já implantadas, trazendo possíveis melhorias, ou utilizada para a análise preliminar da escolha de terrenos para as próximas instalações.

Reforçamos, conforme o arcabouço apresentado nos capítulos 2 e 3, que “a localização da implantação de um estabelecimento penitenciário é um aspecto fundamental do perfil do estabelecimento, tendo em vista que terá um impacto na sua eficácia operacional e na sua capacidade de facilitar atividades de atenção e reeducação aos reclusos” (UNOPS, 2023, p. 72).

Destacamos na criação da ferramenta:

- a) a infraestrutura de transporte: para visitas sociais, para funcionários da unidade e, inclusive, para o recluso no momento de sua soltura;
- b) o acesso a equipamentos públicos de saúde, de combate a incêndios e de justiça; e
- c) a rede de circulação de pedestres desde o último ponto ou estação de transporte público até a unidade prisional.

5.2. Indicadores

A criação de indicadores para a avaliação de um cenário determinado tem o objetivo de “demonstrar uma tendência de maneira simplificada (sobre uma realidade complexa), servindo o propósito de auxiliar na tomada de decisão, seja ela na elaboração de políticas públicas, ou na monitoração dessas políticas” (Souza & Cavalcanti, 2000).

Como afirma Januzzi (2006),

Um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma (p. 15).

Os indicadores “apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente” (Januzzi, 2005, p. 138). Assim, os indicadores, ao traduzir uma realidade complexa a partir de escolhas metodológicas, servem tanto para a definição das políticas públicas quanto para o seu monitoramento, não somente para os atores diretamente responsáveis por ela, mas também para aqueles que exercem a sua fiscalização externa, como a sociedade civil e os órgãos estatais de controle, a exemplo dos Tribunais de Conta.

O cuidado necessário ao criá-los determina um compromisso com sua clareza e transparência para estabelecimento de parâmetros concretos que façam sentido diante daquela realidade que se quer investigar e podem representar “insumos básicos e indispensáveis em todas as fases do processo de formulação e implementação das políticas públicas” (Januzzi, 2006, p. 32).

Para as políticas públicas de garantia de direitos humanos, os indicadores sociais podem possibilitar “o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais” (*idem*, p. 15).

Para os indicadores da presente Ferramenta foram levados em consideração:

- A Identificação dos problemas ligados à localização de unidades prisionais, por meio do referencial teórico (capítulo 2), do histórico do sistema penitenciário brasileiro e pernambucano (capítulo 3) e das ações fiscalizatórias realizadas de 2011 a 2022 nas unidades prisionais de Pernambuco (capítulo 4);
- A análise da compatibilidade de outros indicadores, especialmente da Ferramenta MCMV, com o contexto prisional;
- A adaptação dos indicadores analisados com o estabelecimento de metas e com a classificação de bom, aceitável e insuficiente (indicadores 1 e 2) e suficiente e insuficiente (indicador 3).

A presente pesquisa não esgota as categorias de análise da localização prisional, já que outras questões podem ser quantificadas em estudos futuros, como: as oportunidades de trabalho e estudo extramuros, no caso do regime semiaberto; a

qualidade das estradas (para transporte público ou privado); as facilidades na chegada dos visitantes (sombra, mobiliário e tempo de espera); os fluxos mais comuns de familiares e funcionários; os fluxos dos presos pelas unidades prisionais e os seus afastamentos e aproximações do seu local de origem, etc.

Entendendo os limites e as potencialidades da criação de indicadores na presente Ferramenta, como interpretação da realidade diante dos dados selecionados, a Ferramenta de Avaliação da Localização de Unidades Prisionais se propõe a apresentar instrumental para avaliar o impacto da localização prisional no acesso a importantes direitos humanos fundamentais pela população privada de liberdade, pelos seus familiares e pelas demais pessoas que tocam o meio carcerário. Em última análise, também representa a relação entre a prisão e os meios rural e urbano, com a proposta de esclarecer o tema e futuramente proporcionar factíveis melhoras no sistema penitenciário e na sociedade.

5.3. Qualificação

5.3.1. Regime indicado e regime predominante

Os regimes de cumprimento da pena e suas características são indicados pelo Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940) e pela Lei de Execuções Penais (Lei 7.210/1984) como sendo fechado, semiaberto e aberto, como detalhamos no Capítulo 1. Eles se baseiam na ideia de progressividade da pena, que prevê uma pena com mais restrições para os regimes mais graves no início, que, com o desenrolar regular do cumprimento, vai se tornando mais branda com mais benefícios, até a declaração de liberdade da pessoa em cumprimento de pena.

Por sua vez, a categoria de presos provisórios abarca os presos em flagrante, os presos preventivos e presos temporários, que tem em comum a característica de ainda não terem condenação por sentença judicial na qual não cabe recurso. A prisão provisória é uma prisão processual e excepcional, nos casos em que determinados por lei. Até o trânsito em julgado, a pessoa privada de liberdade é considerada inocente, como afirma a Constituição Federal (Brasil, 1988): “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória” (art. 5º LVII).

A LEP prevê que “o preso provisório ficará separado do condenado por sentença transitada em julgado” (art. 84), determinação amplamente desrespeitada no sistema penitenciário pernambucano, conforme se verifica nos dados SISDEPEN (2024) e nas inspeções judiciais. As unidades COTEL, as Colônias Penais de Abreu e Lima e de Buíque, Petrolina, Arcoverde, Pesqueira, Santa Cruz do Capibaribe, Tacaimbó, Palmares, Caruaru, Limoeiro, Vitória de Santo Antão, os 3 presídios do Complexo do Curado, Igarassu, Itaquitanga I e II e Salgueiro (19 de 24 unidades atuais do sistema) abrigam sem separação presos condenados e provisórios, mesmo com sua destinação original sendo para condenados *ou* provisórios.

Cada regime importa prioridades diferentes que influenciam diretamente na arquitetura e localização prisional. No caso do regime fechado, há mais demandas de segurança, considerando que eles devem ser cumpridos em estabelecimentos de segurança máxima ou média. No caso do regime semiaberto, a pessoa privada de

liberdade pode ter autorizados a saída temporária e o trabalho externo, o que demanda ainda mais a proximidade de sua família para sua recepção durante as visitas e de postos de trabalho. Já o caráter de prisão provisória indica que o recluso ainda está submetido a processo criminal, ou seja, pode ser demandada sua participação em audiências em que, de forma a garantir a ampla defesa, ele deve ser levado presencialmente. Por isso, “presos provisórios deve ser alocados perto das cortes onde a maioria dos presos deve ser ouvida em audiência” (ONU, 2013, p. 170).

Nesse sentido, existe a importância de se qualificar o estabelecimento prisional quanto ao regime a que foi destinado, mas também quanto ao regime predominante que factualmente o estabelecimento prisional está abrigoando no momento da avaliação.

Fonte dados: a destinação original e a quantidade de presos por regime podem ser acessados nos relatórios semestrais (RELIPEN) disponibilizados pela SENAPPEN no Sistema SISDEPEN ou solicitados às Secretarias de Administração Penitenciária de cada estado.

Classificação: Fechado, Semiaberto, Aberto e Provisório

5.3.2. Gênero

Saber o gênero da população em privação de liberdade também importa tendo em vista as características específicas de cada grupo populacional. Nesse sentido,

As mulheres em situação de prisão têm demandas e necessidades muito específicas, o que não raro é agravado por históricos de violência familiar e condições como a maternidade, a nacionalidade estrangeira, a perda financeira ou o uso de drogas. Não é possível desprezar, nesse cenário, a distinção dos vínculos e relações familiares estabelecidos pelas mulheres, bem como sua forma de envolvimento com o crime, quando comparados com a população masculina, o que repercute de forma direta as condições de encarceramento a que estão submetidas. (CNJ, 2016, p. 11).

As Regras de Bangkok, Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras, reforçam que “as mulheres presas deverão permanecer, na medida do possível, em prisões próximas ao seu meio familiar ou local de reabilitação social, considerando suas responsabilidades como fonte de cuidado, assim como sua preferência pessoal e a disponibilidade de programas e serviços apropriados – Regra 22” (*idem*, p. 22).

Nesse mesmo sentido, o Manual de Estratégias para Redução da Superlotação em Prisões (ONU, 2013), também corrobora que o posicionamento de que unidades prisionais instaladas perto da residência dos reclusos é relevante em todos os casos, mas particularmente no caso de mulheres prisioneiras, “que sentem o impacto da separação de seus filhos, famílias e de sua comunidade com especial gravidade” (tradução livre, p. 151).

Assim, políticas de acessibilidade de visitas às prisões ou proximidade de equipamentos de saúde, a exemplo dos hospitais de saúde da mulher, podem ser

consideradas a partir das características do gênero dos reclusos do estabelecimento prisional.

Fonte de dados: relatórios semestrais (RELIPEN) disponibilizados pela SENAPPEN no Sistema SISDEPEN.

Classificação: masculino, feminino, misto

5.3.3. Número de vagas e superlotação

A verificação da capacidade e da superlotação de um estabelecimento prisional tem como um dos motivos o impacto nos serviços nele oferecidos. No caso da presente pesquisa, as quantidades de internos ideal e real influenciam na quantidade de visitas e, por isso, na quantidade e frequência de opções de transporte público, por exemplo. Esses números também devem ser levados em conta para a capacidade de absorção dos serviços públicos próximos à unidade prisional como os de saúde, de justiça e de combate a incêndios, dentre outros.

A superlotação, como afirmado nos capítulos anteriores, é por si só violadora de direitos humanos, não só pela falta de espaço físico nas celas, mas também porque sobrecarrega outros serviços e garantia de direitos aos reclusos, inclusive os de contato familiar. Vale frisar que

O contato com o mundo exterior, especialmente com a família, é reconhecido como um dos fatores chaves que contribuem com as chances de um bem-sucedido restabelecimento de egressos na vida em comunidade. À medida que o número de presos aumenta, devem ser fornecidas infraestrutura e oportunidade adicionais, tais como: mais lugares para realização das visitas, extensão do tempo de visita e mais telefones, para que os presos possam manter a comunicação com seus familiares. Em tempos de restrições financeiras associadas a prisões superlotadas, é pouco provável que esses investimentos sejam realizados (tradução livre – ONU, 2013, p. 13).

Além disso, a ONU (2013) reconhece as visitas como uma das medidas para auxiliar na reintegração social e na redução da reincidência, informando as administrações prisionais da importância do compromisso não só de garantir que o contato com os familiares não seja restrito, mas que seja incentivado. A necessidade e a relevância das visitas se tornam mais evidentes nas prisões superlotadas, onde, por causa da massiva violação de direitos, “as conexões familiares são ainda mais fundamentais para manter a saúde mental dos prisioneiros” (p. 144). O contexto brasileiro agrava a situação, tendo em vista que a família e a comunidade também suprem momentânea e indevidamente a falta de assistências materiais e jurídicas, que deveriam ser fornecidos pelo Estado, por obrigação constitucional e legal.

Quanto aos parâmetros adotados para a superlotação, adotamos aqui o critério intermediário de classificar uma prisão como superlotada acima de 100% e com superlotação crítica acima de 120%, em consonância com o parâmetro adotado pelo STF no Habeas Corpus 143.988, que trata de unidades de execução de medidas socioeducativas.

Destacamos, porém, que outros órgãos adotaram parâmetros diferentes. O CNPCP, por meio da Resolução 05/2016 adota dois patamares: quando atingido a marca de 110% de lotação na unidade prisional, o juiz deve comunicar formalmente ao Juiz da Execução Penal, ao Supervisor do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e ao Presidente do Conselho Penitenciário (art. 4º, §1º). O parâmetro superior ocorre quando a ocupação chega a 137,5% como linha de corte para controle da superpopulação adotado pela Suprema Corte Americana no Caso Coleman e outros *versus* Califórnia.

Por sua vez, o CNJ no Manual para a Gestão da Lotação Prisional – Central de Vagas (2021) adota o critério do Comitê Europeu sobre Problemas Criminais (CDPC) que categoriza os alertas em a) verde – ocupação controlada: quando menos que 90%; b) amarelo – ocupação crítica: entre 90 e 100%; e c) vermelho – ocupação superlotada: quando maior que 100%.

A adoção de critério intermediário na presente pesquisa se dá considerando a necessidade de não amenizar o fato de que há mais presos do que vagas, mesmo que em 10%, como o parâmetro do CNPCP, mas também de conseguir diferenciar graus de superlotação, dividindo em superlotação e superlotação crítica, diferentemente do critério do CNJ.

Mesmo sem superlotação, a quantidade de vagas influencia diretamente na qualidade dos serviços prestados e da forma de cumprimento da pena nas unidades prisionais. Nesse sentido, o Manual de Estratégias para Redução da Superlotação em Prisões (UNODC, 2013), indica que um alto número de vagas pode afetar a individualização do tratamento dos presos, essencial para a sua ressocialização, e alerta “que a capacidade acima de 600 presos reclama um regime mais rígido e uma excessiva concentração de rotina, favorecendo que a promoção de uma anonimização e mantendo a segurança da prisão mais baseada na institucionalização, na rejeição e opressão” (p. 171).

Por sua vez, as Regras de Mandela (2015) indicam como recomendável que a população de uma unidade prisional não deve ultrapassar os 500 reclusos. A baliza também foi adotada pela Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), diferenciando unidades até 100 custodiados, de 101 a 500 custodiados, de 501 a 1200 custodiados (Portaria nº 482/2014, Ministério da Saúde). Adotamos esse último parâmetro na presente pesquisa, especialmente por também já ser adotado nas normativas brasileiras.

Fonte de dados sobre capacidade e taxa de ocupação: relatórios semestrais (RELIPEN) disponibilizados pela SENAPPEN no Sistema SISDEPEN.

Classificação da capacidade: baixa capacidade (menor que 100 vagas), média capacidade (101 a 500 vagas) e alta capacidade (mais de 501 vagas).

Classificação da taxa de ocupação: dentro da capacidade (até 99%), acima da capacidade (100 a 119%) e superpopulação crítica (acima de 120%).

5.3.4. Situação do Setor censitário

De acordo com Pera & Bueno (2016)

Segundo o IBGE, o que define um setor censitário como urbano ou rural é sua posição em relação ao perímetro urbano contido na legislação urbanística municipal. Porém, caso o município não possua legislação que regule essas áreas, cabe ao próprio IBGE, com a devida aprovação municipal, estabelecer um “perímetro urbano para fins de coleta censitária” (p. 723).

