



**PROJETO: PESQUISA E ANÁLISE DE DADOS VINCULADOS AO  
CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA E SISTEMA PENITENCIÁRIO**

**TERMO DE PARCERIA Nº 817052/2015**

**Meta 04 - Elaboração de relatórios semestrais descritivos e analíticos, com  
base nos dados e informações do DEPEN.**

**(Etapa 01 - Relatório descritivo e analítico com base nos dados e  
informações do DEPEN, considerando a coleta referente à situação em  
dezembro de 2014)**

**15 de abril de 2016**

Secretaria Nacional de  
**Segurança Pública**

Departamento  
**Penitenciário Nacional**

Ministério da  
**Justiça**



## Ficha Institucional

### **Conselho de Administração**

Humberto de Azevedo Viana Filho  
(Presidente)

Elizabeth Leeds – (Presidente de Honra)

Renato Sérgio de Lima (Vice Presidente)

Cássio Thyone Almeida de Rosa

Cristiane do Socorro Loureiro Lima

Haydée Glória Cruz Caruso

Jacqueline de Oliveira Muniz

Luciene Magalhães de Albuquerque

Marcos Aurelio Veloso e Silva

Marlene Ines Spaniol

Luis Flavio Saporì

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Silvia Ramos de Souza

### **Conselho Fiscal**

Edson M. L. S. Ramos

Sérgio Roberto de Abreu

### **Equipe Executiva**

#### **Vice Presidente/Relações Institucionais**

Renato Sérgio de Lima

#### **Diretora Executiva**

Samira Bueno

#### **Coordenação Institucional**

Patrícia Nogueira Pröglhöf

#### **Coordenação de Projetos**

Olaya Hanashiro

#### **Equipe Técnica**

Cauê Martins

David Marques

Marina Bohnenberger

Roberta Astolfi

Stefanie Prandi

#### **Equipe Administrativa**

Amanda Gouvêa

Débora Lopes

Karina Nascimento

Sueli Bueno

# Ficha Técnica do Termo de Parceria N° 817052/2015

## **Supervisão Geral**

Renato Sérgio de Lima

## **Coordenação do Projeto**

Túlio Kahn

## **Coordenação Técnica**

Olaya Hanashiro

## **Pesquisadores**

Samira Bueno

Patrícia Nogueira Pröglhöf

Roberta Astolfi

David Marques

Marina Bohnenberger (Estagiária)

## **Assistência Financeira e Administrativa**

Débora Lopes

## **Auxílio Administrativo**

Karina Nascimento



Secretaria Nacional de  
Segurança Pública

Departamento  
Penitenciário Nacional

Ministério da  
Justiça



## APRESENTAÇÃO

Este relatório descritivo e analítico corresponde à meta 04, etapa 01 do termo de parceria nº 817052/2015 - Pesquisa e análise de dados vinculados ao campo da segurança pública e sistema penitenciário - celebrado entre o Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP e o Ministério da Justiça.

Seguindo o escopo do projeto, o FBSP realizou a formatação do instrumento de coleta, apoiou o Departamento Penitenciário Nacional no controle de preenchimento, preparou os dados e realizou as análises.

A primeira parte inicia-se com as informações sobre o método de coleta, cálculo e apresentação dos dados. Segue-se a comparação da situação do Brasil com os outros países com e então a análise descritiva dos dados semestrais do Depen referentes a dezembro de 2014. São então apresentadas e analisadas informações sobre tamanho da população, taxas e vagas no sistema prisional e carceragens das delegacias; movimentação no sistema prisional; perfil e situação das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional brasileiro; situação do direito à vida, saúde e bem-estar da pessoa privada de liberdade e gestão e estrutura das prisões. A parte I termina com um estudo inédito sobre gastos na função custódia e reintegração social nas UFs. Da leitura geral do relatório é possível afirmar que o Brasil continua sua trajetória de aumento nas taxas de encarceramento. Embora o número de vagas também tenha crescido, ele ainda não é próximo ao suficiente. É interessante observar que o número de presos provisórios, 249 mil, é muito semelhante ao número de vagas necessárias para zerar o déficit prisional no país: 250 mil. Por fim, o estudo sobre os investimentos em custódia e reintegração social mostra que esta é uma área cuja gestão fiscal é, ao fim e ao cabo, opaca.

Já a segunda parte traz um estudo sobre a relação entre taxa de aprisionamento e comportamento dos homicídios, comparando as 27 unidades da federação entre 2005 e 2014. Não foi possível observar relação positiva nem negativa entre taxas de encarceramento e redução no crime de homicídio. Por outro lado, taxa de desemprego mostrou uma correlação significativa e positiva com crimes de homicídio, correlação esta que se apresentou estável entre os diversos modelos.

Ainda que alguns estudos internacionais e nacionais tenham apontado relações possíveis entre prisões e diminuição da criminalidade, esses estudos também demonstraram, enfaticamente, que é a prisão de certos tipos de criminosos altamente produtivos que conduzem ao efeito desejado e que a curva de ganhos tem um ponto ótimo a partir do qual declina e é superada pela linha de custos. Esse efeito de contenção dificilmente seria possível em crimes de drogas, dada a facilidade de substituição da mão de obra desse mercado. Para várias modalidades de encarceramento, os custos para a administração pública, bem como os custos sociais ultrapassam largamente os benefícios.

