

NOTA SOBRE O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Em janeiro de 2017, o então ministro da Justiça e Cidadania, Alexandre de Moraes, divulgou em coletiva de imprensa, por meio de 62 slides¹, o novo Plano Nacional de Segurança Pública. Esta foi uma das respostas do governo federal à grave situação do sistema prisional brasileiro, que somente nas duas primeiras semanas deste ano já havia registrado mais de uma centena de mortes.

O Plano – que já está sendo lançado em alguns estados² – suscita, no entanto, diversas preocupações, acerca das quais algumas peritas e peritos do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura entendem ser necessário se pronunciar.

A presente nota traz as linhas gerais do referido plano e busca refletir sobre medidas que, caso postas em prática, podem resultar no aumento das violações já existentes no sistema carcerário nacional.

Conforme detalhado a seguir, o Plano apresentado pelo governo federal é pouco transparente e não expõe elementos suficientes sobre como as ações propostas serão efetivamente executadas. O conjunto de medidas revela, ainda, incongruências centrais – haja vista propor a diminuição da superlotação nas prisões, ao passo que reforça a lógica punitivista, tendo a repressão às drogas como eixo central.

Para as peritas e os peritos do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura que assinam o presente documento – assim como para as instituições e especialistas que subscrevem esta nota – as ações propostas no Plano Nacional de Segurança Pública até podem gerar resultados pontuais no curto prazo, mas a médio e longo prazo tendem a reforçar a superlotação nas unidades prisionais e o recrudescimento da violação de direitos das pessoas presas.

Efetivamente, as ações do plano recaem, notadamente, sobre pessoas com um perfil socialmente estigmatizado, isto é, jovens, com baixa escolaridade, negros ou pardos, moradores de periferia e de baixa renda. Por não terem as imunidades institucionais das classes média e alta, essas pessoas apresentam mais chances de cumprirem pena de privação de liberdade nas prisões do país e, por sua vez, serem alvos da violência do Estado.

Linhas gerais do Plano

Sinteticamente, o Plano Nacional de Segurança Pública³ anunciado se divide em três objetivos:

¹ http://www.justica.gov.br/noticias/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade/plano-nacional-de-seguranca-publica_060117.pdf

² http://www.ssp.se.gov.br/ver_noticia.php?id_noticia=7385&chave=b5d60b39c581f8760d1499b2269f0277

³ Posteriormente, o então Ministério da Justiça e Cidadania apresentou rubricas orçamentárias apenas para algumas das ações do Plano Nacional de Segurança Pública em três estados – Rio Grande do Norte, Sergipe e Rio Grande do Sul –, sem deixar claro se as demais propostas originais, que não foram detalhadas, seriam descartadas ou não.

- a) Redução dos homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher;
- b) Racionalização e modernização do sistema penitenciário; e
- c) Combate integrado à criminalidade organizada transnacional. Embora os três eixos estejam relacionados à questão carcerária, a presente análise centrará seu foco, prioritariamente, nos dois últimos.

No que tange ao objetivo de “Racionalização e modernização do sistema prisional”, foram propostos os seguintes objetivos:

- a) “Modernização” – capacitação dos presos e agentes prisionais; aparelhamento das prisões e investimento em infraestrutura; reforço da segurança das unidades prisionais; criação de novas vagas em unidades federais e estaduais.
- b) “Racionalização” – separação de unidades por crime organizado/ tipo de crime; revisão da situação dos presos provisórios; mutirões carcerários; cumprimento de metade da pena para certos tipos de crimes.

Esse objetivo teria como meta tanto o levantamento de informações completas e detalhadas em tempo real de todo o sistema penitenciário até dezembro de 2017 quanto a redução da superlotação em 15% até 2018.

Por sua vez, o Plano prevê as seguintes ações sobre o objetivo “Combate integrado à criminalidade organizada transnacional”: atuação conjunta com países vizinhos; fiscalização, proteção e operação nas fronteiras; atuação conjunta com as polícias estaduais. Esse objetivo teria como meta o aumento em 10% da quantidade de armas e drogas apreendidas no ano de 2017, ao passo que, em 2018, essas apreensões cresceriam em 15%.

A seguir estão alguns apontamentos acerca dos aspectos formais e das medidas propostas no referido Plano de Segurança Pública.

FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A formulação de uma política pública deve se pautar no estabelecimento de uma arquitetura institucional para a sua consecução e na elaboração de um plano de ações sólido – abrangendo também a realização de consultas públicas, o envolvimento de órgãos da sociedade civil, a elaboração de um diagnóstico e o desenvolvimento de capacitações e formações de gestores.

O plano de ações, por sua vez, deve contemplar as medidas específicas a serem adotadas, os atores envolvidos, as metas e o orçamento disponível, bem como mecanismos de monitoramento e avaliação da política – com indicadores capazes de identificar se as metas foram efetivamente alcançadas.

Os slides apresentados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, no entanto, não atendem aos requisitos para a formulação de uma política pública. As ações parecem estar ainda em construção, divulgadas emergencialmente em razão da situação do sistema prisional no país. A falta de clareza e a ausência de elementos capazes de dar transparência ao modo de execução do Plano constituem obstáculos à compreensão e ao controle social das proposições.

AUSÊNCIA DE INOVAÇÃO: Quanto ao seu conteúdo, o Plano repete medidas apresentadas anteriormente pelo poder Executivo. Conforme destaca o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 78% das propostas anunciadas fizeram parte de programas contra a violência lançados desde 1995, denotando que as ações emitidas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública são pouco inovadoras. A reiteração de políticas que contribuíram para o atual estado do sistema prisional não é, evidentemente, um caminho interessante a ser seguido.

USO DA FORÇA: Os objetivos voltados à “modernização” do sistema prisional apresentados pelo Plano apontam para o incremento da segurança das unidades – sobretudo através da compra de equipamentos como bloqueadores, armamentos e scanners corporais, assim como o aumento do número de vagas mediante a construção e ampliação de unidades prisionais. Essas medidas ensejam grandes preocupações.

Ao invés de garantir a integridade e o direito à vida das pessoas presas, a aquisição de materiais de segurança visa, principalmente, o disciplinamento das pessoas privadas de liberdade. O uso da força é, frequentemente, aplicado de maneira desproporcional nas prisões e a entrada desses equipamentos apenas reforçaria esse contexto de violação.

DIREITOS FUNDAMENTAIS – Para além de indicar um caminho de recrudescimento da lógica disciplinar, o Plano não aponta medidas essenciais para a garantia dos direitos fundamentais das pessoas presas, como saúde, acesso à justiça, educação, trabalho, alimentação adequada, assistência psicossocial etc. A não consecução de direitos básicos previstos em lei gera um sofrimento adicional e desmedido às pessoas presas.

LÓGICA DO ENCARCERAMENTO: O Plano prevê também incentivo para a abertura de 20 a 25 mil vagas prisionais nos estados⁴. Além de ter efeito irrisório sobre o déficit de vagas e as condições de superlotação, a construção de novos presídios – sejam estaduais ou federais – aumenta a tendência de encarceramento, o que, por sua vez, potencializa as violações de Direitos Humanos. O fomento de unidades prisionais federais é preocupante, inclusive porque esses espaços costumam gerar intenso sofrimento psíquico em razão do isolamento mais rigoroso, agravando os efeitos nocivos da privação de liberdade⁵.

AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA: Acerca da “racionalização do sistema prisional”, especialmente no que tange à diminuição da superlotação carcerária, propõe-se a realização de mutirões de audiências de custódia para presos provisórios que cometeram crimes sem violência ou grave ameaça. Essas audiências são um mecanismo de fundamental importância para a questão dos presos provisórios no Brasil que, segundo dados do INFOPEN (2014), correspondem a cerca de 40% da população prisional nacional.

As audiências de custódia já estão previstas em Resolução do Conselho Nacional de Justiça (Nº 213/2015), bem como na Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Inclusive, o Subcomitê de Prevenção à Tortura da ONU encorajou o Estado brasileiro a adotar o projeto de lei do Senado Federal Nº 554/2011, cuja finalidade é modificar o Código de Processo Penal,

⁴ Através de repasse de verbas realizado em dezembro de 2016.

⁵ http://www.dpu.def.br/images/esdpu/revista/revista9/Artigo_15.pdf.

estabelecendo o direito da pessoa presa em flagrante ser apresentada em até 24 horas para a autoridade judicial⁶.