O setor técnico do IBGE, segundo as autoras, leva em consideração para definição da situação rural/urbana: “1) O estado de direito, estabelecido através de legislação municipal” , 2) “O estado de fato, quando não existe legislação ou quando a mesma se apresenta desatualizada em relação à expansão da cidade ou da vila, tomando por base imagens, cartografia e observações de campo” e 3) “Elementos do meio físico de fácil percepção em campo que facilitem a identificação dos respectivos limites setoriais a partir do percurso da coleta”.

Por sua vez, o setor censitário é a

a menor unidade territorial, formada por área contínua, integralmente contida em área urbana ou rural, com dimensão adequada à operação de pesquisas e cujo conjunto esgota a totalidade do Território Nacional, o que permite assegurar a plena cobertura do País (IBGE, 2011, p.4)

As unidades prisionais com, no mínimo, 50 moradores integram o tipo setor censitário especial de Penitenciária, Colônia Penal, Presídio ou Cadeia. Os setores censitários podem ser divididos quanto à sua situação, urbana ou rural, conforme os seguintes códigos e sistematizado por Pera & Bueno (2016), a partir do Censo 2010 (Tabela 8).

A categorização da situação prisional pode ser importante em relação à proximidade da família, mas também de uma maior infraestrutura como “uma adequada fonte de água potável e rede elétrica” (ONU, 2013, p. 170). Relembramos aqui que nas inspeções apresentadas no capítulo 4 foi verificado o racionamento de água em diversas unidades com diferentes localizações, a distribuição de água salobra e imprópria para consumo (Limoeiro e Palmares) e o fornecimento de água para unidade dependente de carros pipa (Tacaimbó, Itaquitinga I, Palmares e Limoeiro).

A importância de se localizarem perto de centros urbanos também se dá pela proximidade de “uma série de serviços de instituições estatais e sociedade civil, incluindo serviços de saúde, educação e aperfeiçoamento profissional, assim como escolas para as famílias dos agentes prisionais” (*idem*).

Por fim, apesar do fato de “a construção de unidades em lugares remotos poder indicar um custo baixo inicial, no longo prazo a conta sobre considerando os custos de transporte, possível necessidade de subsídio para moradia dos funcionários, dificuldade de acesso a serviços básicos, que demandarão novos investimentos públicos”. (*idem*).

Nesse sentido, as unidades prisionais de Pernambuco estão em setores censitários que se situam conforme a Tabela 9.

1. Área urbanizada de cidade ou vila (Urbana)	“Setor urbano situado em áreas legalmente definidas como urbanas, caracterizadas por construções, arruamentos e intensa ocupação humana; áreas afetadas por transformações decorrentes do desenvolvimento urbano e aquelas reservadas à expansão urbana.”
2. Área não urbanizada de cidade ou vila (Urbana)	“Área não urbanizada de vila ou cidade, setor urbano situado em áreas localizadas dentro do perímetro urbano de cidades e vilas reservadas à expansão urbana ou em processo de urbanização; áreas legalmente definidas como urbanas, mas caracterizadas por ocupação predominantemente de caráter rural”
3. Área urbana isolada (Urbana)	“Setor urbano situado em áreas definidas por lei municipal e separadas da sede municipal ou distrital por área rural ou por um outro limite legal.”
4. Aglomerado rural de extensão urbana (Rural)	“Setor rural situado em assentamentos em área externa ao perímetro urbano legal, mas desenvolvidos a partir de uma cidade ou vila, ou por elas englobados em sua extensão”.
5. Aglomerado rural isolado povoado (Rural)	“Setor situado em aglomerado rural isolado sem caráter privado ou empresarial, ou seja, não vinculado a um único proprietário do solo (empresa agrícola, indústria, usina, etc.), cujos moradores exercem atividades econômicas no próprio aglomerado ou fora dele. Caracteriza-se pela existência de um número mínimo de serviços ou equipamentos para atendimento aos moradores do próprio aglomerado ou de áreas rurais próximas”.
6. Aglomerado rural isolado núcleo (Rural)	“Setor rural situado em aglomerado rural isolado, vinculado a um único proprietário do solo (empresa agrícola, indústria, usina, etc.), privado ou empresarial, dispondo ou não dos serviços ou equipamentos definidores dos povoados”.
7. Aglomerado rural isolado: Outros aglomerados (Rural)	“Setor rural situado em outros tipos de aglomerados rurais, que não dispõem, no todo ou em parte, dos serviços ou equipamentos definidores dos povoados e que não estão vinculados a um único proprietário (empresa agrícola, indústria, usina, etc.)”.
8. Zona rural exclusive aglomerados rurais (Rural)	“Área externa ao perímetro urbano, exclusive as áreas de aglomerado rural.”

Tabela 8: Descrição das situações possíveis dos setores censitários (Pera & Bueno, 2016)

Situação do Setor Censitário	Unidades Prisionais	Quantidade
1- Área Urbana de Alta Densidade de Edificações	Petrolina (2002), Buíque (2006), Arcoverde (1990), Pesqueira (1998), Caruaru (1988), Vitória (1998), Complexo do Curado (3 unidades - 1981), Bom Pastor (1945), COTEL (2001), Feminina Abreu e Lima (2009), Centro de Saúde (2022)	13
2- Área Urbana de Baixa Densidade de Edificações	Salgueiro (1998), Canhotinho (1973), Palmares (1986), Limoeiro (2002), Igarassu (2002)	5
8- Área Rural (exclusive aglomerados)	São João (1946), Barreto Campelo (1972), Capibaribe (2015), Tacaimbó (2016), Itaquitinga I (2018), Itaquitinga II (2023), Complexo de Araçoiaba (em construção)	6 + 1 Complexo em construção

Tabela 9: Classificação das unidades prisionais de Pernambuco por situação do setor censitário

Na figura 19, é possível se observar que as unidades prisionais mais recentes Capibaribe (2015), Tacaimbó (2016), Itaquitinga I (2018) e Itaquitinga II (2023) e o Complexo de Araçoiaba em construção se encontram classificados como Área Rural (exclusive aglomerados), ou seja, em área isolada da malha urbana, o que indica uma tendência da construção de unidades prisionais da última década. Transpondo para um mapa de Pernambuco, temos:

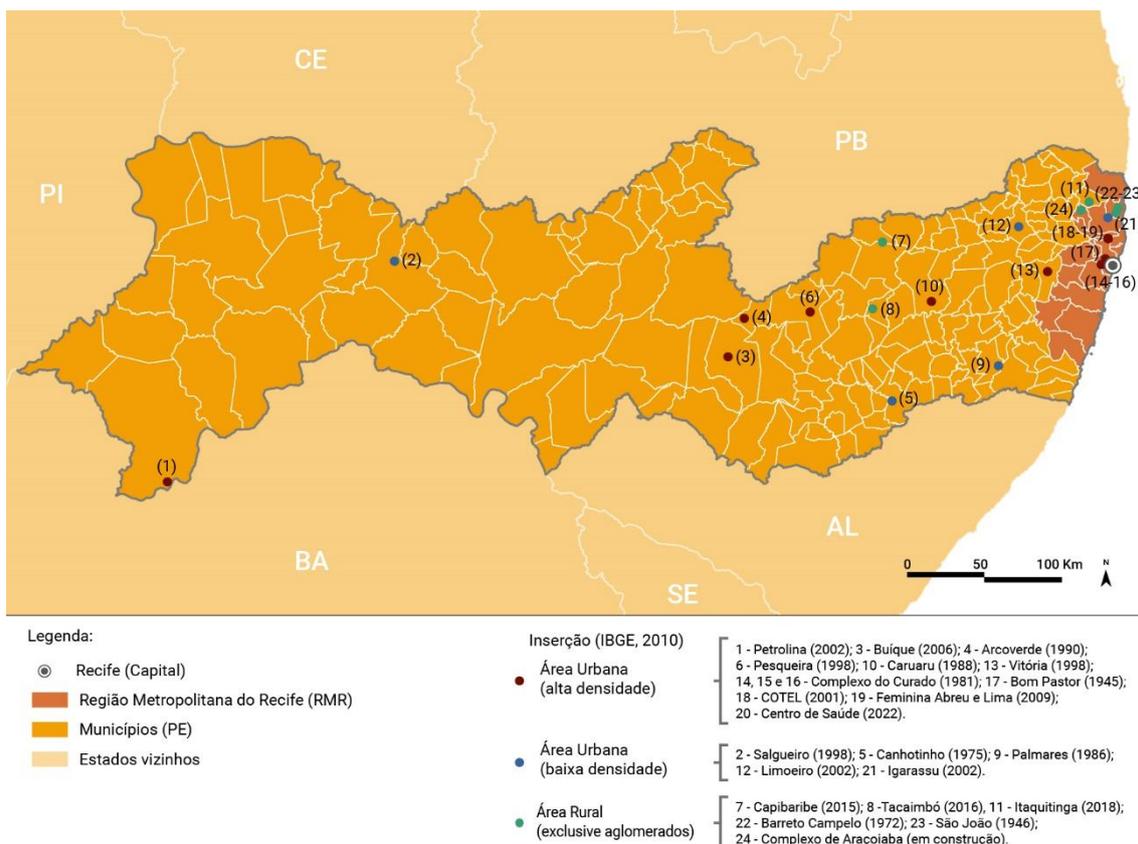


Figura 19: Mapa das unidades prisionais de acordo com a situação de seus setores censitários Fonte: SERES (2023), SISDEPEN (2023) e IBGE (2022); Base Cartográfica: IBGE (2022).

A análise preliminar a partir da classificação da situação do setor censitário reforça a importância da investigação da tendência citada e pode servir de baliza na escolha das unidades para a aplicação da ferramenta em estudos ou ações fiscalizatórias futuras.

Fonte de dados: Censo 2022 IBGE⁷⁰.

Classificação: oito categorias de situação do setor censitário, acima descritas.

5.4. Indicador 1: Transporte

O objetivo do Indicador 1 é avaliar o modo como a unidade prisional se relaciona com a rede de transporte público municipal e intermunicipal, levando-se em conta a facilidade de acesso aos pontos e às estações de transporte, o potencial de acesso das diferentes localidades ao destino unidade prisional e a frequência dos transportes públicos existentes.

A qualidade do transporte é avaliada pela quantidade de linhas que desembocam nas proximidades das unidades prisionais, advindas de diversos pontos da cidade, e pelo padrão/frequência que elas oferecem ao passageiro, especialmente nos dias de visita – sábados e domingos, no caso de Pernambuco.

O Indicador 1 da presente Ferramenta é uma adaptação a partir de dois indicadores presentes na Ferramenta MCMV no seu Tema 1 “Transporte”: “opções de transporte” e “frequência do transporte”.

Como primeira etapa, é avaliado a quantidade de linhas de transporte público de diferentes itinerários que chegam às proximidades da unidade prisional. Há dois pré-requisitos para que uma linha seja contabilizada neste indicador:

1. Que a parada ou estação de transporte esteja localizada no raio de 1km da unidade prisional, contada a distância real percorrida a pé (e não em linha reta) por vias públicas desde a entrada da unidade até a parada ou estação de transporte.

Caso a distância percorrida seja maior que 1km, a parada deve ser desconsiderada para análise do indicador. A métrica deriva da distância tida como aceitável para realização de um percurso a pé e é apontada como “500 metros e até não mais do que 1.000 metros de distância real (com todos os desvios) de caminhada (20 minutos) de um serviço de transporte sobre trilhos, BRT ou barcas rápido, frequente e bem conectado” (ITDP, 2014, p. 26). Jan Gehl (2010, p. 121) entende que a distância aceitável de caminhada é de 500 metros.

Dos parâmetros encontrados, adotamos o mais conservador de 1.000 metros. Relembramos, como citado nos capítulos anteriores, que o perfil dos visitantes é de maioria de mulheres, que podem ser idosas, grávidas, levando crianças e/ou com sacolas

⁷⁰ As bases de dados por UF podem ser acessados em: [https://www.ibge.gov.br/geociencias/downloads-geociencias.html?caminho=organizacao_do_territorio/malhas_territoriais/malhas_de_setores_censitarios__divisoes_intramunicipais/2021/Malha_de_setores_\(kmz\)_por_municipios](https://www.ibge.gov.br/geociencias/downloads-geociencias.html?caminho=organizacao_do_territorio/malhas_territoriais/malhas_de_setores_censitarios__divisoes_intramunicipais/2021/Malha_de_setores_(kmz)_por_municipios). Acesso em 08 de maio de 2024.

de mantimentos de 8 quilos. O cumprimento dessa métrica é obrigatório para se considerar as estações de transporte público como qualificáveis para o indicador.

2. Que as linhas válidas, para serem consideradas como itinerários diferentes, apresentem “distância de 2km ou mais em qualquer trecho de seu percurso”. Seguindo a Ferramenta MCMV, “se em nenhum trecho do percurso a distância entre as linhas atingir ao menos 2 km, elas devem ser agrupadas e serão consideradas como um mesmo itinerário, portanto, uma única opção de transporte” (ITDP, 2014, p. 7)

Esse parâmetro se justifica tendo em vista que, na análise da quantidade de itinerários, deve levar em conta não o nome/número da linha ou as ruas que ela passa, mas especialmente se, de fato, os itinerários conseguem trazer pessoas de diversos pontos do território para a unidade prisional. Essa distância é o dobro da distância a ser percorrida a pé abrangida por uma linha.

Como segunda etapa, identificadas as linhas e quantos itinerários diferentes chegam na unidade prisional, classificamos provisoriamente como bom (4 ou mais itinerários diferentes), aceitável (pelo menos 3) ou insuficiente (2 ou menos itinerários).

Se o indicador se apresentar insuficiente pela baixa quantidade de itinerários válidos, é possível se considerar como aceitável “se pelo menos uma das linhas que se enquadram nos parâmetros deste indicador levar a uma rua, avenida ou estação de transporte onde se possa fazer a integração e acessar outras opções de transporte (itinerários diferentes) pela cidade” (*idem*, p. 9), com duas condições:

- Que a linha que chegue à integração tenha uma frequência de, no máximo, 20 minutos;
- Que a integração de transportes não onere o passageiro, a exemplo da integração em terminais rodoviários em que não é necessário pagar uma nova passagem.

Se mesmo assim o indicador 1 continuar como insuficiente, o Poder Público Municipal pode criar linhas, rever trajetos ou, em amplo contato com representantes dos visitantes, criar linha especial que chegue na unidade pelo menos nos dias de visita e nos dias de entrega de sacolas de mantimentos, se estes ocorrerem em dias diferentes.