Todos os tipos de crime devem ser punidos com pena de prisão? Penas mais longas são mais eficientes para dissuasão do crime? Sob qual regime de cumprimento de pena a pessoa teria mais chance de ressocialização? Chama a atenção o fato de que mesmo com tantas incertezas em relação à eficácia da prisão como mecanismo de dissuasão, a taxa de aprisionamento no Brasil continue crescendo, com quase 30% de sentenças por crimes de droga.

Esperamos que esse relatório permita uma reflexão que leve em conta as diversas consequências da aplicação da justiça enquanto política pública, em seus vários aspectos, inclusive fiscais, tendo como escopo a realização máxima do bem comum.



Secretaria Nacional de  
**Segurança Pública**

Departamento  
**Penitenciário Nacional**

Ministério da  
**Justiça**



## SUMÁRIO

<b>PARTE I: ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS SEMESTRAIS DO DEPEN .....</b>	<b>8</b>
1. Sobre o método de coleta, cálculo e apresentação dos dados.....	8
2. Pessoas presas e prisões no mundo .....	12
3. Pessoas no sistema prisional e prisões no Brasil.....	15
3.1 . População, taxas e vagas .....	15
3.1.1 Movimentação no Sistema Prisional .....	28
3.2 Perfil e situação das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional brasileiro em 2014.....	30
3.2.1 Regime de cumprimento de pena dos presos condenados, vagas por regime e vagas para presos provisórios .....	30
3.2.2 Natureza dos crimes cometidos pelas pessoas condenadas.....	33
3.2.1 Perfil de raça/cor das pessoas presas no país .....	37
3.2.2 Mulheres nas prisões brasileiras .....	41
3.2.3 Faixa etária das pessoas presas no Brasil .....	43
3.2.4 Escolaridade das pessoas privadas de liberdade.....	47
3.2.1 Presença de estrangeiros por UF 2014.....	50
3.3 . Garantias de direitos: direito à vida, saúde, bem-estar, educação, trabalho e assistência jurídica	52
3.3.1 Direito à vida, saúde e bem-estar.....	52
3.3.2 Direito à educação.....	60
3.3.3 Direito ao trabalho .....	64
3.3.4 Acesso à justiça.....	70
3.4 Estrutura e gestão das prisões por UF.....	72
3.4.1 Recursos humanos.....	72
3.4.1 Gestão das unidades.....	76
3.4.2 Dados sobre a execução orçamentária das UF na subfunção Custódia e Reintegração Social	79
3.5 Bibliografia.....	85

## **PARTE II DOS EFEITOS DO NÚMERO DE PRISÕES SOBRE OS HOMICÍDIOS ..... 86**

1. Introdução .....	86
2. Uma análise “naive” dos dados .....	88
3. Uma breve digressão metodológica .....	92
3.1.1 Os estudos brasileiros recentes .....	96
4. Um teste empírico .....	102
4.1.1 Capturando a dimensão “punição” .....	104
4.1.2 Resultados dos ensaios empíricos .....	106
4.1.3 Testes de adequação das especificações: .....	109
5. Conclusões .....	110
6. Bibliografia: .....	112

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1. INFORMAÇÃO SOBRE PESSOAS PRESAS NAS CARCERAGENS DAS DELEGACIAS .....	10
Tabela 2. DEZ PAÍSES COM MAIOR POPULAÇÃO CARCERÁRIA .....	12
Tabela 3. PAÍSES COM AS MAIS ALTAS TAXAS DE PESSOAS PRESAS POR 100 MIL HABITANTES.....	13
Tabela 4. MAIORES PORCENTAGEM DE PRESOS PROVISÓRIOS ENTRE OS PAÍSES .....	13
Tabela 5. TAXA DE OCUPAÇÃO DAS PRISÕES EM PORCENTAGEM .....	14
Tabela 6. EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL.....	16
Tabela 7. EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO PRISIONAL - TAXA .....	19
Tabela 8. POPULAÇÃO PRISIONAL NAS UFS - CARCERAGENS DAS DELEGACIAS E SISTEMA PRISIONAL .....	21
Tabela 9. EVOLUÇÃO COMPARATIVA DA POPULAÇÃO, VAGAS E PRESOS PROVISÓRIOS .....	23
Tabela 10. POPULAÇÃO PRISIONAL, TAXA VAGAS E PRESOS PROVISÓRIOS NAS UFS .....	26
Tabela 11. PRESOS PROVISÓRIOS COM MAIS DE 90 DIAS DE PRISÃO .....	27
Tabela 12. MOVIMENTAÇÃO NO SISTEMA PRISIONAL .....	28
Tabela 13. DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE VAGAS POR TIPO DE REGIME OU NATUREZA DA PRISÃO.....	31
Tabela 14. TAXA DE OCUPAÇÃO DAS VAGAS POR NATUREZA DA PRISÃO E REGIME DE CUMPRIMENTO DE PENA .....	32
Tabela 15. DISTRIBUIÇÃO RAÇA COR NA POPULAÇÃO BRASILEIRA E PRISIONAL .....	37
Tabela 16. DISTRIBUIÇÃO RAÇA COR DA POPULAÇÃO PRISIONAL NAS UFS.....	38
Tabela 17. DISPONIBILIDADE DA INFORMAÇÃO SOBRE RAÇA COR .....	40
Tabela 18. TAXAS DE ÓBITO POR HOMICÍDIO BRASIL E SISTEMA PRISIONAL.....	53
Tabela 19. TAXAS DE ÓBITOS CRIMINAIS POR UF .....	54
Tabela 20. TAXAS DE ÓBITO DE DIVERSAS NATUREZAS .....	55
Tabela 21. TAXAS DE INCIDÊNCIA DE AIDS E TUBERCULOSE NAS PRISÕES E NO BRASIL .....	56
Tabela 22. TAXA DE AGRAVOS TRANSMISSÍVEIS POR UF.....	57
Tabela 23. PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO SISTEMA PRISIONAL .....	58
Tabela 24. VAGAS DE ACESSIBILIDADE E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA .....	59
Tabela 25. ATIVIDADES EDUCACIONAIS .....	60
Tabela 26. ATIVIDADES EDUCACIONAIS: DISTRIBUIÇÃO POR NÍVEL DE ENSINO .....	62
Tabela 27. ATIVIDADE LABORTERÁPICA POR UF .....	65
Tabela 28. ORIGEM DAS VAGAS DE TRABALHO .....	66
Tabela 29. ATIVIDADE LABORTERÁPICA: SETOR ECONÔMICO .....	67
Tabela 30. REMUNERAÇÃO DAS PESSOAS QUE TRABALHAM POR UF.....	68
Tabela 31. SERVIDORES DA ÁREA DE CUSTÓDIA.....	72
Tabela 32. SERVIDORES DA ÁREA DE SAÚDE.....	73
Tabela 33. SERVIDORES POLICIAIS.....	75
Tabela 34. CUSTÓDIA E REINTEGRAÇÃO SOCIAL: DADOS STN E SEFS.....	83
Tabela 35. VARIAÇÃO DE HOMICÍDIOS E POPULAÇÃO PRISIONAL POR UF .....	90
Tabela 36. IMPACTO ESTIMADO NO CRIME A CADA PESSOA PRESA.....	94
Tabela 37. SINTAXES DOS MODELOS.....	104
Tabela 38. RESULTADO DA ANÁLISE PARA CINCO MODELOS .....	109