Entretanto, o Plano não especifica de que modo seriam realizados os mutirões propostos, assim como não aponta para o avanço da implementação desse dispositivo nas comarcas onde ainda não está em vigor.

MUTIRÕES SEM ESTRUTURA: O Plano também aponta para a criação de uma Força Tarefa Nacional com as Defensorias Públicas estaduais com vistas a reduzir a população carcerária através de mutirões. Tal como exposto no Plano, não há uma sistematicidade para a execução destas ações, de modo que aparentam ter caráter pontual.

Inexiste também qualquer medida que preveja o fortalecimento e expansão das Defensorias Públicas nos estados. Nesse sentido, a instituição estaria recebendo uma demanda para a qual está estruturalmente impossibilitada de assumir.

GUERRA ÀS DROGAS E REFORÇO AO SUPERENCARCERAMENTO: Ao mesmo tempo em que propõe ações de desencarceramento, o Plano indica aumento do tempo de cumprimento da pena de prisão para pessoas que cometeram crimes com violência ou grave ameaça. Quem cometeu delitos com este perfil permaneceria, portanto, mais tempo em privação de liberdade, inchando ainda mais as prisões.

O caminho necessário a ser seguido é o afunilamento da porta de entrada do sistema prisional, assim como a redução do número de pessoas privadas de liberdade nos cárceres nacionais. Em vista disso, o Plano deveria pautar, fundamentalmente, a Lei de Drogas (Lei 11.343/2006).

Segundo exposto pelo próprio Ministério da Justiça e Cidadania no Plano, mais de um quarto da população prisional está privada de liberdade por tráfico de drogas. O Relator da ONU sobre Tortura, Juan Mendez, se posicionou sobre o assunto, apontando que deveriam ser adotadas no Brasil práticas voltadas à descriminalização das drogas⁷. Do mesmo modo, o relatório global da ONG Human Rights Watch de 2017 associa o vertiginoso crescimento da população carcerária à Lei de Drogas, visto que essa norma apresenta uma linguagem vaga, tratando usuários de drogas como traficantes.

Assim, entende-se que a reversão do quadro de violações do sistema prisional passa, necessariamente, pela descriminalização do uso e do comércio de substâncias psicoativas. Em contrapartida, o Plano reforça o combate às drogas ao prever um maior controle das fronteiras para coibir a entrada dessas substâncias no país. Não à toa, uma das metas estabelecidas é o aumento na sua apreensão.

AUSÊNCIA DE ARTICULAÇÃO INSTERINSTITUCIONAL: O Plano se omite no que tange a um trabalho articulado entre o Executivo, o Judiciário e o Ministério Público – voltado a uma

⁶ Visit to Brazil undertaken from 19 to 30 October: observations and recommendations addressed to the State party. Report of the Subcommittee. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/noticias/pdf/relatorio-subcomite-de-prevencao-da-tortura-1>.

⁷ Relatório disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/014/11/PDF/G1601411.pdf?OpenElement>

mudança de paradigma em relação ao encarceramento. De modo conjugado, esses atores poderiam traçar metas, garantindo a maior aplicabilidade da Lei Nº 12.403/2011, que estabelece um rol de medidas cautelares diversas à prisão provisória, bem como poderiam estabelecer metas direcionadas ao emprego de alternativas penais.

PRIVATIZAÇÃO: O Plano também se furta de tratar sobre um tema bastante crucial em relação ao sistema prisional: a privatização tanto da terceirização de determinados serviços, como a alimentação, quanto através da privatização de toda a unidade prisional, incluindo a custódia dos presos. Conforme relatórios do Mecanismo Nacional⁸, a privatização de unidades prisionais, além de não apresentar resultados positivos, favorece uma série de violações, como a transferência da custódia de presos para entidades privadas, pautadas essencialmente pela lógica do lucro. Entre outros efeitos, este cenário pode favorecer o autogoverno dos presos que, por sua vez, poderia culminar em alarmantes casos de violência e mortes.