A Ferramenta MCMV justifica o parâmetro adotado ao afirmar que o “número mínimo de três itinerários diferentes estabelecidos para que a qualificação final do Indicador 1 seja “Aceitável” garante que o empreendimento e seu entorno estejam minimamente conectados a outros trechos da cidade e que seus moradores tenham várias possibilidades de mobilidade no território” (Rolnick, 2014, p. 72). Entendemos neste trabalho que, de forma reversa, também pode garantir que vários pontos da cidade cheguem ao mesmo destino: a unidade prisional.

Como terceira etapa, avaliamos se as linhas de transporte público que chegam à unidade têm frequência regular e tempos de espera aceitáveis (*idem*, p. 74) nos dias de visita. Para isso, consideramos a frequência como “intervalo de tempo entre um veículo e outro (ou entre uma composição e outra) da mesma linha de transporte observando-se seus horários de saída do ponto inicial” (*idem*, p.74).

No caso da Ferramenta MCMV, a frequência é analisada no período de entrepico, fora dos horários de maior volume. No caso da presente ferramenta, analisamos os dias

de visitas que ocorrem, geralmente, aos sábados e domingos, especialmente entre as horas de sua realização. Por isso, serão analisados horários das 07 às 08hs e 16 às 18hs, de acordo com os horários médios de visita das unidades prisionais que são 09 às 16hs.

É possível medir a frequência e o período de operação em dias de visita (sábado e domingo), adaptando-se os parâmetros da Ferramenta MCMV, com a classificação de: bom (até 10 minutos), aceitável (11 a 20 minutos) e insuficiente (acima de 20 minutos). Em comparação com o indicador utilizado pela Ferramenta MCMV, houve simplificação já que não é analisado o período de operação da linha (24 horas, 17h/dia ou mais e menos de 17 horas/dia).

Aplicação do indicador

Classificação: conjugando as etapas 2 e 3 temos como avaliação das unidades prisionais quanto ao transporte (Tabela 10):

	Quantidade de linhas	Frequência das Linhas
Bom	Acima de 4 itinerários	Ao menos uma linha com frequência de até 20 minutos
Aceitável	Até 3 itinerários	Ao menos uma linha com frequência de até 20 minutos
Insuficiente	Menos de dois itinerários	E/ou nenhuma linha com frequência de até 20 minutos

Tabela 10: Classificação do Indicador 1 – Transporte (Ferramenta de Avaliação da Localização das Unidades Prisionais)

Fonte de dados: Para análise dessas três etapas (pré-requisitos, quantidade de linhas e frequência) é possível utilizar a base de dados do município, de empresa municipal de transporte ou de concessionárias dos serviços de transporte e, a depender da região, aplicativos de mobilidade. No caso da Região Metropolitana de Recife, é possível acessar o portal do consórcio de transporte Grande Recife⁷¹ ou aplicativos de mobilidade como o Moovit e o Cittamobi⁷², dentre outros.

5.5. Indicador 2: Proximidade de equipamentos públicos

O indicador 2 tem como objetivo avaliar se o acesso da unidade prisional para equipamentos públicos de saúde, de justiça e de combate a incêndios está em níveis aceitáveis às garantias dos direitos fundamentais à saúde, à segurança e à justiça, conforme detalhamento abaixo.

Equipamentos de saúde:

A Lei de execuções penais, ao garantir o direito à saúde ao preso ou internado, determina que “quando o estabelecimento penal não estiver aparelhado para prover a assistência médica necessária, esta será prestada em outro local, mediante autorização da direção do estabelecimento” (Art. 14, §2º).

⁷¹ <http://itinerario.granderecife.pe.gov.br/site/consulta/itinerarios.asp>. Acesso em 15/04/2024.

⁷² <https://moovit.com/pt/> e <https://www.cittamobi.com.br/home/>. Acesso em 15/04/2024.

A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade (PNAISP) foi instituída pela Portaria Interministerial nº 01/2014, “com o objetivo de ampliar as ações de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) para a população privada de liberdade, fazendo com que cada serviço de saúde prisional passasse a ser visualizada como ponto de atenção da Rede de Atenção à Saúde”⁷³.

No SUS, o cuidado com a saúde está ordenado em níveis de atenção, que são a básica, a de média complexidade e a de alta complexidade (Brasil, 2009, p. 41). Nas redes de atenção do SUS,

as ações e serviços de saúde estão organizados em redes de atenção regionalizadas e hierarquizadas, de forma a garantir o atendimento integral à população e a evitar a fragmentação das ações em saúde. O acesso à população ocorre preferencialmente pela Rede Básica de Saúde (atenção básica) e os casos de maior complexidade são encaminhados aos serviços especializados, que podem ser organizados de forma municipal ou regional, dependendo do porte e da demanda do município (*idem*, p. 311).

Dentro das unidades prisionais, a partir da equipe de saúde instalada, é fornecida a atenção básica de saúde pela Unidade Básica de Saúde Prisional (UBSp) com Equipes de Atenção Básica Prisional (EABp), como pontos da Rede de Saúde (RAS). Atualmente, cada unidade prisional de Pernambuco dispõe uma UBSp com Equipes de Atenção Básica Prisional (EABp) (Pernambuco, 2019, p. 11).

As unidades prisionais com 100 a 500 custodiados devem contar com uma EABp Tipo II, composta por: 1 assistente social, 1 cirurgião-dentista, 1 enfermeiro, 1 médico, 1 psicólogo, 1 técnico ou auxiliar de enfermagem, 1 técnico ou auxiliar de higiene bucal e um profissional à escolha da unidade prisional dentre as categorias: assistente social, enfermagem, farmácia, fisioterapia, nutrição, psicologia, terapia ocupacional. É possível a inclusão da atenção à saúde mental com a adição de 1 psiquiatra ou 2 profissionais (assistente social, enfermagem, farmácia, fisioterapia, psicologia, terapia ocupacional). No caso de unidades com mais de 501 custodiados, o acréscimo relacionado à saúde mental é obrigatório (Portaria 482/2014 – Ministério da Saúde).

Segundo a portaria citada, os serviços de saúde devem ter funcionamento mínimo de (Art. 2º):

- I – em unidades prisionais até 100 (cem) custodiados: 6 (seis) horas semanais;
- II – em unidades prisionais com 101 (cento e um) a 500 (quinhentos) custodiados: 20 (vinte) horas semanais; e
- III – em unidades prisionais com 501 (quinhentos e um) a 1200 (um mil e duzentos) custodiados: 30 (trinta) horas semanais.

Ou seja, mesmo que haja, como em Pernambuco, UBSp em todas as unidades prisionais, o acesso ao resto de serviços do SUS extramuros é necessário, seja porque não há equipe de saúde durante todo momento na unidade, seja porque é necessário acessar os serviços de média e de alta complexidade. A atenção básica de saúde promove o “primeiro atendimento das pessoas com eventos agudos de maior gravidade

⁷³ <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/pnaisp>

(amarelo, laranja e vermelho) e encaminhamento, se necessário para pronto atendimento ou pronto-socorro” (Pernambuco, 2019, p. 41).

A Secretaria de Saúde do Estado de Pernambuco reconhece, no seu Caderno Pernambucano de Atenção Primária, que “as principais barreiras de acesso aos serviços de saúde extra muro são, dentre elas, as barreiras geográficas: de natureza geográfica e se manifesta em grandes distâncias aos serviços de saúde”. Deve-se, portanto, considerar que “esta barreira é um elemento fundamental na territorialização da saúde”. (*idem*, p. 2).

Relembramos que, conforme ações fiscalizatórias analisadas no capítulo 4,

a superlotação das celas, sua precariedade e insalubridade tornam as prisões um ambiente propício à proliferação de epidemias e ao contágio de doenças. Todos esses fatores estruturais, como também a má-alimentação dos presos, seu sedentarismo, o uso de drogas, a falta de higiene e toda a lugubridade da prisão fazem com que o preso que ali adentrou numa condição sadia de lá não saia sem ser acometido de uma doença ou com sua resistência física e saúde fragilizadas. (Assis, 2007, p. 74)

Também, como afirma Assis, “a remoção para atendimento em hospitais e outros serviços da RAS, ocorre com escolta policial, a qual na maioria das vezes é demorada, pois depende de disponibilidade” (*idem*, p. 74). Ainda conforme a Portaria Interministerial nº 01/2014 (PNAISP),

Art. 16. Compete ao Estado e ao Distrito Federal:

II - por intermédio da Secretaria Estadual de Justiça, da Administração Penitenciária ou congêneres:

k) garantir o transporte sanitário e a escolta para que o acesso dos presos aos serviços de saúde internos e externos se realize em tempo oportuno, conforme a gravidade;

Como definir, então, qual a distância máxima que uma unidade prisional deve ficar de um hospital que atende média e/ou alta complexidade? Podemos para esse parâmetro adaptar o conceito de área de cobertura e distância crítica, utilizados para os serviços de emergência. Nesse sentido, afirma Galvão *et all* (1999),

na localização de serviços de emergência busca-se em geral prover cobertura a áreas de demanda. A noção de cobertura implica a definição de uma distância (tempo) de serviço, que é a distância (tempo) crítica além da qual a área de demanda é considerada não coberta. (p. 426)

A cobertura por sua vez, segundo publicação do SUS,

É a taxa de acesso de usuários potenciais ao serviço de saúde ou a programas específicos, com oferta sistematizada, proporcionada de forma contínua e em lugares geograficamente acessíveis. No que diz respeito à atenção à saúde, garantir cobertura aos usuários é oferecer atendimento integral, universal e equânime, como garante a Constituição e a legislação brasileira. Todo usuário deve ter acesso e atendimento assegurado, sem restrições ou cláusulas de cobertura, a toda a rede de saúde do SUS. Esse acesso abrange todas as modalidades de cobertura adequadas ao atendimento de que o usuário necessitar, em todo o território nacional (Brasil, 2009, p. 78).

Não há na legislação brasileira normativa que regulamente sobre o que seria considerada uma distância crítica, ou seja, a máxima distância em minutos em que, além

dela, o edifício se encontra fora da área de cobertura do equipamento de saúde. As referências encontradas em outros países apontam para uma variação de 10 a 30 minutos. Nesse sentido, Barreto (2016) afirma que o

limite de cobertura definido pela legislação norte-americana é de no máximo 10 minutos para áreas urbanas com nível de serviço de 95%, podendo ser estendido para 30 minutos para áreas rurais (Ball & Lin, 1993). Em Londres, 95% das solicitações devem ser atendidas em até 14 minutos (Galvão et al., 2003a). Em Montreal, o tempo máximo de resposta deve ser menor ou igual a 10 minutos para 70% das chamadas (Gendreau et al., 2001, p. 828).

O parâmetro de 30 minutos também foi adotado nos estudos Lopes *et all* (2016) e Polzin *et all* (2016). Os últimos autores, citando a Entidade Reguladora de Saúde de Portugal detalham: “30 minutos para assistência inicial, serviços de urgência e cuidados gerais para adultos e crianças, 45 minutos para serviços obstétricos, 60 minutos para tratamentos de longo prazo e 90 minutos para cirurgias gerais em hospitais” (p. 847).

Nos artigos encontrados, o problema em geral é onde colocar novos hospitais e distribuir os equipamentos de saúde e/ou de combate a incêndios no território para que eles tenham uma maior cobertura máxima e para que partes do território não fiquem descobertas. No caso da presente pesquisa, o ponto de vista é outro: a ideia é que uma unidade prisional deve considerar a rede de saúde e de combate a incêndios já existente no território, para assim chegar à conclusão do lugar ótimo (ou pelo menos aceitável) para que a alocação de uma nova unidade não prejudique o acesso dos usuários (majoritariamente presos) a esses equipamentos em tempo hábil.

Equipamentos de combate a incêndios

De acordo com Ressel Filho e Gonçalves (2015), nas chamadas de combate a incêndios e incêndios florestais, o tempo de deslocamento até o local é o ponto mais crítico dentre as fases que antecedem o combate em si. Se as vias de acesso são precárias ou o local do incêndio for muito distante, a chegada da equipe de combate é dificultada, e assim poderá permitir o aumento do perímetro do fogo, dificultando o seu combate. Para evitar essa dificuldade, é importante uma manutenção adequada nas estradas e rodovias e, sempre que possível, uma descentralização das equipes de combate, de modo que possa ser designada a equipe que estiver mais próxima ao local do fogo (p. 407 a 409).

Soma-se a esta necessidade o fato verificado na inspeção do CNJ (2022) em Pernambuco que há unidades prisionais em que não há auto de vistoria dos bombeiros e que não cumprem os requisitos de prevenção à incêndio, como o Complexo do Curado, onde ocorreu curto-circuito causado por fiação exposta e goteiras (p. 58), por exemplo.

Assim, a proximidade de equipamentos de combate a incêndios, no caso brigadas do Corpo de Bombeiros⁷⁴, deve ser levada em consideração na avaliação da localização das unidades prisionais.

Equipamentos de Justiça

⁷⁴ Informações sobre as sedes de atividades técnicas do Corpo de Bombeiros em Pernambuco e suas áreas de abrangência podem ser acessadas em: <https://www.bombeiros.pe.gov.br/index.php/informacoes/centro-de-atividades-tecnicas>

A importância da proximidade das unidades prisionais e dos equipamentos de Justiça se dá, especialmente, por causa do necessário deslocamento de reclusos para realização de audiências, como medida de garantia de ampla defesa e contraditório e de combate à tortura e maus-tratos. Dentre as audiências, o preso deve ser apresentado à presença do juiz quando do cumprimento de novo mandado de prisão (audiência de custódia – art. 310, CPP), no curso da ação penal para interrogatório, colheita de provas e decisão do juiz (audiência de instrução e julgamento – art. 400, CPP) ou nas audiências que buscam avaliar intercorrências durante o cumprimento da pena (art. 197, LEP), por meio de escoltas realizadas por policiais penais em veículos oficiais.