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Figura 1. COEFICIENTE DE ENTRADA E SAÍDA .....	29
2 DISTRIBUIÇÃO DAS SENTENÇAS POR GRANDES CATEGORIAS .....	34
3. SENTENÇAS DE CRIMES TENTADOS OU CONSUMADOS .....	35
4. DISPONIBILIDADE DA INFORMAÇÃO SOBRE TIPOS PENAIIS .....	36
5. PORCENTAGEM DE HOMENS E MULHERES NA POPULAÇÃO PRISIONAL POR UF .....	41
6. EVOLUÇÃO DA TAXA DE MULHERES NO SISTEMA PRISIONAL .....	42
7. SENTENÇAS DAS MULHERES NO SISTEMA PRISIONAL .....	43
8. FAIXA ETÁRIA NO SISTEMA PRISIONAL E BRASIL.....	43
9. FAIXA ETÁRIA NO SISTEMA PRISIONAL E BRASIL - 18 A 29 ANOS .....	44
10. FAIXA ETÁRIA DA POPULAÇÃO PRISIONAL POR UF .....	45
11. DISPONIBILIDADE DA INFORMAÇÃO SOBRE FAIXA ETÁRIA .....	46
12. GRAU DE INSTRUÇÃO DA POPULAÇÃO PRISIONAL .....	47
13. GRAU DE INSTRUÇÃO DA POPULAÇÃO PRISIONAL POR UF .....	48
14. DISPONIBILIDADE DA INFORMAÇÃO SOBRE GRAU DE INSTRUÇÃO .....	49
15. ESTRANGEIROS NO SISTEMA PRISIONAL POR UF.....	50
16. ESTRANGEIROS POR CONTINENTE DE ORIGEM .....	51
17. ESTRANGEIROS POR PAÍSES DE ORIGEM.....	51
18. ATIVIDADES EDUCACIONAIS POR NÍVEL DE ENSINO BRASIL.....	63
19. DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS EM ATIVIDADE LABORTERÁPICA POR REMUNERAÇÃO: BRASIL.....	69
20. ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA ÀS PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE .....	70
21. GESTÃO DAS UNIDADES .....	76
22. DISTRIBUIÇÃO DAS VAGAS POR TIPO DE GESTÃO.....	78
23. CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA .....	80
24. DESPESAS EMEPNHADAS POR UF E UNIÃO.....	82
25. VARIAÇÃO POPULAÇÃO PRISIONAL E HOMICÍDIO DOLOSO .....	88
26. CORRELAÇÃO ENTRE PRISÕES E HOMICÍDIOS.....	89
27. EVOLUÇÃO DE HOMICÍDIOS E POPULAÇÃO PRISIONAL EM SÃO PAULO.....	96
28. CORRELAÇÃO ENTRE A VARIAÇÃO PERCENTUAL DA TAXA DE ENCARCERAMENTO E DA TAXA DE HOMICÍDIO .....	99

## PARTE I: ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS SEMESTRAIS DO DEPEN

### 1. SOBRE O MÉTODO DE COLETA, CÁLCULO E APRESENTAÇÃO DOS DADOS

A matéria prima básica deste relatório são os dados coletados pelo Departamento Penitenciário Nacional, Depen, junto às unidades prisionais brasileiras. Embora o primeiro censo penitenciário nacional tenha sido realizado em 1993 (SALLA, 2012), não há uma série histórica consistente e contínua, de modo que a maior parte dos dados analisados retrocede apenas até o ano de 2005 ou em alguns casos até 2000.