CARÊNCIA DE DIAGNÓSTICOS: Finalmente, a qualificação dos dados do sistema prisional seria fundamental para a construção de uma política sólida. No entanto, o desenvolvimento desta tarefa em um tempo tão exíguo, de apenas onze meses, é inviável. Algumas tentativas de construção de censos penitenciários já foram realizadas no País em momentos anteriores, o que ficou prejudicado pela baixa qualificação de gestores nos estados para a coleta de dados, bem como pela falta de informações disponíveis. O ideal seria realizar, inicialmente, a capacitação de profissionais na ponta para viabilizar um diagnóstico denso, capaz de dar maior foco a um Plano voltado à transformação do sistema prisional.

Brasília, 20 de fevereiro de 2017.

Catarina Pedroso, perita do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura*

Fernanda Machado Givisiez, perita do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura*

Lucio Costa, perito do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura*

José de Ribamar de Araújo e Silva, perito do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura*

Thais Lemos Duarte, perita do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura*

***Este texto reflete opiniões pessoais e não as do órgão a que as(os) autoras(es) estão filiadas(os).**

⁸ <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/sistema-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-snpct/mecanismo/mecanismo-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-relatorio-anual-2015-2016>

Subscrevem também esta nota:

Alexei Conte Indursky, coordenador do Clínicas do Testemunho Instituto APPOA

Andrea Vetorassi, professora e pesquisadora da Universidade Federal de Goiás (UFG)

Bruna Angotti, Pesquisadora e Membro do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (biênio 2014-2015)

Camila Nunes Dias, socióloga, professora da Universidade Federal do ABC (UFABC) e membro do Conselho da Comunidade de São Paulo

Camila Prando, Centro de Estudos em Desigualdade e Discriminação da Universidade de Brasília (CEDD/UnB)

Carlos César D'Elia, procurador do Estado do Rio Grande do Sul, integrante da Raiz - Movimento Cidadanista, e integrante do Comitê Estadual Contra a Tortura do Rio Grande do Sul

Central Única dos Trabalhadores (CUT)

Centro de Defesa da Criança e do Adolescente de Minas Gerais – CEDECA-MG

Centro de Defesa da Criança e do Adolescente Monica Paião Trevisan – CEDECA Monica Paião Trevisan

Centro de Defesa da Criança e do Adolescente de Sapopemba – CEDECA Sapopemba

Centro de Direitos Humanos de Sapopemba

Centro de Direitos Humanos Gaspar Garcia

Coletivo RJ, Memória, Verdade e Justiça

Conselho Federal de Psicologia (CFP)

Expedito Solaney, membro do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura

Iniciativa Negra por uma Nova Política de Drogas (INNPD)

Instituto DH (MG)

Instituto de Estudos da Religião (ISER)

José de Jesus Filho, doutorando da Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Julia Barros Schirmer, mestra em Direitos Humanos e Cidadania pela Universidade de Brasília, integrante do DHESCA e coordenadora pela sociedade civil do Comitê Estadual Contra a Tortura do Rio Grande do Sul

Julita Lemgruber, coordenadora do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC)/Universidade Cândido Mendes (UCAM)

Laboratório de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Cárcere e Direitos Humanos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Luciana Boiteux, Professora Associada de Direito Penal e Criminologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Ludmila Ribeiro, professora da Universidade Federal de Minas Gerais e pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP)

Maria Gorete Marques de Jesus, Pesquisadora e Membro do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (biênio 2014-2015)

Martinho Braga Batista e Silva, Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ)

Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH)

Observatório de Cidadania e Direitos Humanos da Universidade Federal de Rondônia (UNIR)

Observatório de Direitos Humanos do Espírito Santo (ODHES)

Observatório Goiano de Direitos Humanos (OGDH)

Observatório Nacional de Saúde Mental e Justiça Criminal (UFF)

Paulo César Malvezzi Filho, assessor jurídico da Pastoral Carcerária Nacional – CNBB, e coordenador do departamento de sistema prisional do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM)

Plataforma Brasileira de Políticas Sobre Drogas

Renata Costa Moura, professora e pesquisadora da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Shana Marques Prado dos Santos, pesquisadora e militante de Direitos Humanos

Silvia Helena Tedesco, pesquisadora e professora da Universidade Federal Fluminense (UFF)

Tania Kolker, psicanalista, membro do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura

Vanessa Andrade de Barros, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Vinicius Valentin Raduan Miguel, professor da Universidade Federal de Rondônia (UNIR)