O Código de Processo Penal (CPP) determina que:

Art. 185 § 2º Excepcionalmente, o juiz, por decisão fundamentada, de ofício ou a requerimento das partes, poderá realizar o interrogatório do réu preso por sistema de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real, desde que a medida seja necessária para atender a uma das seguintes finalidades:

I - prevenir risco à segurança pública, quando exista fundada suspeita de que o preso integre organização criminosa ou de que, por outra razão, possa fugir durante o deslocamento;

II - viabilizar a participação do réu no referido ato processual, quando haja relevante dificuldade para seu comparecimento em juízo, por enfermidade ou outra circunstância pessoal;

III - impedir a influência do réu no ânimo de testemunha ou da vítima, desde que não seja possível colher o depoimento destas por videoconferência,

IV - responder à gravíssima questão de ordem pública (grifo nosso)

O caráter presencial das audiências foi reforçado pela Resolução nº 481/2022 que revogou integralmente as Resoluções do CNJ que permitiram a ampla utilização de audiências por videoconferência em virtude da pandemia do Coronavírus⁷⁵. A Resolução 481/2022 também alterou Resolução 354/2020, que dispõe sobre a audiências por videoconferência, nos termos do

Art. 3º As audiências só poderão ser realizadas na forma telepresencial a pedido da parte, ressalvado o disposto no § 1º, bem como nos incisos I a IV do § 2º do art. 185 do CPP, cabendo ao juiz decidir pela conveniência de sua realização no modo presencial. Em qualquer das hipóteses, o juiz deve estar presente na unidade judiciária:

I – urgência;

II – substituição ou designação de magistrado com sede funcional diversa;

III – mutirão ou projeto específico;

IV – conciliação ou mediação; e

V – indisponibilidade temporária do foro, calamidade pública ou força maior

VI – atos processuais praticados em Pontos de Inclusão Digital, na forma da Resolução CNJ 508/2023.

Nesse sentido, o CNJ em seu Manual de Prevenção e Combate à Tortura e Maus-Tratos para Audiência de Custódia (2020), verificou por meio do Sistema de Audiência de Custódia (SISTAC) que

⁷⁵ Resoluções CNJ nºs 313, 314, 318, 322, 329, 330 e **357**, todas de 2020. Destacamos a Resolução 357/2020, que dispõe sobre a realização de audiência de custódia por videoconferência quando não for possível a realização, em 24 horas, de forma presencial.

desde o início da pandemia e com a suspensão das audiências de custódia, houve um decréscimo de 74% no percentual de identificação judicial de indícios de tortura e maus-tratos. Há, portanto, sinais preocupantes de subnotificação de violência policial no período, de maneira que se denota que a apresentação presencial da pessoa presa à autoridade judicial é momento crucial para o relato de tortura e maus-tratos e identificação de outros indícios (p. 20)

Em outra publicação, o CNJ (2021b) reforça a presencialidade das audiências, especialmente as de custódia, para prevenção da tortura, considerando que

O menor período de deslocamento é também uma forma de reduzir o risco à exposição da pessoa custodiada a situações de tortura, maus-tratos ou tratamentos desumanos e degradantes (p. 67).

A realização de audiências de custódia em estabelecimentos policiais também prejudica a publicidade das audiências de custódia, bem como impacta na privacidade e segurança das pessoas custodiadas para a realização de relatos de casos de tortura e maus-tratos (p. 69).

Sobre esse ponto, na inspeção realizada nas unidades prisionais em Pernambuco em 2022, o CNJ (2023) verificou que:

- Presídio Frei Damião Bozzano (Complexo do Curado): a direção da unidade informou ao CNJ que “a virtualização das audiências facilita, em termos de logística, as escoltas anteriormente necessárias para a apresentação das pessoas privadas de liberdade às audiências presenciais”, tendo ocorrido 425 audiências presenciais e 862 audiências virtuais em 2022 (p. 200).
- COTEL: “os custodiados informaram que o policial estava presente na sala durante a audiência e que permaneceram algemados” (p. 245)
- Limoeiro: na unidade “são realizadas principalmente audiências de instrução, de maneira virtual. A condução presencial obrigatória ocorre apenas para as sessões plenárias de julgamento pelo Tribunal do Júri” (p. 322)

Nesse sentido, o CNJ determinou ao Tribunal de Justiça de Pernambuco a imediata retomada das audiências de custódia presenciais em todas as hipóteses, inclusive nos cumprimentos de novos mandados de prisão para pessoas já presas por outros crimes. Além disso, recomendou que os juízes garantam “o direito de presença da pessoa custodiada até o final da audiência de custódia - assegurando-lhe o direito de presenciar a manifestação das partes, cabendo à autoridade judicial comunicá-la de sua decisão de forma clara e instruí-la acerca de eventuais medidas cautelares aplicadas” (p. 344-345).

Reforça-se, portanto, a importância da proximidade das unidades prisionais em relação aos equipamentos do Poder Judiciário que realizam as audiências criminais e de execução penal, considerando a relevância na garantia de direitos da apresentação presencial do processado ao juízo competente.

Aplicação do indicador

A aplicação do indicador leva em conta a relevância para garantia de direitos dos presos provisórios e condenados dos equipamentos de saúde, combate a incêndio e de Justiça. Nesse caso, o deslocamento do recluso a esses equipamentos se dá por escolta

de policiais penais em veículo (carro) oficial. Consideramos o atendimento prioritário aos equipamentos de saúde, tendo em vista a sua urgência para manutenção da vida, e a partir daí estendemos o parâmetro para os outros dois tipos de equipamentos, conforme Tabela 11.

Classificação:

	Distância em minutos até os equipamentos públicos
Bom	Todos os 3 equipamentos (saúde, combate a incêndios e Justiça) até 30 minutos de carro
Aceitável	1 ou 2 equipamentos, sendo um deles o de saúde, até 30 minutos de carro
Insuficiente	Nenhum dos equipamentos até 30 minutos de carro

Tabela 11: Classificação do Indicador 2 – Proximidade de Equipamentos Públicos (Ferramenta de Avaliação da Localização das Unidades Prisionais)

Forma de coleta: Rotas a partir dos endereços oficiais dos equipamentos de saúde, bombeiros e justiça⁷⁶ que atendam àquela unidade prisional aplicados à base cartográfica de dados territoriais do IBGE, com o auxílio de ferramentas como o Google Maps.

5.6. Indicador 3: Rede de Circulação de Visitantes

A circulação de pedestres deve sempre ser considerada de forma a “incluir usuários que precisam de auxílio para se locomover ou carregar objetos, tais como cadeiras de rodas, carrinhos de bebê e carrinhos de compras” (ITDP, 2017, p. 22). No caso das visitantes das unidades prisionais, reforçamos mais uma vez o caráter majoritário de mulheres com sacolas de mantimentos e/ou com crianças.

Por isso, o objetivo do indicador 3 é avaliar se os caminhos dos visitantes, saindo dos pontos de parada ou estações de transporte público até as unidades prisionais, atendem “os padrões mínimos de acessibilidade”. O presente indicador segue os parâmetros do indicador 9 – “Rede de Circulação de Pedestres” da Ferramenta MCMV.

Nesse sentido, consideraremos os espaços de circulação como aceitáveis quando forem “desobstruídos, com calçadas protegidas e os pontos de ônibus tem abrigos e qualidade, produzindo um ambiente de pedestres completo, seguro e confortável para qualquer pessoa” (Rolnik *et al*, 2014, p. 99).

Considerando os limites da presente pesquisa, outros critérios da Ferramenta MCMV para considerar uma rede de circulação aceitável não serão inicialmente considerados, como o “espaço para locação de postes, sinalizações, mobiliário urbano, canteiros e vegetação: mínimo 0,75m” e “Travessias seguras e com sinalização nos cruzamentos” (*idem*, p. 100). Também não serão levados em conta a rede de iluminação que para ser completa deve ter “pontos de iluminação que cubram toda a extensão dos espaços de circulação durante a noite” nem arborização e elementos de sombra.

⁷⁶ Em Pernambuco foram utilizados os endereços: <https://portal.saude.pe.gov.br/secretaria-executiva-de-coordenacao-geral/gerencias-regionais-de-saude> e <https://cispe.saude.pe.gov.br/> (saúde), <https://www.bombeiros.pe.gov.br/index.php/informacoes/centro-de-atividades-tecnicas> (combate a incêndios), <https://portal.tjpe.jus.br/servicos/consulta/enderecos-de-foruns> (Poder Judiciário)

Em futuras pesquisas, é possível se pensar em uma ampliação do presente indicador para abarcar os critérios supracitados e/ou os parâmetros para o mobiliário e o sombreamento necessário para que as famílias aguardem as visitas, como sombras e bancos nos locais de fila. Nesse último ponto, destacamos que na inspeção realizada na Unidade Prisional de Tacaimbó, o CNJ verificou que as famílias esperavam em “banquinhos de concreto organizados em forma de fila, sem qualquer conforto para quem provavelmente realizou uma longa viagem e está em uma espera que dura horas – tendo em vista os procedimentos de revista” (2022, p. 295). Por isso houve recomendação do CNJ à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos para a “criação de espaço de acolhimento e proteção das condições climáticas para familiares nas áreas externas e internas em todas as unidades prisionais do estado” (*idem*, p. 356).

Aplicação do indicador

A aplicação do Indicador 3 segue os parâmetros de espaços de circulação de pedestres desobstruídos, com calçadas protegidas e os pontos de ônibus com abrigos, para assegurar critérios mínimos de segurança e acessibilidade. Diferentemente dos outros dois indicadores, não há critério intermediário, denominado “aceitável”. Assim, a rede de circulação pode ser apenas suficiente ou insuficiente (Tabela 12), tendo em vista que a rede de circulação só pode ser considerável completa quando presente o mínimo de critérios apresentados. Esta também foi uma escolha metodológica da Ferramenta do indicador 9 da Ferramenta MCMV.

Classificação:

Suficiente	Espaços de circulação de pedestres são desobstruídos, com calçadas protegidas e os pontos de ônibus tem abrigos
Insuficiente	Espaços de circulação de pedestres são obstruídos e/ou com calçadas protegidas e/ou os pontos de ônibus não tem abrigos

Tabela 12: Classificação do Indicador 3 – Rede de Circulação de Visitantes (Ferramenta de Avaliação da Localização das Unidades Prisionais)

Forma de coleta: planos e projetos, mapas, fotografias aéreas ou imagens de satélite de alta resolução e atualizadas e visitas *in loco*.

5.7. Aplicação da Ferramenta de Avaliação da Localização das Unidades Prisionais:

O presente subcapítulo pretende fazer a aplicação da Ferramenta de Avaliação da Localização das Unidades Prisionais no sistema penitenciário pernambucano. Os casos foram escolhidos considerando a análise *a priori* de unidades que tinham características divergentes para verificar a aplicabilidade da ferramenta em suas nuances, de forma a confirmar a aplicabilidade dos indicadores selecionados. A escolha se deu a partir da análise preliminar dos dados quantitativos sobre as 24 unidades prisionais e das referências feitas nas ações fiscalizatórias analisadas no capítulo 4.

Como afirma Yin (2001), a seleção de casos pilotos tem como critérios, em geral, “a conveniência, o acesso aos dados e a proximidade geográfica” (p. 101). Nesse sentido, escolheu-se o Complexo do Curado, no município de Recife, por 1) serem amplos os

dados sobre o próprio Complexo, já que localizado na capital de Pernambuco e centro das atenções dos órgãos fiscalizadores⁷⁷, inclusive internacionais, motivado pelo histórico cenário de massiva violação de direitos; e 2) haver uma base de dados ampla sobre transporte e equipamentos públicos georreferenciados por estar inserido na Região Metropolitana do Recife (RMR), que pode ser acessada facilmente por ferramentas públicas ou privadas.

Por outro lado, como afirma o autor, o caso-piloto pode representar “o mais complicado dos casos reais, de forma que aproximadamente todas as questões relevantes da fase de coleta de dados serão encontradas nesse local” (*idem*, p. 100). Dessa forma, foi escolhido o Presídio de Itaquitinga I, cuja localização aparece nas inspeções e em outras denúncias da sociedade civil como especialmente problemática.

5.7.1. Caso 1: Presídio Aspirante Marcelo Francisco de Araújo (PAMFA- Complexo do Curado)

Em 06 de março de 1979 foi inaugurado o Presídio Professor Aníbal Bruno no bairro Curado, zona oeste do Recife. Em 2012, após a visita e determinação de medidas cautelares pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, conforme item 4.2, o presídio passou por reforma e foi desmembrado em três unidades: Presídio Aspirante Marcelo Francisco de Araújo (PAMFA), Presídio Juiz Antônio Luiz Lins de Barros (PJALLB) e Presídio Frei Damião de Bozzano (PFDB). Juntos, os três presídios formam o Complexo Prisional do Curado (Figura 20).



Figura 20: Vista Aérea do Complexo do Curado – 2023. Google Earth (2023)

Como indicado nas inspeções analisadas no capítulo 4, diversas, históricas e sistemáticas são as violações de direitos humanos encontradas há mais de década no Complexo do Curado: superlotação, péssima alimentação, racionamento de água,

⁷⁷ O Complexo do Curado aparece através de um ou de todos os seus presídios em todas as inspeções disponíveis realizadas de 2011 a 2022, vide capítulo 4.

denúncias de tortura, favelização, falta de assistência material, precárias assistências de saúde e ausência de oportunidades de trabalho e estudo, dentre outras.

Quanto à superlotação, é necessário frisar uma recente mudança de paradigma. Em dezembro de 2022 (SISDEPEN), a taxa de ocupação das unidades era conforme indicado na Tabela 13 abaixo.

	Quantidade de vagas	População Prisional	Taxa de Ocupação (%)
PAMFA	464	1685	363,15%
PJALLB	901	1978	219,53%
PFDB	454	1002	220,70%

Tabela 13: Taxa de ocupação unidades prisionais do Complexo do Curado – dez/2022. Fonte: SISDEPEN

Ou seja, todos os presídios estavam com uma superlotação crítica acima dos 200% em 2022, característica histórica do Curado há mais de década. O PAMFA em 2022 chegou a ter mais de 3 pessoas para cada vaga. Porém, no relatório de dezembro de 2023 do SISDEPEN, a situação se modificou bastante, conforme Tabela 14.

	Quantidade de vagas	População Prisional	Taxa de Ocupação (%)
PAMFA	464	582	125,43%
PJALLB	901	691	76,69%
Frei Damião	954	392	41,09%

Tabela 14: Taxa de ocupação unidades prisionais do Complexo do Curado – dez/2023. Fonte: SISDEPEN

Como podemos perceber na comparação entre as Tabelas 13 e 14, a taxa de ocupação das unidades caiu muito e as unidades do PJALLB e Frei Damião passaram a não ter mais superpopulação. No caso do PAMFA, a superpopulação caiu de 363,15% para 125,43%. Observamos também um aumento de vagas no Presídio Frei Damião, que sai de 454 para 954 vagas.