Os dados mais recentes sobre a situação das prisões brasileiras e das pessoas encarceradas no país foram coletados pelo Depen através de formulário online, via plataforma digital de pesquisas, entre os dias 02 de setembro e 24 de novembro de 2015. A plataforma foi programada seguindo a estrutura dos questionários anteriores do Depen de modo a garantir a continuidade de uma nova série histórica cuja coleta foi iniciada em 2015 e foi gerida em conjunto pelo FBSP e pelo Departamento Penitenciário Nacional. O gestor responsável de cada unidade prisional foi chamado a preencher um formulário, de modo que cada presídio, cadeia, etc. é a unidade mínima em que o dado pode ser desagregado. Por outro lado, a maior parte dos dados nesse relatório é apresentada de forma agregada por UF ou União de modo a permitir uma reflexão sobre a situação de cada estado à luz tanto dos dados demográficos disponíveis quanto da gestão por parte do ente federado. Os gestores foram orientados a informar a situação na unidade em 31/12/2014, excetuadas algumas informações que deveriam indicar os registros do semestre (entre 01/07/2014 e 31/12/2014) e que estavam destacadas nas perguntas pertinentes. Os dados de todas as unidades de cada UF foram posteriormente enviados a cada gestor estadual para eventuais retificações e validação, etapa que foi gerida diretamente pelo Depen. Apenas os estados do Paraná, Pernambuco e Rondônia não validaram os dados no prazo determinado.

#### Dados complementares sobre prisões:

- Os dados sobre presos e prisões em outros países foram coletados da plataforma online World Prison Brief, gerida pelo Institute for Criminal Policy Research, da Escola de Direito da Universidade de Londres. <http://www.prisonstudies.org/>
- Os dados sobre as pessoas privadas de liberdade alocadas nas carceragens das delegacias foram informados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, Senasp/MJ que os coletou junto às Secretarias Estaduais de Segurança Pública, e instituições policiais. Infelizmente o dado não foi obtido para todas as unidades da federação. Para os estados que não enviaram o dado, foram utilizadas as informações disponíveis para dezembro de 2013 nos Relatórios Estatísticos - Analíticos do Sistema Prisional Brasileiro e disponíveis em <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisional/relatorios-estatisticos-analiticos>.
- Os estados do Acre, Mato Grosso, Piauí e Rio Grande do Sul também não havia dado disponível para 2013 de modo que essas informações não foram contadas. De qualquer maneira, as análises que

incluem carceragens são apenas aqueles dos itens “2. Pessoas presas e prisões no mundo” e “3.1. População, taxas e vagas”.

As informações dos itens abaixo **NÃO** incluem os presos nas carceragens das delegacias:

- Perfil das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional brasileiro (3.2);
- Garantias de direitos: direito à vida, saúde, bem-estar, educação, trabalho e assistência jurídica (3.3);
- Estrutura e gestão das prisões por UF (3.4).

Tabela 1. INFORMAÇÃO SOBRE PESSOAS PRESAS NAS CARCERAGENS DAS DELEGACIAS

INFORMAÇÃO SOBRE PESSOAS PRESAS NAS CARCERAGENS DAS DELEGACIAS		
UF	Data de referência	Instituição que forneceu a informação
AC	Não há dado disponível	-
AL	Dezembro de 2013	Relatórios Estatísticos - Analíticos do Sistema Prisional Brasileiro
AM	Dezembro de 2014	Secretaria de Estado de Segurança Pública
AP	Dezembro de 2014	Delegacia Geral de Polícia Civil
BA	Dezembro de 2014	Secretaria da Segurança Pública
CE	Dezembro de 2014	Polícia Civil do Ceará
DF	Dezembro de 2013	Relatórios Estatísticos - Analíticos do Sistema Prisional Brasileiro
ES	Dezembro de 2014	Polícia Militar
GO	Dezembro de 2014	Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária
MA	Dezembro de 2014	Secretaria de Segurança Pública
MG	Dezembro de 2013	Relatórios Estatísticos - Analíticos do Sistema Prisional Brasileiro
MS	Dezembro de 2014	Secretaria de Segurança Pública
MT	Não há dado disponível	-
PA	Dezembro de 2013	Relatórios Estatísticos - Analíticos do Sistema Prisional Brasileiro
PB	Dezembro de 2014	Secretaria de Estado da Segurança e Defesa Social
PE	Dezembro de 2014	Polícia Civil
PI	Não há dado disponível	-
PR	Dezembro de 2014	Departamento da Polícia Civil
RJ	Dezembro de 2014	Informação fornecida pelo Secretário de Segurança Pública
RN	Dezembro de 2013	Relatórios Estatísticos - Analíticos do Sistema Prisional Brasileiro
RO	Dezembro de 2014	Secretaria de Segurança, Defesa e Cidadania
RR	Dezembro de 2013	Relatórios Estatísticos - Analíticos do Sistema Prisional Brasileiro
RS	Não há dado disponível	-
SC	Dezembro de 2014	Secretaria de Segurança Pública
SE	Dezembro de 2013	Relatórios Estatísticos - Analíticos do Sistema Prisional Brasileiro
SP	Dezembro de 2014	Secretaria da Segurança Pública
TO	Dezembro de 2014	Polícia Civil

#### Dados sociodemográficos:

Os dados de população para o cálculo de presos por 100 mil habitantes bem como taxas de pessoas presas por 100 mil habitantes maiores de 18 anos são da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – PNAD/IBGE. Também foram utilizados os dados da PNAD para as comparações do perfil populacional geral brasileiro e das pessoas privadas de liberdade em relação a:



Secretaria Nacional de  
Segurança Pública

Departamento  
Penitenciário Nacional

Ministério da  
Justiça



cor/raça e faixa etária. Para a recuperação dos dados da PNAD foi utilizado o Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA.

Os dados de mortalidade por homicídio no Brasil, usados para comparação com as taxas de homicídios nas prisões, foram obtidos no sistema Datasus do Ministério da Saúde.

### A qualidade da informação

Pelo artigo 72 da lei de execução penal brasileira, o Departamento Penitenciário nacional é incumbido de acompanhar a aplicação da lei e fiscalizar os estabelecimentos penais de todo o país. Ao mesmo tempo, a maior parte dos estabelecimentos penais é gerida pelos estados e Distrito Federal, de modo que o controle legal por parte do Depen está condicionado à colaboração por parte dos demais entes federados.

Ao longo dos anos o Depen vem empreendendo esforços para melhorar essa colaboração o que rendeu frutos esse ano com todos os estabelecimentos penais incluídos no levantamento. Embora essa seja uma notícia positiva a ser comemorada, é importante alertar que os questionários nem sempre são respondidos de forma completa, seja porque o gestor da unidade optou por não responder, seja porque o estabelecimento não dispunha da informação.

Para deixar essa informação explícita, os dados de perfil estão acompanhados de um pequeno gráfico que mostra a porcentagem de dados informados segundo a UF. Este cálculo foi feito pela diferença entre a quantidade de pessoas presas por tipo de regime (população prisional) de cada UF e o total de pessoas por característica de perfil – raça/cor, faixa etária naquela UF.

## 2. PESSOAS PRESAS E PRISÕES NO MUNDO

A tabela abaixo traz os 10 países com a maior população prisional absoluta do mundo. A população carcerária brasileira (atualizada com os dados coletados pelo Depen) é a quarta maior do mundo, sendo que o Brasil é o quinto país mais populoso do planeta.

Tabela 2. DEZ PAÍSES COM MAIOR POPULAÇÃO CARCERÁRIA

Posição	País	População Carcerária	Ano de referência
1	Estados Unidos da América	2.217.000	2013
2	China	1.657.812	2014*
3	Rússia	644.237	2015
4	Brasil	622.202	2014
5	Índia	418.536	2014
6	Tailândia	314.858	2015
7	México	255.138	2015
8	Irã	225.624	2014
9	Turquia	176.268	2015
10	Indonésia	173.713	2015

\*Apenas sentenciados. Estima-se que havia 650.000 detidos na China no mesmo ano, o que resultaria num total de 2,3 milhões de presos.

Mas o ranking das maiores populações carcerárias não é suficiente para comparar a situação do Brasil com a dos demais países. É preciso estar atento para a diferença fundamental entre as políticas carcerárias dos países, que são bastante desiguais. A Índia tem 1,2 bilhões de habitantes, seis vezes a população do Brasil e, ainda assim, possui 200 mil presos a menos. Para dar uma dimensão mais acurada da questão, o primeiro passo é calcular a taxa de presos por 100 mil habitantes. Levando-se em conta países com uma população de no mínimo 10 milhões de pessoas<sup>1</sup>, o Brasil tem a sexta maior taxa de presos por 100 mil habitantes.

<sup>1</sup> Quando a população analisada é muito pequena, a variabilidade das estimativas se torna muito alta. Uma única pessoa presa nas Ilhas Seychelles, que tem 92 mil habitantes, terá impacto muito grande na taxa. A população de Seychelles não tem sequer o número de habitantes utilizado para calcular a taxa (Institute for Criminal Policy Research, <http://www.prisonstudies.org/>) e esse país aparece, por sinal, com a maior taxa de presos por 100 mil habitantes no índice internacional da ICPS.

Tabela 3. PAÍSES COM AS MAIS ALTAS TAXAS DE PESSOAS PRESAS POR 100 MIL HABITANTES

Posição absoluta	Posição entre países com mais de 10 milhões de habitantes	País	Taxa de pessoas presas por 100 mil habitantes	Ano de referência
2	1	Estados Unidos da América	698	2013
6	2	Cuba	510	2012
9	3	Tailândia	467	2015
11	4	Rússia	446	2015
12	5	Ruanda	434	2015
31	6	Brasil	306	2014
34	7	África do Sul	292	2015
37	8	Irã	287	2014
41	9	Taiwan	272	2015
49	10	Chile	245	2015

Esta posição no topo da lista dos maiores encarceradores é fruto do elevado crescimento da população prisional nas últimas décadas, em especial dos presos provisórios e das prisões relacionadas ao tráfico de drogas, o que vem causando o crescimento também do encarceramento de mulheres, um fenômeno recente que será discutido mais adiante. Em dezembro de 2014, 40% da população prisional brasileira era composta por presos provisórios. Embora existam muitos países com percentual maior de presos provisórios, estamos falando de 40% de 600 mil pessoas. São quase 250 mil pessoas presas antes de serem julgadas, sendo que uma grande parte delas deveria responder ao processo em liberdade, especialmente aqueles que cometeram crimes de menor potencial ofensivo.