Essa drástica mudança ocorre após:

- a) Decisão da Corregedoria Nacional de Justiça, em 25 de agosto de 2022 logo depois das visitas *in loco* de inspeção do CNJ (item 4.8), com a determinação ao Tribunal de Justiça da adoção de medidas concretas e efetivas para a redução de 70% do número de presos do Complexo do Curado, dentre outras⁷⁸.
- b) Criação do Gabinete de Crise em âmbito estadual para monitoramento contínuo das unidades do Complexo do Curado, formado por representantes do Tribunal de Justiça de Pernambuco, da Corregedoria Geral de Justiça, da Procuradoria Geral do Estado, da Defensoria Pública Estadual, do Tribunal de Contas do Estado e da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos⁷⁹;
- c) Autorização pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública em 24 de abril de 2023 da realização de Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária para atuação do Departamento Penitenciário Nacional junto ao Governo do Estado de

⁷⁸ A Corregedoria Nacional de Justiça integra o Conselho Nacional de Justiça e assume funções correicionais, regulatórias e de apuração de irregulares no funcionamento dos serviços judiciais, dentre outras. A determinação se deu nos autos do Pedido de Providências 0005365-95.2022.00.0000.

⁷⁹ <https://www.cnj.jus.br/umf-divulga-balanco-das-inspecoes-no-complexo-do-curado-pe/>

Pernambuco, determinada quando verificada grave crise no sistema penitenciário⁸⁰.

As ações de redução da população carcerária do Complexo do Curado também contaram com a demolição da estrutura do Presídio Frei Damião de Bozzano e a construção de novo prédio com as 954 vagas.

Feitas as necessárias considerações, aplicamos a ferramenta ao Presídio Aspirante Marcelo Francisco de Araújo (PAMFA), mas a maioria da sua caracterização pode ser aplicada a todo o Complexo do Curado, tendo em vista a contiguidade dos presídios, exceto os dados sobre regime indicado e predominante, população e taxa de ocupação, próprias deste presídio.

Presídio Aspirante Marcelo Francisco de Araújo (PAMFA) – Complexo do Curado			
		Dados coletados	Classificação
Qualificação	Regime indicado	Fechado	
	Regime predominante	Fechado: 154 (26,46%) e Presos Provisórios: 428 (73,54%)	Presos Provisórios
	Gênero	Masculino	
	Número de vagas	464 vagas	Média capacidade
	Taxa de ocupação	125,43%	Superlotação Crítica
	Situação do setor censitário	1- Área Urbana de Alta Densidade de Edificações	
Indicador 1- Transporte	Ponto de ônibus	3 minutos	Bom
	Quantidade de linhas	11 ⁸¹	
	Mais de 4 itinerários	Sim	
Indicador 2 – Proximidade de equipamentos públicos	Saúde	8 min	Bom
	Bombeiros	24 min	
	Justiça	19 min	
Indicador 3 – Rede de Circulação de Visitantes	Calçadas protegidas	Sim	Insuficiente
	Pontos de ônibus com abrigos	Não	

Tabela 15: Ficha Técnica PAMFA – Aplicação da Ferramenta de Avaliação da Localização de Unidades Prisionais

⁸⁰ Portaria MJSP nº 360 de 24 de abril de 2023

⁸¹ As linhas são: 209 - Coqueiral/Barro, 212 - Jardim São Paulo, 219 - TI Jaboatão (Sancho)/TI TIP, 240 - Cavaleiro/CEASA, 302 - TI TIP/Caxangá, 320 - Curado I/Werneck (Via Totó), 321 - Jardim São Paulo (Abdias de Carvalho), 324 - Jardim São Paulo (Piracicaba), 331 - Totó (Jardim Planalto), 332 - Totó (Abdias de Carvalho), 360 - Totó/Boa Viagem. Fonte: Consórcio de Transporte Grande Recife. Disponível em: <https://www.granderrecife.pe.gov.br/transporte/sistema-estrutural-integrado/>. Acesso em: 05 abril de 2024.

A Ficha Técnica acima foi preenchida com as diversas fontes de dados citadas nos itens anteriores do presente capítulo. Assim, os dados referentes aos itens Regime Indicado, Regime Predominante, Gênero, Número de Vagas e Taxa de Ocupação foram colhidos junto à base SISDEPEN, que permite o acesso às bases de dados de cada ciclo semestral⁸², referentes a dezembro de 2023. São esses dados que, consolidados, foram os Relatórios de Informações Penais (RELIPEN), apresentados pela SENAPPEN.

Para a classificação sobre a Situação do Setor Censitário, foi utilizada a Base de dados cartográfica do IBGE (2022). As informações sobre os pontos e as linhas de ônibus foram colhidas a partir das informações do Consórcio de Transporte Grande Recife, por se tratar da RMR e por meio do aplicativo Google Maps. Já as informações sobre os equipamentos públicos de saúde, combate a incêndios e justiça que atendem ao PAMFA, foram retiradas das informações trazidas pelos respectivos órgãos responsáveis: Secretaria de Saúde, Corpo de Bombeiros e Tribunal de Justiça (item 5.5). Por fim, as informações sobre a rede de circulação puderam ser verificadas pela utilização do aplicativo Google Street View.

Analisando os dados acima, o Complexo do Curado fica em setor censitário em situação urbana de alta densidade de edificações (item 5.3.4 – IBGE 2022) na zona oeste de Recife, capital do estado de Pernambuco, o que pode implicar uma boa oferta de transportes e equipamentos públicos.

De fato, o Indicador 1 foi classificado como “bom”, após a verificação da existência de um ponto de ônibus a menos de 3 minutos da unidade prisional, por onde circulam de 11 linhas de ônibus, com mais de 4 itinerários diferentes. Também classificamos como “bom” o indicador 2, tendo em vista o atendimento aos parâmetros de proximidade dos equipamentos de saúde, de combate a incêndios (Bombeiros) e Justiça, todos a menos de 30 minutos da unidade prisional.

Ao analisar o indicador 3, porém, podemos verificar que, mesmo estando na capital do Estado, com a alta concentração de serviços e equipamentos públicos, observamos que os pontos de ônibus próximos ao Complexo não possuem abrigos, sujeitando os visitantes das unidades, seus demais usuários e a população em geral do bairro do Curado às intempéries enquanto aguardam os ônibus chegarem. Por isso, apesar das calçadas protegidas, a classificação para o indicador 3 (Rede de Circulação de Pedestres) foi de insuficiente.

5.7.2. Caso 2: Presídio de Itaquitanga I

O Presídio de Itaquitanga I foi inaugurado em 08 de janeiro de 2018, destinado a presos em cumprimento de pena em regime fechado, sendo de segurança máxima. Ele representa a primeira de cinco unidades previstas para compor o Centro Integrado de

⁸² <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/bases-de-dados>

Ressocialização de Itaquitinga (CNJ, 2002, p. 304). O Presídio de Itaquitinga II foi inaugurado em setembro de 2023, os demais ainda permanecem em construção.

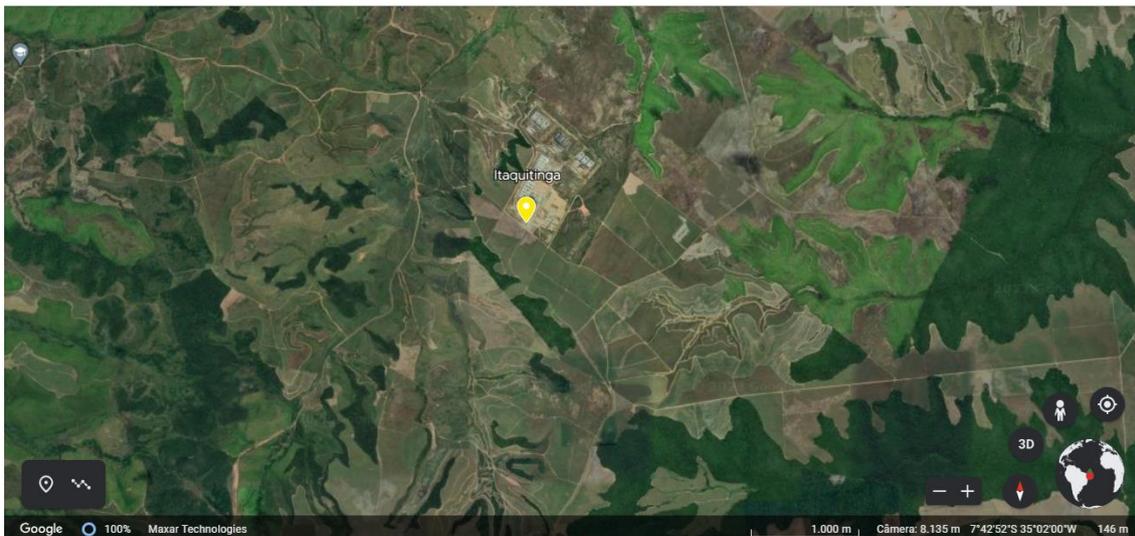


Figura 21: Vista aérea do Presídio de Itaquitinga I – 2023. Fonte: Google Earth (2023)

Previamente, já podemos ver pela vista aérea do presídio (Figura 21) que ele se encontra em área amplamente isolada de outros edifícios. Conforme detalhado no capítulo 4.

O presídio é citado nos relatórios de inspeções analisados a partir de 2019, sendo a sua primeira aparição na recomendação para que os membros do Ministério Público levassem em consideração a sua baixa taxa de ocupação à época para os pedidos de transferência de presos de unidade superlotadas para Itaquitinga I (CNMP, 2019).

Depois disso, os relatos foram de “mau cheiro”, “acúmulo de lixo”, “ausência de sabão”, “aumento da agressividade dos policiais após a suspensão das visitas presenciais dos familiares” durante a pandemia de Covid-19 (MECPT, 2020). Também foram relatados quanto à unidade, “denúncias de tortura”, fornecimento de alimentação inadequada”, “abastecimento suplementar por meio de carros pipa”, comercialização de alimentos e água nas cantinas por presos abusivos, falta de assistência material (limpeza, higiene, vestuário e roupa de cama) (CNJ, 2022).

Especialmente sobre a localização, foram destacados a dificuldade de acesso, que também “causa embaraços para a lotação de policiais penais na unidade”; o “lugar isolado e sem acesso a transporte público”; a distância entre a unidade prisional e a área urbana que afeta os atendimentos externos de saúde; os custos para visitantes de 100 a 300 reais por visita, a estrada “bastante isolada e com vários trechos em péssimas condições (estrada de terra, bastante irregular e esburacada)” (CNJ, 2022).

Em 17 de janeiro de 2024, o Ministério Público de Pernambuco (MPPE), por meio de sua 36ª Promotoria de Justiça de defesa da cidadania da Capital (transportes) e 19ª Promotoria de Justiça das Execuções Penais da Capital, emitiu a Recomendação 02010.000.049/2023. Nela, o MPPE recomenda “à Secretaria Executiva de Ressocialização - SERES do Estado de Pernambuco que garanta, mediante fretamento social, o serviço de transporte dos familiares dos reeducandos, em dias de visitação, entre o presídio de Itaquitinga e o Terminal Integrado de Igarassu”.

Os princípios norteadores da recomendação foram a “dignidade da pessoa humana e o direito à visita”; a “função de integração social do condenado, exercida pela execução penal”; e o fato de que “o encarceramento deve restringir apenas a liberdade de locomoção do apenado e não o seu convívio e amparo familiar”, além das regras da execução penal previstas na Lei de Execuções penais e nas Regras de Mandela, citadas amplamente no presente estudo.

O MPPE destaca que:

restou constatado que as famílias dos reeducandos recolhidos no Presídio de Itaquitanga - PIT têm enfrentado dificuldade para acessar o local nos dias de visita em razão da ausência de transporte público bem como pelo fato da unidade estar situada em perímetro de difícil acesso; e que os próprios reeducandos, quando libertos, precisam se deslocar por cerca de 12 (doze) quilômetros a pé até chegar ao centro de Itaquitanga.

As Promotorias também ressaltam a responsabilidade do Estado quando afirmam “que a decisão por alocar o presídio em zona rural do município de Itaquitanga partiu do Estado de Pernambuco, competindo a ele, portanto, garantir que o direito à visita dos presos por familiares possa ser exercido sem barreiras de ordem operacional e econômica”.

Exposto o contexto da unidade prisional, apresentamos a sua ficha técnica (Tabela 16):

Presídio de Itaquitanga I			
	Parâmetro	Dados	Classificação
Qualificação	Regime indicado	Fechado	
	Regime predominante	Fechado: 1279 (98,01%) e Presos Provisórios: 26 (1,99%)	Fechado
	Gênero	Masculino	
	Número de vagas	912 vagas	Alta capacidade
	Taxa de ocupação	143,09%	Superlotação Crítica
	Situação do setor censitário	8- Área Rural (exclusive aglomerados)	
Indicador 1 - Transporte	Ponto de ônibus	+ de 20 minutos	Insuficiente
	Quantidade de linhas	prejudicado	
	Mais de 4 itinerários	prejudicado	
Indicador 2 - Proximidade de equipamentos públicos	Saúde	40 min	Insuficiente
	Bombeiros	37 min	
	Justiça	27 min	
Indicador 3 - Rede de Circulação de Visitantes	Calçadas protegidas	Não	Insuficiente
	Pontos de ônibus com abrigos	Não	

Tabela 16: Ficha Técnica de Itaquitanga I – Aplicação da Ferramenta de Avaliação da Localização de Unidades Prisionais

A Ficha Técnica de Itaquitanga I seguiu as mesmas fontes explicitadas no item 5.7.1., exceto quanto aos dados do Consórcio Grande Recife, que atende apenas a Região

Metropolitana do Recife. Os dados sobre transportes públicos, que preliminarmente já indicaram o Indicador 1 como insuficiente pela ausência de pontos ou estação de ônibus qualificáveis (item 5.4), puderam ser acessados pelo aplicativo Google Maps, foram corroboradas pela recomendação do MPPE citada acima e podem também ser complementadas por pedidos de informações ao governo municipal do Município de Itaquiingá.