Tabela 4. MAIORES PORCENTAGEM DE PRESOS PROVISÓRIOS ENTRE OS PAÍSES

Posição	País	% de presos provisórios	Ano de referência
1	Líbia	90,0	2014
2	Bolívia	85,9	2015
3	Libéria	83,0	2014
4	Mônaco	82,8	2015
5	República Democrática do Congo	82,0	2013
6	Paraguai	75,1	2014
7	Benim	74,9	2012
8	Bangladesh	73,8	2015
9	Haiti	70,9	2015
72	Brasil	40,1	2014

Uma população prisional tão grande demanda a disponibilização de um grande número de vagas. Porém, dada a falta de prioridade em relação ao bem-estar das pessoas presas, essa tende a não ser uma prioridade dos diferentes governos ao redor do mundo. Para dar conta da população prisional brasileira, o país precisaria aumentar em 50% o número de vagas existentes. Em números absolutos, seria necessário construir outras 250.318 novas vagas, o que corresponde, aproximadamente, ao número de presos provisórios hoje no país.

Tabela 5. TAXA DE OCUPAÇÃO DAS PRISÕES EM PORCENTAGEM

Posição	País	Nível de ocupação (%)	Relação preso/vaga	Ano de referência
1	Haiti	454	4,54	2015
2	Comoros	388	3,88	2014
3	Benin	363	3,63	2012
4	El Salvador	325	3,25	2016
5	Filipinas	316	3,16	2014
6	Uganda	273	2,73	2015
7	Guatemala	270	2,70	2015
8	Venezuela	269	2,69	2015
9	Bolívia	269	2,69	2015
36	Brasil	167	1,67	2014

### 3. PESSOAS NO SISTEMA PRISIONAL E PRISÕES NO BRASIL

Conforme os esforços voltem-se à busca por maior eficiência das políticas de encarceramento, traçar suas características gerais é o primeiro passo. Identificar quem são as pessoas mais suscetíveis a serem sentenciadas com pena de prisão, o papel da dinâmica do sistema judiciário e a disposição estrutural das prisões, tem grande importância na tomada de medidas por parte dos governos. Para tanto, na análise sobre pessoas presas e prisões no Brasil, as variáveis foram agregadas segundo as Unidades da Federação, respeitando o protagonismo e as particularidades dos entes nessa área.

#### 3.1. População, taxas e vagas

Nos últimos 14 anos a população do sistema prisional brasileiro teve um aumento de 267,32%, muito acima do crescimento populacional, aumento que reflete tanto ou mais a política criminal majoritária nos diversos entes federativos do que a mudança na tendência de ocorrências criminais no país.

Tabela 6. EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL



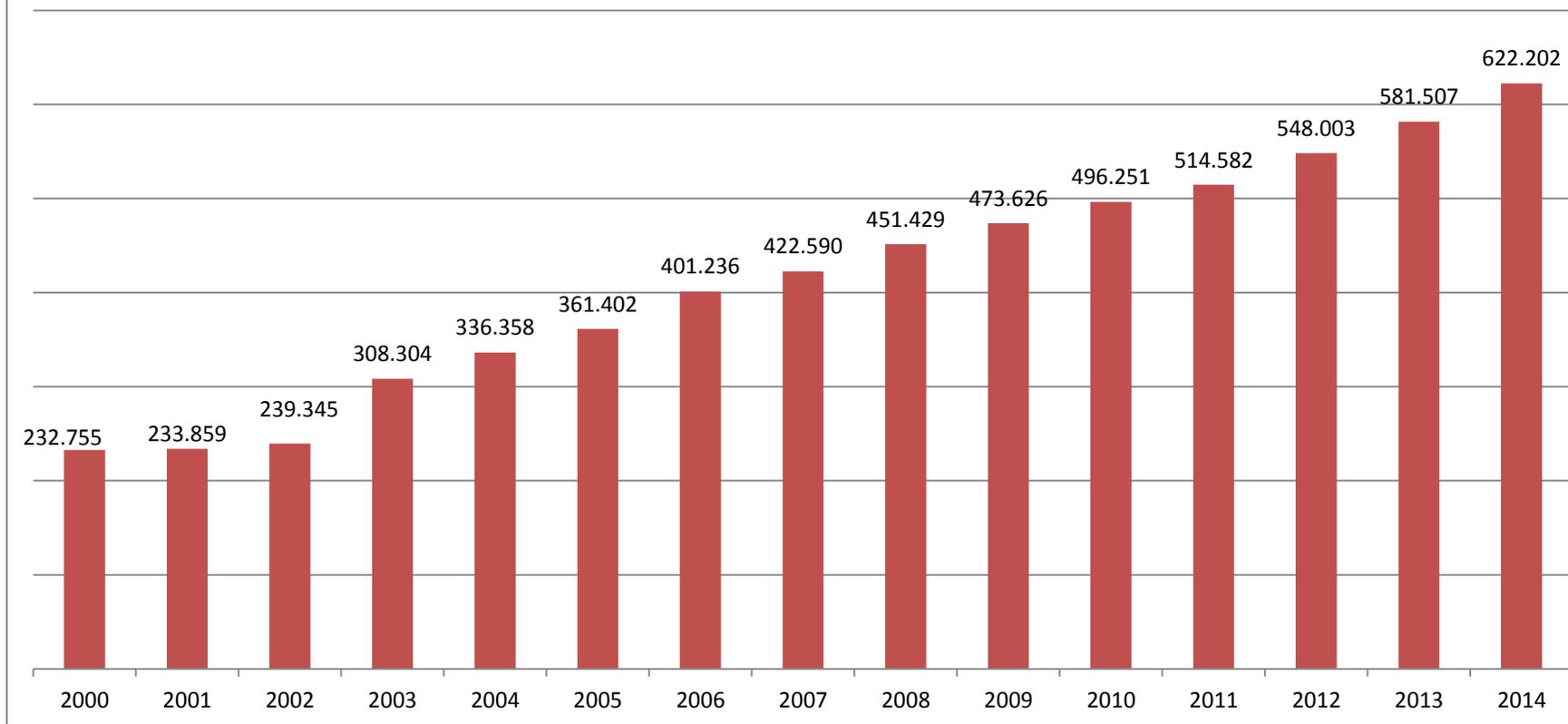
Secretaria Nacional de  
**Segurança Pública**

Departamento  
**Penitenciário Nacional**

Ministério da  
**Justiça**



### Evolução da população carcerária no Brasil em números absolutos (carceragens e sistema prisional), 2000-2014



Relatórios

Estatísticos - Sintéticos do Sistema Prisional Brasileiro. 2000 - 2013. < <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisional/relatorios-estatisticos-sinteticos> > Consultado em 01/03/2016



Secretaria Nacional de  
Segurança Pública

Departamento  
Penitenciário Nacional

Ministério da  
Justiça



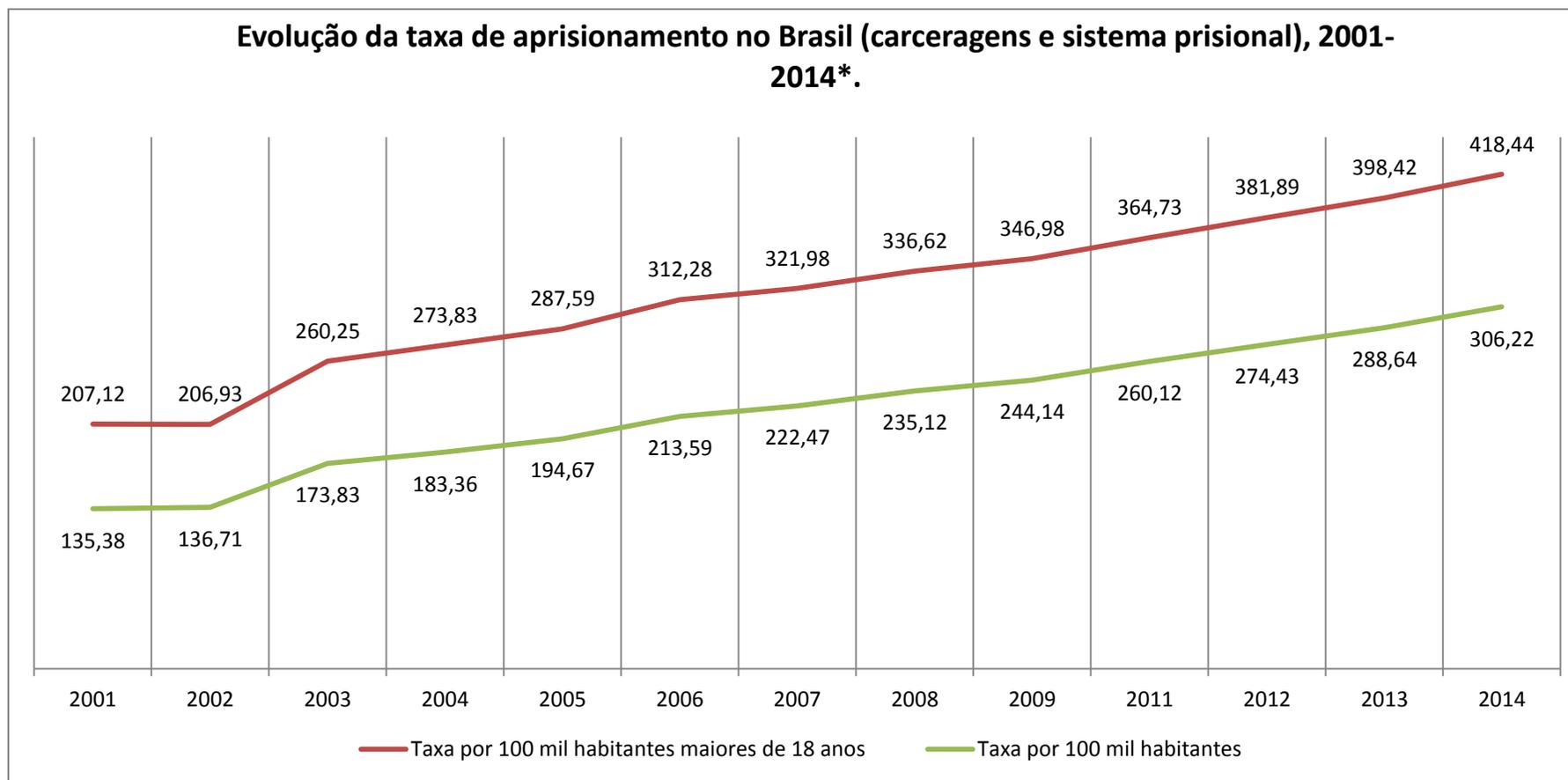
Considerando-se que no Brasil apenas pessoas com idade a partir de 18 anos<sup>2</sup> podem ser sentenciadas a pena de prisão, calcular a taxa de aprisionamento tendo como referência apenas o número de habitantes com idade de 18 anos ou mais traz uma visão mais precisa do fenômeno. Mas, dado que a idade mínima para imputabilidade penal varia conforme o contexto temporal e geográfico, a prática tem consolidado o cálculo das taxas pelo número total de habitantes, de modo que possam ter algum grau de comparabilidade internacional.