Assim, foi possível caracterizar Itaquiingá I como uma unidade prisional dedicada especialmente ao regime fechado, de alta capacidade (912 vagas) e com superlotação crítica (143,09%), localizada em setor censitário na situação Área Rural (exclusive aglomerados) (IBGE, 2022), ou seja, “área externa ao perímetro urbano, exclusive as áreas de aglomerado rural” (Pera & Bueno, 2016).

Quanto ao indicador 1 - Transportes públicos, não há linhas que tenham ponto de parada localizado a menos de 20 minutos ou 1 km da unidade prisional, ou seja, não há linhas qualificáveis para o indicador. Por isso, os demais itens do indicador se tornam prejudicados e levam à classificação de “insuficiente” para o indicador.

Também podemos verificar o acesso precário aos equipamentos públicos essenciais de saúde, de combate a incêndios e de Justiça, especialmente considerando que o Hospital Belarmino Correia, localizado no município de Goiana e que atende a unidade prisional, fica a 40 minutos de carro (transporte por escolta).

Por fim, não há de se falar também nem em calçadas desobstruídas nem em abrigo para o ponto de ônibus. Para ilustrar, mostramos na Figura 22 a captura de imagem do Google Street View da via de acesso à unidade prisional:

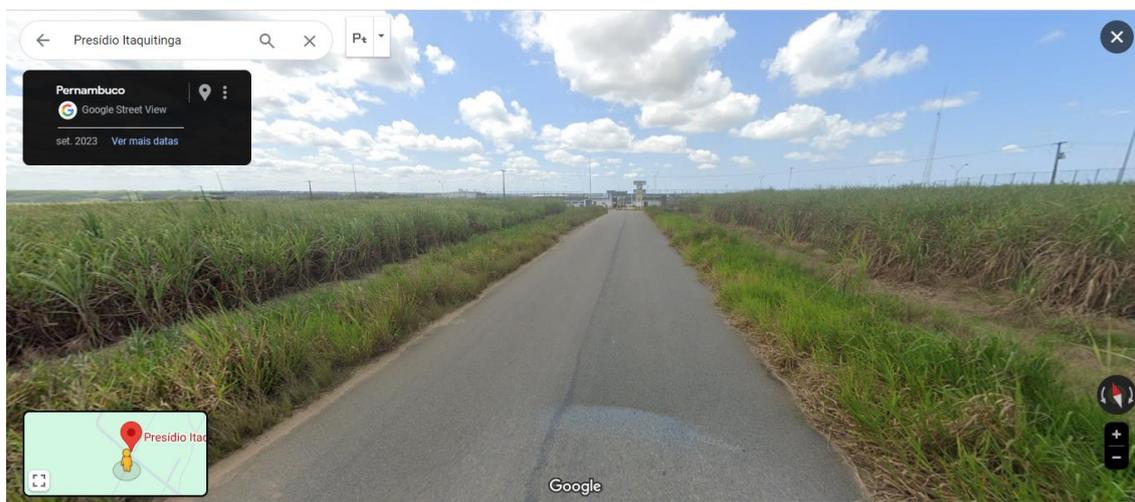


Figura 22: Via de Acesso ao Presídio de Itaquiingá I. Fonte: Google Street View (2023)

Corroborando as observações apresentadas nas inspeções, após a aplicação da Ferramenta, verificamos que o Presídio de Itaquiingá I apresenta déficits preocupantes quanto ao acesso a transportes públicos, a equipamentos públicos essenciais e à rede aceitável de circulação de pedestres. A sua localização, a sua infraestrutura do entorno e os serviços disponibilizados são, portanto, insuficientes para a garantia dos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade decorrentes desses acessos: direito à

convivência familiar, saúde, acesso à justiça, dignidade da pessoa humana, dentre outros.

5.8. Considerações Finais do Capítulo 5

No capítulo 5 foram apresentadas a construção e a aplicação em casos piloto da Ferramenta de Avaliação da Localização das Unidades Prisionais. Escolhemos para os casos o Presídio Aspirante Marcelo Francisco de Araújo (PAMFA), localizado no Complexo Curado em Recife, e o Presídio de Itaquitinga I, localizado em município homônimo.

Foram demonstradas as motivações e os parâmetros utilizados para cada item da qualificação das unidades e para cada um dos indicadores, delineando as suas classificações e fontes de dados possíveis. Nesse sentido, entendendo as limitações da presente pesquisa, selecionamos três dos âmbitos que podem ser influenciados pela localização das unidades prisionais e pelas características do seu entorno: transporte público, proximidade de equipamentos públicos essenciais e rede de circulação de visitantes, ressaltando que outros indicadores podem acrescer e aprimorar a ferramenta.

O objetivo foi de criar uma ferramenta simplificada, que poderá ser utilizada pelos gestores públicos das políticas públicas afetadas ou pelos órgãos de controle externo, estatais ou da sociedade civil, para a avaliação de aspectos relacionados às novas unidades prisionais implantadas ou para o melhoramento das unidades já existentes, no que for possível.

Para os casos piloto, foram selecionados dois casos preliminarmente díspares em termos de localização: o Complexo do Curado, por meio do PAMFA, incrustado na malha urbana da zona oeste da cidade do Recife, em plena região metropolitana, com amplo acesso a transportes e a serviços públicos; e o Presídio de Itaquitinga I, integrante de complexo ainda em construção, inaugurado em 2018 em período de intensificação da interiorização penitenciária e localizado em área rural isolada da malha urbana.

De um lado, os dados analisados nos relatórios das ações fiscalizatórias (Capítulo 4) e naqueles colacionados para a aplicação da Ferramenta ao Presídio Itaquitinga I (Capítulo 5) confluem para a constatação da necessidade de atenção da política penitenciária pernambucana para as problemáticas relacionadas à localização e à acessibilidade do presídio em área rural isolada, primordialmente quando se refletem na garantia de direitos humanos das pessoas privadas de liberdade. Isso se dá considerando especialmente as verificações de grande distância de qualquer malha urbana, até mesmo a do município sede; de ausência completa de transporte público para as visitas sociais; e de falta crítica de proximidade de equipamentos públicos de saúde, de combate a incêndios e de justiça.

De outro lado, o Complexo do Curado é tratado como local de massiva violação de direitos humanos por todas as ações fiscalizatórias analisadas de 2011 a 2022 (Capítulo 4) em relação a todos os seus presídios, inclusive o PAMFA. Porém, a sua localização não

foi um tema que apareceu diretamente nas inspeções realizadas, exceto no caso da construção de muro mais espesso como proposta para diminuição dos arremessos de armas e drogas para a unidade. A aplicação da Ferramenta ao PAMFA permitiu a verificação de que, apesar de atendidos os critérios selecionados de acesso a transporte público (indicador 1) e proximidade de equipamentos públicos essenciais (indicador 2), há deficiências constatáveis quanto a rede de circulação de visitantes, classificando o PAMFA – Curado como insuficiente no indicador 3. Deficiências essas que merecem atenção do Poder Público e podem ser fruto de melhorias.

A aplicação da Ferramenta a casos tão preliminarmente díspares teve como propósito testar as variáveis possíveis idealizadas para a criação da Ferramenta e apresentar possíveis conclusões, relacionando-as aos achados do Capítulo 4, em um processo contínuo de construção.

6. Considerações finais da dissertação

O movimento de instalação de unidades prisionais em áreas cada vez mais isoladas em Pernambuco faz parte de um processo histórico não só nacional, como internacional. Nesse processo, porém, não foram levados em conta o impacto que a localização das unidades prisionais causa na fruição dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

Os custos de deslocamento intermunicipal, de estadia (necessários quando as distâncias são ainda maiores) e de outros serviços como alimentação, recaem sobre uma família e uma comunidade que já sofrem, em sua maioria, dificuldades econômicas. Tais fatos dificultam, diminuem a frequência ou impossibilitam as visitas sociais, tão importantes para a manutenção dos laços familiares, a ressocialização do preso, um retorno mais digno à sociedade após sua soltura e a amenização dos sofrimentos da prisão. Especialmente no contexto brasileiro e pernambucano, palcos de massiva violação de direitos humanos, as famílias são responsáveis por complementar indevidamente a alimentação e a assistência material com itens básicos e necessários à sobrevivência do interno, obrigação que na verdade é legal e constitucional do Estado.

Os danos socioeconômicos aos presos, às suas famílias e às suas comunidades são, portanto, evidentes. A política crescente de interiorização e isolamento dos estabelecimentos penais “marginaliza os indivíduos infratores, isola-os fisicamente, estigmatiza-os como seres não pertencentes ao espaço urbano” (Cordeiro & Daufemback, 2011, p. 4).

Além das visitas, outros impactos da localização e da forte tendência de interiorização foram notados no presente estudo, especialmente quando analisadas as ações fiscalizatórias dos órgãos de controle externo de 2011 a 2022 (Capítulo 4), dentre eles: a infraestrutura, especialmente quanto à distribuição de água; o acesso a equipamentos públicos de serviço essencial como os de saúde, de combate a incêndios e de justiça; a alocação de policiais penais e outros funcionários da prisão; o acesso à justiça por meio de defensores públicos e advogados; a conexão com a sociedade civil, seja para assistências materiais, de lazer, de trabalho, de educação ou religiosas, seja para o monitoramento e fiscalização do sistema penitenciário. Todos eles influenciam na qualidade da política pública penitenciária desenvolvida e na garantia dos direitos humanos das pessoas que entram em contato com o cárcere e, em última análise, de toda a sociedade.

É como se o lugar – tanto as condições da unidade prisional em si quanto a sua posição geográfica - fosse mais uma questão na conta da execução penal. Não basta saber qual a sua pena final (em anos, meses e dias), nem o seu regime inicial de cumprimento (fechado, semiaberto, aberto), nem os benefícios aos quais terá direito (progressão de regime com 16% ou 70% de pena cumprida, por exemplo). A experiência de onde se vai cumprir a pena, tanto em relação à qualidade das instalações do estabelecimento, quanto em relação à distância entre o presídio e os centros urbanos e/ou de sua família e comunidade, influencia diretamente entre um cumprimento da pena mais ou menos aflitivo.

A diferença é que os primeiros critérios (quantificação das penas, regime inicial, benefícios na execução) são critérios legais, quantificáveis, com pelo menos um ar de

proporcionalidade⁸³, tanto na aplicação da pena do indivíduo, quanto na comparação entre a aplicação da pena entre os condenados.

Por sua vez, a localização do cumprimento da pena fica a cargo do Poder Executivo estadual e as deliberações sobre a implantação de unidades prisionais e sobre as transferências de presos entre elas são pouco transparentes, não permitindo o monitoramento prévio nem posterior pelos órgãos de controle externo, estatais ou não.

Por isso, é necessário colocar na conta das questões do sistema penitenciário a localização das unidades prisionais, considerando aspectos demográficos, criminológicos, criminais, de planejamento urbano e de integração com as demais políticas públicas. Além disso, as decisões sobre a política pública penitenciária devem ser normatizadas, transparentes e possíveis de serem monitoradas, além de se balizarem em critérios objetivos para uma efetiva garantia de direitos na sua concepção e na sua execução.

Nesse sentido, para esmiuçar esse tema, a presente pesquisa se debruçou sobre as questões:

- 1) Quais as contribuições da literatura sobre a execução da pena e a localização das unidades prisionais? (Capítulo 2)
- 2) Qual o estado da arte dos sistemas brasileiro e pernambucano? (Capítulo 3)
- 3) A localização das unidades prisionais é um problema da agenda política, ou seja, ela está sendo levada em consideração quando da avaliação da política pública penitenciária, especialmente quando se trata das ações fiscalizatórias de órgãos de controle externo? (Capítulo 4)
- 4) Quais critérios objetivos podem ser levados em conta para esta avaliação? (Capítulo 5)

No capítulo 2, objetivamos apresentar o lugar da execução penal, a posição do estabelecimento prisional no espaço social hierarquizado, a escalada do superencarceramento, o grave cenário de violação massiva de direitos no sistema penitenciário brasileiro e as principais questões relacionadas à localização das unidades prisionais com a intensificação da interiorização prisional, que ocorre no Brasil desde o Massacre do Carandiru até os dias atuais, sem indícios de diminuição.

No capítulo 3, realizamos um panorama dos sistemas penitenciários brasileiro e pernambucano, especialmente com os dados sobre as altas taxas de ocupação, a super-representação da população negra e a grande porcentagem de presos provisórios dentre a população prisional, que influenciam diretamente a experiência prisional e a (falta de) garantia de direitos humanos para a população privada de liberdade. Também foram feitas considerações sobre a localização das unidades prisionais nos dois contextos, com breve histórico e com comparações com estudos sobre interiorização de unidades em São Paulo e no Rio Grande do Norte. Além disso, analisamos a influência das decisões

⁸³ Falamos em “ar de proporcionalidade” por entender também que, por mais que os critérios de dosimetria da pena e de cálculo dos benefícios penais sejam objetivos e quantificáveis, investigações apontam os desvios desse sistema, especialmente na condenação da população negra, que desproporcionalmente recebe penas mais altas pelos mesmos crimes e detém super-representação no sistema penitenciário. Nesse sentido: <https://apublica.org/2019/05/negros-sao-mais-condenados-por-traffic-e-com-menos-drogas-em-sao-paulo/>

cautelar e definitiva do STF na ADPF 347, especialmente quanto ao descontingenciamento do FUNPEN e seu impacto na construção de unidades penais de forma emergencial, sem o devido processo licitatório e sem prévio planejamento do perfil de vagas ou de outras necessidades para instalação, como aquelas referentes à localização.

No capítulo 4 “Ações fiscalizatórias dos órgãos de controle externo do sistema penitenciário em Pernambuco – 2011 a 2022”, ao analisar os relatórios disponíveis das ações fiscalizatórias realizadas no sistema penitenciário pernambucano desde 2011, pudemos verificar que o tema da localização só aparece efetivamente nos últimos anos, com o reconhecimento de unidades problemáticas quanto ao território em que se inserem, especialmente aquelas localizadas nos municípios de Igarassu, Tacaimbó, Itaquitinga, Palmares e Ilha de Itamaracá. As análises da localização e de suas implicações, porém, não foram realizadas de forma sistemática e com metodologia definida. Como dito no capítulo 4, a localização foi detalhada em apenas algumas unidades, aquelas onde o problema era mais evidente. Os estabelecimentos eram classificados como “distantes”, “de difícil acesso”, “em lugar ermo”, “em região isolada”, dentre outros. Mas o quão distantes ou isolados? Quais as implicações objetivas dessa distância para a fruição de direitos humanos pela população privada de liberdade? Qual o nível de acessibilidade ou métrica de distância em relação a equipamentos públicos essenciais é aceitável em uma unidade prisional?

O objetivo da presente pesquisa de entender sob quais condições a localização das unidades prisionais e a política penitenciária de interiorização destas em Pernambuco interferem na fruição dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, atravessou, portanto, os Capítulos 2, 3 e 4, espacializando o debate penitenciário, conforme delineado acima. Desses capítulos surgiu a inquietação para a construção de uma ferramenta que pudesse facilitar a avaliação da localização das unidades prisionais, especialmente quando relacionada à garantia de direitos humanos, a partir de critérios objetivos e pré-definidos, podendo futuramente servir para lançar luz ao tema para futuras políticas públicas baseadas em dados confiáveis e evidências.

Assim, no Capítulo 5 foi concebida a Ferramenta de Avaliação da Localização das Unidades Prisionais, ferramenta simplificada destinada especialmente à avaliação dos aspectos relacionados aos transportes públicos disponíveis, à proximidade de equipamentos públicos essenciais e à rede de circulação de visitantes. A Ferramenta é um exercício de utilização de indicadores que possam nortear a avaliação e o monitoramento de políticas públicas prisionais, especialmente levando em consideração a sua localização, sua infraestrutura disponível e seu entorno.

O propósito da concepção da Ferramenta foi de tentar suprir uma lacuna metodológica com a criação de critérios objetivos e a utilização de indicadores consolidados que permitam aferir o que representa a distância prisional para a fruição de direitos das pessoas privadas de liberdade e dos seus familiares. Indiretamente, conforme referencial teórico apresentado, os critérios podem ajudar a averiguar o que o isolamento prisional pode representar também para o poder público e para a sociedade em geral no aumento de gastos públicos para compensar as distâncias e no afastamento físico e simbólico entre prisão e meio urbano.

A ferramenta foi aplicada em dois casos díspares: o Presídio Aspirante Marcelo Francisco de Araújo (PAMFA), integrante do Complexo do Curado, e o Presídio de Itaquitinga I, como teste e ajuste das variáveis e como diagnóstico preliminar sobre as unidades prisionais citadas. Para o PAMFA, foi possível concluir que melhoramentos ainda necessitam ser feitos pelo Poder Público quanto à acessibilidade das visitas, ainda que esta não seja uma questão tão evidente para as unidades localizadas em áreas altamente adensadas com amplo acesso a rede de transporte público e de serviços essenciais como o Curado. Para Itaquitinga I, o cenário constatado pela inspeção do CNJ (2022) foi corroborado quando da aplicação dos parâmetros dos indicadores ao caso, podendo permitir uma incisão mais direta do Poder Público, que é inclusive o que aconteceu na citada Recomendação feita pelo MPPE para garantia mínima do transporte social nos dias de visita.

Estudos futuros podem aplicar a Ferramenta para análise de unidades: a) agrupadas por categorias: unidades femininas ou de cumprimento em regime semiaberto, por exemplo; b) por regiões geográficas intermediárias (IBGE, 2017): como as regiões do Recife, de Caruaru, de Serra Talhada ou de Petrolina; ou c) de sistemas penitenciários inteiros, como o pernambucano. Além disso, os indicadores atuais podem ser aprimorados para a realidade do sistema prisional, inclusive por meio da investigação das demandas específicas das pessoas privadas de liberdade e de seus visitantes. Por fim, podem ser criados novos indicadores para análise da localização e do entorno prisional como: oportunidades de trabalho e estudo extramuros, no caso do regime semiaberto; a qualidade das estradas e acessos; e as facilidades na chegada dos visitantes e nas filas para entrada na unidade (sombra, mobiliário e tempo de espera); além de investigações sobre os fluxos mais comuns de familiares e funcionários e sobre as trajetórias dos presos pelas unidades prisionais durante o cumprimento da pena.

Para a prática profissional e para o planejamento, a execução e o monitoramento de políticas públicas, a Ferramenta se propõe a servir de instrumental facilitado para avaliação da localização de unidades já implantadas, para a promoção das melhorias possíveis, e daquelas que ainda o serão, como uma lista de verificação de critérios mínimos para instalação de estabelecimentos prisionais naquele território. Facilitada porque a proposta foi permitir que servidores e gestores de políticas públicas possam aplicar a Ferramenta por meio de análise de dados já disponibilizados nacional ou localmente ou por meio de solicitação simplificada de informações aos órgãos responsáveis.

Ao fim e ao cabo, o propósito final da pesquisa foi contribuir para a integração da política penitenciária com outras políticas públicas de planejamento urbano e promoção de cidadania e de direitos humanos. Enquanto pessoas privadas de liberdade, suas famílias e suas comunidades forem vistas como o *outro*, como menos merecedores de direitos e por isso menos merecedores de políticas públicas eficientes, continuaremos numa sociedade de hierarquias demarcadas que se reforçam socio, econômico e territorialmente, utilizando-se na maioria das vezes de um punitivismo penal que, visto de perto, reflete apenas vingança e não justiça.

A Ferramenta, então, foi um exercício de reconhecer, dentre o mar de violações de direitos humanos do sistema penitenciário brasileiro e pernambucano, possibilidades e potencialidades de atuação, acreditando, portanto, no aprimoramento de políticas

públicas nas suas fases de planejamento, execução e monitoramento, baseadas em dados confiáveis e em evidências para a promoção da cidadania e dos direitos humanos.

7. Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. Do NIMBY ao NOPE. **Estudos Avançados**, São Paulo: Universidade Federal de São Paulo, v. 21, ed. 59, p. 380-382, 1 abr. 2007. Disponível em: <https://revistas.usp.br/eav/issue/view/748>. Acesso em: 12 set. 2023

ALBUQUERQUE NETO, Flávio de Sá Cavalcanti. Da Cadeia à Casa de Detenção: a reforma prisional no recife em meados do século XIX. In: MAIA, Clarissa Nunes; COSTA, Marcos Paulo Pedrosa; BRETAS, Marcos Luiz; ALBUQUERQUE NETO, Flávio de Sá Cavalcanti (org.). **Histórias das Prisões no Brasil**. 1. ed. [S. l.]: Rocco, 2009. v. II, ISBN 8532524583. Assis (2007): A realidade atual do sistema penitenciário brasileiro. Revista CEJ, Brasília, DF, v. 11, n. 39, p. 74-78, 2007

ÁVILA, Flávia de. **Direito e Direitos Humanos**: abordagem histórico-filosófica e conceitual. 1. ed. Curitiba: Appris, 2014. 391 p.

BARRETO, Bruno; ALEXANDRINO, Fernando; COELHO, Ormeu. Posicionamento de ambulâncias do SAMU através de Programação Inteira e Teoria de Filas. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 23, n. 4, p. 828 e 841, 2016. DOI <https://doi.org/10.1590/0104-530X2100-16>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/gp/a/qXbdXGDYmctbJB3ccRkf4NB/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro/RJ: Diário Oficial da União, 7 dez. 1940.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro/RJ: Diário Oficial da União, 3 out. 1941.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de execução Penal. Brasília/DF: Diário Oficial da União, 11 jul. 1984. Brasil. Decreto n. 1904 de 13 de Maio de 1996. Institui Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH

BRASIL. **Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989**. Dispõe sobre prisão temporária. Brasília/DF: Diário Oficial da União, 21 dez. 1989.

BRASIL. **Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Brasília/DF: Diário Oficial da União, 13 maio 2002.

BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília/DF: Diário Oficial da União, 31 jan. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito**. Destinada a investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro. Brasília/DF: Diário Oficial da União, 1 ago. 2015.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 67 - Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional**. Brasília/DF, 2017.

BRASIL. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT); Laboratório de Gestão de Políticas Penais (LabGEPEN) do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília; Núcleo de Pesquisas sobre Projetos Especiais (NuPES) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas,

2018. **Nota Técnica Conjunta de 15 de janeiro de 2018**: Análise sobre os impactos da alteração da Resolução 09, de 18 de novembro de 2011, do CNPCP que define as Diretrizes para Arquitetura Penal no Brasil / MNPCT. LabGEPEN e NuPES: Valdirene Daufemback, Suzann Flávia Cordeiro de Lima, Felipe Athayde Lins de Melo, Thandara Santos, Thais Lemos Duarte e Fernanda Machado Givisiez. 2018. 62p.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). **Relatório de informações penais (RELIPEN)**: 15º Ciclo - 2º semestre de 2023. Brasília, 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde/Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde. Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 67 - Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional. **O SUS de A a Z**: garantindo saúde nos municípios, Brasília/DF: Editora do Ministério da Saúde, p. 480, 209.

BEZERRA, Bárbara Bruna Araújo. **Os efeitos da instalação de prisões em nível local**: um estudo da presença do Complexo Penal de Alcaçuz na vida comunitária da Comunidade de Hortigranjeira. Orientador: Rodrigo Figueiredo Suassuna. 2020. 119 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/31398>. Acesso em: 19 abr. 2023.

BOURDIEU, Pierre. Efeitos de Lugar. In: BOURDIEU, Pierre (coord.). **A Miséria do Mundo**. 7. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2008. p. 159-166. ISBN 978-85-326-1818-4.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidades de muros**: Crime, segregação e cidadania em São Paulo. 3. ed. São Paulo/SP: Editora 34/EDUSP, 2011. 400 p. ISBN 978-85-7326-188-2.

CALVINO, Ítalo. **As cidades invisíveis**. 1. Ed. São Paulo/SP: Companhia das Letras, 2017.

CARDOSO, Carlos Eduardo de Paiva. **Análise do Transporte Coletivo Urbano sob a Ótica dos Riscos e Carências Sociais**. 2008. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. CAPELLA, A. C. N. Formulação de Políticas. Brasília: Enap, 151. 2018.

CAVALCANTI, Ana Cláudia Rocha; DE SOUZA, Flávio Antônio Miranda. **Indicadores Urbanos para o desenvolvimento sustentável: o caso do litoral norte de Maceió**. In: VIII Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído (ENTAC): Modernidade e Sustentabilidade, de 24 a 28 de abril de 2000, Salvador/BA.

COCHRAN, Joshua C.; MEARS, Daniel; BALES, William D.; STEWART, Eric A. Spatial Distance, Community Disadvantage, and Racial and Ethnic Variation in Prison Inmate Access to Social Ties. **Journal of Research in Crime and Delinquency**, [s. l.], v. 53, n. 2, p. 220-254, Julho 2015. DOI 10.1177/0022427815592675. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/282803294_Spatial_Distance_Community_Disadvantage_and_Racial_and_Ethnic_Variation_in_Prison_Inmate_Access_to_Social_Ties. Acesso em: 14 fev. 2024.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). Inter-American Commission on Human Rights. **Rapporteurship on the Rights of Persons Deprived of Liberty**. Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas. p. ; cm. (OEA Documentos Oficiales; OEA Ser.L) (OAS Official Records Series; OEA Ser.L). Disponível em:

<https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/PRINCIPIOS%20PORT.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Mandela**: regras mínimas padrão das Nações Unidas para o tratamento de presos. Brasília: CNJ, 2016^a.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Bangkok**: regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras. Brasília: CNJ, 2016b.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 307**, de 17 de dezembro de 2019. Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Manual de prevenção e combate à tortura e maus-tratos para audiência de custódia** / Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime ; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília : Conselho Nacional de Justiça, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois**: Balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021a.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Manual de arquitetura judiciária para a audiência de custódia**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021b.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA (CNPCCP). **Resolução nº. 9**, de 18 de novembro de 2011. Diretrizes Básicas para Arquitetura Penal. Brasília, CNPCCP: 2011.

CÔRTEZ, Joana. **Dossiê Itamaracá**: cotidiano e resistência dos presos políticos da Penitenciária Barreto Campelo, Pernambuco (1973-1979). 1. ed. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2015. 184 p. ISBN 9788560207725

CORDEIRO , Suzann; DAUFEMBACK , Valdirene. O espaço da arquitetura penal: para além de seus limites. In: MACHADO, Maíra Rocha; MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. **Carandiru não é coisa do passado**: um balanço sobre os processos, as instituições e as narrativas 23 anos após o massacre. 1. ed. São Paulo/SP: FGV Direito FGV, 2015. cap. 18, p. 475-496. ISBN 978-85-64678-21-7.

CORDEIRO DE LIMA, Suzann Flávia. O ESPAÇO PENAL E O DIREITO À CIDADE COMO POLÍTICA URBANA. **Anais do XV ENANPUR**, [s. l.], v. 15, n. 1, 2018. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/523/513>. Acesso em: 8 fev. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Assunto do Complexo Penitenciário de Curado em relação ao Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 7 de outubro de 2015. 2015a

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Assunto do Complexo Penitenciário de Curado em relação ao Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de novembro de 2015. 2015b

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Assunto do Complexo Penitenciário do Curado em relação ao Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução de 23 de novembro de 2016. 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Assunto do Complexo Penitenciário do Curado em relação ao Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução de 15 de novembro de 2017. 2017

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Assunto do Complexo Penitenciário do Curado em relação ao Brasil**. Medidas Provisórias. Resolução de 28 de novembro de 2018. 2018

CUNHA, Manuela Ivone. **Entre o Bairro e a Prisão**: Tráfico e trajetórias. Lisboa: Etnográfica Press, 2002. 360 p. ISBN 9791036511295. DOI 10.4000/books.etnograficapress.476. Disponível em: <http://books.openedition.org/etnograficapress/476>. Acesso em: 11 out. 2023.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **Fim da Detenção marca início de uma nova era no sistema penitenciário**. Primeiro Caderno. P.6. Edição 70. 16 de Março de 1973. 1973

DUTRA, Walkiria Zambrzyck; SOUZA, Talles Andrade de. A (des)articulação federativa na pauta penal: Uma análise dos repasses de recursos financeiros do FUNPEN aos governos estaduais. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo/SP, v. 16, n. 2, p. 154-181, 2022.

DUWE, Grant. The importance of social support for prisoner reentry: The effects of visitation on offender recidivism. **Corrections today**, [s. l.], v. 74, n. 2, p. 46-50, 2012.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. 16. ed. rev. Petrópolis/RJ: Vozes, 1975. 302 p. ISBN 978-85-326-0508-5.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**: curso dado no Collège de France (1977-1978). 2. ed. São Paulo/SP: Martins Fontes, 2023. 584 p. ISBN 978-65-5554-019-2

GALVÃO, Roberto Diégues; NOBRE, Flávio Fonseca; VASCONCELLOS, Miguel Murat. Modelos matemáticos de localização aplicados à organização espacial de unidades de saúde. **Revista Saúde Pública**, Rio de Janeiro/RJ, v. 33, n. 4, p. 422-434, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/jBDv8446myffDqZHjzSDZBS/?lang=pt>. Acesso em: 11 jan. 2024.

GARLAND, David. **A cultura do controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro/RJ: Revan, 2008. 438 p. ISBN 978-85-7106-379-2. GEHL, J., Cidade para pessoas. Tradução: Anita Di Marco. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2014

GEHL, Jan. **Cidade para pessoas**. 3. ed. São Paulo/SP: Editora São Paulo, Perspectiva, 2010. 262 p. ISBN 978-85-273-0980-6.

GÓES, Eda Maria; MELAZZO, Everaldo Santos (org.). **Metodologia de pesquisa em estudos urbanos**: procedimentos, instrumentos e operacionalização. 1. ed. Rio de Janeiro/RJ: Consequência, 2022. 452 p.

GÓES, Eda Maria; MAKINO, Rosa Lúcia. As unidades prisionais do Oeste Paulista: implicações do aprisionamento e do fracasso da tentativa da sociedade de isolar por completo parte de si mesma. **Revista Terra Livre**, São Paulo/SP, v. 18, n. 19, p. 163-176, 2002

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. 7. ed. São Paulo/SP: Editora Perspectiva, 1961.

GODOI, Rafael. O complexo social penitenciário, suas redes e deslocamentos: uma perspectiva analítico-descritiva. In: MEDINA, Carlos Federico Miranda; CORTEZANO, Delsy Johanna Santos; AMARO, Fernando Pattaro. **Violencias en la posmodernidad: resistencias, paradigmas y conflictos en Latinoamérica**. 1. ed. Barranquilla: Editora Coruniamericana, 2015. cap. 5, p. 143-162.

GODOI, Rafael. **Fluxos em cadeia: as prisões em São Paulo na virada dos tempos**. São Paulo/SP: Boitempo, 2017.

GRAVANO, Ariel. ¿Vecinos o ciudadanos?: El fenómeno Nimby: participación social desde la facilitación organizacional. **Revista De Antropología**, São Paulo/SP, v. 54, n. 1, p. 191-230, 2011. DOI <https://doi.org/10.11606/2179-0892.ra.2011.38590>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ra/article/view/38590>. Acesso em: 18 maio 2023.

HAESBAERT, Rogério. **Por amor aos lugares**. 1. ed. Rio de Janeiro/RJ: Bertrand Brasil, 2017. 318 p. ISBN 978-85-286-2224-9.

HULING, Tracy. Building a Prison Economy in Rural America. **Invisible Punishment: the collateral consequences of mass imprisonment**, Nova York, p. 197-213, 2002. Disponível em: <https://www.prisonpolicy.org/scans/building.html>. Acesso em: 21 set. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro: Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro. 2017. 82p

INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO (ITDP). **Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana: para empreendimentos de faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida**. 2014. 43p. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2014_Pesquisa_MCMV_Ferramenta_de_Avaliacao.pdf> . Acesso em: 22 de setembro de 2023.

INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO (ITDP). **Tod Standard: Padrão de Qualidade DOTS**. 3ª Edição. Nova York: ITDP, 2017. 122p. Disponível em: <https://itdpbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/12/DU-Padrao-de-Qualidade-DOTS-2017.pdf>. Acesso em: 22 de agosto de 2022.

JACOBS, JANE. **Morte e Vida nas grandes cidades**. 3. ed. São Paulo/SP: WMF Martins Fontes, 1961. 510 p. ISBN 978-85-7827-421-4.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil: Conceitos, Fontes de Dados e Aplicação**. 3. ed. [S. l.]: Alínea Editora, 2006. 141 p.

JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista Do Serviço Público**, [s. l.], v. 56, n. 2, p. 137-160, 2014. DOI <https://doi.org/10.21874/rsp.v56i2.222>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222>. Acesso em: 14 fev. 2024.

LAGO, Natália Bouças do. **Jornadas de Visita e de Luta: Tensões, relações e movimentos de familiares nos arredores da prisão**. 2019. 231 p. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo,

São Paulo/SP, 2019. LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A.. Metodologia do Trabalho Científico. 7aed. São Paulo: Atlas S.A, 2009

LOPES, Hélder; RIBEIRO, Vitor; REMOALDO, Paula. Acessibilidade espacial aos serviços de saúde em Portugal Continental. **XV Colóquio Ibérico de Geografia: Retos y tendencias de la Geografía Ibérica**, Murcia - Espanha, p. 1307-1316, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/309977901_Acessibilidade_espacial_aos_servicos_de_saude_em_Portugal_Continental. Acesso em: 19 mar. 2024.

MARANHÃO, Ana Paula; AGUIAR, Sylvana Maria Brandão. **Introdução ao sistema prisional e a patrimonialização da Casa de Detenção do Recife: da tortura à cultura**. Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Museologia e Patrimônio - Unirio, Rio de Janeiro/RJ, v. 9, n. 1, p. 79-91, 2016.

MARQUES, Adalton. **Humanizar e expandir: uma genealogia da segurança pública em São Paulo**. Orientador: Prof. Dr. Jorge Luiz Mattar Villela. 2017. 328 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos/SP, 2017.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. [S. l.]: N-1 edições, 2018. 53 p. E-book.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, **Convenção Americana de Direitos Humanos** ("Pacto de San José de Costa Rica"), 1969.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Evaluación del cumplimiento de las Reglas Nelson Mandela: Lista de verificación para los mecanismos de inspección interna**. Naciones Unidas, julho de 2017. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). **Handbook on strategies to reduce overcrowding in prison**. Nova York: 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). United Nations Office for Project Services (UNOPS). **Orientaciones Técnicas para la planificación de establecimientos penitenciarios**. 2ª Edição. 2023.

PERNAMBUCO. **Lei nº 15.755**, de 04 de abril de 2016. Institui o Código Penitenciário do Estado de Pernambuco. Diário Oficial de Pernambuco, Recife, 04 de abril de 2016.

PERNAMBUCO. Secretaria Estadual de Saúde de Pernambuco (SES-PE). **Caderno Pernambucano de Atenção Primária no âmbito prisional: Guia do curso introdutório em atenção à saúde das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional nº 1**. 2019.

PADOVANI, Natália Corazza. Na caminha: "localizações sociais" e o campo das prisões. **Dossiê Prisões em etnografias: perspectivas de gênero**, [s. l.], v. 55, p. 1-31, 2019. DOI <https://doi.org/10.1590/18094449201900550001>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cpa/a/s65WxHpcvFTbW96Z7RKxmrM/?lang=pt>. Acesso em: 5 out. 2023.

PERA, Caroline Krobath Luz; BUENO, Laura Machado de Mello. Revendo o uso de dados do IBGE para pesquisa e planejamento territorial: reflexões quanto à classificação da situação urbana e rural. **Caderno Metrópole**, São Paulo/SP, v. 18, n. 37, p. 721-742, 11 out. 2024. DOI <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3705>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/q6McCKhzM9dSK3KyQPykHCQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 maio 2024.

POLZIN, Pierre; BORGES, José; COELHO, Antônio. A decision support method to identify target geographic markets for health care providers. **Papers in Regional Science**, [s. l.], v. 95, n. 4, p. 843-864, 2016. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1056819023017219?via%3Dihub>. Acesso em: 27 fev. 2024.

RESSEL FILHO, Erwin Hugo; GONÇALVES, Mirian Buss. Análise de Procedimentos Logísticos de Combate a Incêndios Florestais: Estudo de caso em uma empresa de celulose e papel. **ANPET**, Ouro Preto/MG, p. 400 - 411, 2015. Disponível em: http://146.164.5.73:20080/ssat/interface/content/anais_2015/TrabalhosFormatados/A_C710.pdf. Acesso em: 15 fev. 2024.

ROLNIK, Raquel. **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV**. 2014. 140 p. Relatório de Pesquisa (Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012) - Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade), [S. l.], 2014. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/pesquisa-mcmv/>. Acesso em: 23 jan. 2024.

RUDNICIKI, Dani; SOUZA, Mônica Franco. Em busca de uma política pública para os presídios brasileiros: As CPIs do sistema penitenciário de 1976 a 1993. **Brasília**, Brasília/DF, v. 47, n. 186, p. 107-115, 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198676/000888821.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 maio 2023. SANTOS, M. S. Espaço e Método. São Paulo: Nobel, 1985

SANTOS, Milton. **Espaço e Método**. 5. ed. São Paulo/SP: Editora da Universidade de São Paulo, 1985. 120 p. ISBN 978-85-314-1085-7.

SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 361-388, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, categorias de análise, casos práticos**. São Paulo/SP: São Paulo: Cengage Learning, 2013. v. 2.

SERRANO, Sandra Liliana; VÁZQUEZ, Luis Daniel. **Fundamentos teóricos de los derechos humanos: Características y principios**. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México DF, ed. 2, p. 1-72, 2015.

SILVA, Fabiana Nunes de Oliveira. **Prisão, Cidade e Território**. Orientador: Jane Vidal Duduch. 2009. 101 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas/SP, 2008. Disponível em: <https://repositorio.sis.puc-campinas.edu.br/xmlui/handle/123456789/16184>. Acesso em: 27 maio 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). ADPF nº 347 MC/DF. Rel.: Min. Marco Aurélio. Diário Oficial da União: 09 set. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 15 de mai. 2024.

TENÓRIO FILHO, José Roberto; CORDEIRO DE LIMA, Suzann Flávia Cordeiro. Construções penais e o diálogo com a cidade: a (não) política de implantação de equipamentos penais no meio urbano. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [s. l.], v. 10, n. 2, p. 371-386,

2018. DOI <https://doi.org/10.1590/2175-3369.010.002.AO08>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/gGv6ZcQxgd47LCtftqtdhMz/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 nov. 2022.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Revista Lua Nova**, São Paulo/SP, n. 87, p. 139-165, 2012.

TURANOVIC, Jillian J; TASCA, Melinda. Inmates' Experiences with Prison Visitation. **Justice Quarterly**, [s. l.], v. 36, n. 2, p. 1-36, 2017. DOI 10.1080/07418825.2017.1385826. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/320331251_Inmates'_Experiences_with_Prison_Visitation. Acesso em: 25 jun. 2023.

VIEGAS, Waldyr. **Fundamentos lógicos da metodologia científica**. 3. ed. rev. Brasília/DF: Universidade de Brasília, 2007. VILLAÇA, Flávio. Espaço Intra-Urbano no Brasil. São Paulo, Studio Nobel, 2001.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. **O processo de urbanização no Brasil**. 1. ed. São Paulo/SP: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. cap. 6, p. 169-244. ISBN 85-314-0513-0.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da Miséria**. 2. ed. aum. Rio de Janeiro/RJ: Zahar, 2011. 207 p.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre/RS: Bookman, 2001. 205 p.

8. Apêndice

População carcerária, vagas, déficit de vagas e taxa de ocupação das Vagas (Brasil e Pernambuco, junho de 2013 a dezembro de 2023). Fonte: SISDEPEN.

BRASIL				
	População carcerária	Vagas	Déficit	Taxa de ocupação das vagas
jun/13	574.027	317.733	256.294	180,66%
jun/14	607.731	376.669	231.062	161,34%
dez/14	622.202	371.884	250.318	167,31%
dez/15	698.618	371.201	327.417	188,20%
jun/16	726.712	368.049	358.663	197,45%
dez/16	722.120	446.874	275.246	161,59%
jun/17	726.354	423.242	303.112	171,62%
dez/17	722.716	430.137	292.579	168,02%
jun/18	711.556	443.335	268.221	160,50%
dez/18	744.216	454.833	289.383	163,62%
jun/19	766.752	460.750	306.002	166,41%
dez/19	755.274	442.349	312.925	170,74%
jun/20	759.518	511.405	248.113	148,52%
dez/20	811.707	545.060	266.647	148,92%
jun/21	820.689	634.469	186.220	129,35%
dez/21	833.176	573.330	259.846	145,32%
jun/22	834.746	577.305	257.441	144,59%
dez/22	832.295	596.442	235.853	139,54%
jun/23*	644.305	482.875	161.430	133,43%
dez/23	644.833	489.075	155.758	131,85%

Tabela 17: População carcerária, vagas, déficit de vagas e taxa de ocupação das Vagas (Brasil, junho de 2013 a dezembro de 2023). Fonte: SISDEPEN

PERNAMBUCO				
	População carcerária	Vagas	Déficit	Taxa de ocupação das vagas
jun/13	30.894	11.557	19.337	267,32%
jun/14	31.510	11.894	19.616	264,92%
dez/14	26.809	11.308	15.501	237,08%
dez/15	31.764	10.915	20.849	291,01%
jun/16	34.556	11.495	23.061	300,62%
dez/16	35.878	11.494	24.384	312,15%
jun/17	31.001	11.944	19.057	259,55%
dez/17	33.085	12.744	20.341	259,61%
jun/18	31.815	10.988	20.827	289,54%
dez/18	32.188	11.033	21.155	291,74%
jun/19	33.628	12.577	21.051	267,38%
dez/19	33.706	12.696	21.010	265,49%
jun/20	33.018	13.739	19.279	240,32%
dez/20	35.727	13.774	21.953	259,38%
jun/21	48.364	31.683	16.681	152,65%
dez/21	49.715	20.237	29.478	245,66%
jun/22	49.753	18.186	31.567	273,58%
dez/22	50.075	18.335	31.740	273,11%
jun/23*	28.670	14.619	14.051	196,11%
dez/23	27.700	15.764	11.936	175,72%

Tabela 18: População carcerária, vagas, déficit de vagas e taxa de ocupação das Vagas (Pernambuco, junho de 2013 a dezembro de 2023). Fonte: SISDEPEN

* De junho de 2013 a dezembro de 2022, os relatórios do SISDEPEN consideravam como população carcerária todas as pessoas que estivessem em cumprimento de pena recolhidas nas unidades prisionais e aquelas que estivessem em prisão domiciliar, com ou sem monitoramento. A partir dos relatórios de junho de 2023, os dados população recolhida nas unidades prisionais (em celas físicas), seja a população ou o número de vagas, começou a ser descrito discriminadamente, permitindo verificar a população, as vagas e a taxa de ocupação efetiva das unidades prisionais.