No gráfico abaixo apresentamos a evolução para as taxas calculadas das duas formas. O que se pode perceber é que, embora os valores sejam bastante diferentes, as linhas evoluem paralelamente, o que pode ser explicado pela lenta mudança do perfil etário da população brasileira nos últimos anos. Em outras palavras: a proporção de pessoas maiores de 18 anos no total da população brasileira não variou muito no período observado. É importante ter em mente, no entanto, que para comparações que levem em conta um período muito extenso, restringir a faixa etária às pessoas que podem ser presas deve ser a opção preferencial de cálculo desse tipo de faixa.

---

<sup>2</sup> Considerando-se a data de ocorrência do fato criminal.

Tabela 7. EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO PRISIONAL - TAXA



Relatórios Estatísticos - Sintéticos do Sistema Prisional Brasileiro. 2000 - 2013. < <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisonal/relatorios-estatisticos-sinteticos> > Consultado em 01/03/2016

Dados de população PNAD/IBGE. No ano de 2010 houve censo demográfico no país, de modo que não foram realizados os cálculos de população da PNAD e, portanto, não foi calculada a taxa



Secretaria Nacional de  
**Segurança Pública**

Departamento  
**Penitenciário Nacional**

Ministério da  
**Justiça**



para o ano.



Secretaria Nacional de  
**Segurança Pública**

Departamento  
**Penitenciário Nacional**

Ministério da  
**Justiça**



Tabela 8. POPULAÇÃO PRISIONAL NAS UFS - CARCERAGENS DAS DELEGACIAS E SISTEMA PRISIONAL

POPULAÇÃO PRISIONAL BRASILEIRA, 2014									
UF	Quantidade de pessoas presas em carceragens nas delegacias			Pessoas presas no sistema prisional			População prisional total (Carceragens + Sistema Prisional)		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
AC	NI	NI	NI	4.002	242	4.244	-	-	-
AL	NI	NI	362	5.229	329	5.558	-	-	5.920
AM	944	37	981	7.207	680	7.887	8.151	717	8.868
AP	0	0	0	2.539	124	2.663	2.539	124	2.663
BA	3.284	78	3.362	11.664	585	12.249	14.948	663	15.611
CE	54	0	54	20.529	1.065	21.594	20.583	1.065	21.648
DF	NI	NO	902	12.813	690	13.503	-	-	14.405
ES	9	0	9	15.610	1.075	16.685	15.619	1.075	16.694
GO	160	16	176	14.567	831	15.398	14.727	847	15.574
MA	1.354	81	1.435	5.010	258	5.268	6.364	339	6.703
MG	NI	NI	5.050	53.434	2.908	56.342	-	-	61.392
MS	529	51	580	12.078	1.257	13.335	12.607	1.308	13.915
MT	NI	NI	NI	9.570	568	10.138	-	-	-
PA	NI	NI	664	11.245	713	11.958	-	-	12.622
PB	29	0	29	9.818	603	10.421	9.847	603	10.450
PE	0	0	0	24.971	1.838	26.809	24.971	1.838	26.809
PI	NI	NI	NI	2.947	235	3.182	-	-	-
PR	8.475	722	9.197	17.750	1.057	18.807	26.225	1.779	28.004
RJ	0	0	0	38.326	1.975	40.301	38.326	1.975	40.301
RN	NI	NI	34	6.957	667	7.624	-	-	7.658
RO	7.581	600	8.181	9.134	672	9.806	16.715	1.272	17.987
RR	NI	NI	5	1.432	172	1.604	-	-	1.609
RS	NI	NI	NI	26.313	1.812	28.125	-	-	-
SC	0	0	0	15.780	1.048	16.828	15.780	1.048	16.828
SE	NI	NI	250	4.166	237	4.403	-	-	4.653
SP	2.256	948	3.204	204.797	12.029	216.826	207.053	12.977	220.030
TO	2.800	169	2.969	2.680	123	2.803	5.480	292	5.772
União	NI	NI	NI	397	0	397	-	-	397
Brasil	27.475	2.702	37.444	550.965	33.793	584.758	578.440	36.495	-

\* NI: Não informado.

\*\* (-): Não foi possível calcular data indisponibilidade total ou parcial da informação.

Para dar conta de uma população prisional tão grande e em crescimento é preciso disponibilizar um grande número de vagas todos os anos. Apesar do crescimento do número de vagas, este não acompanha a velocidade do crescimento da população prisional.

Construir novas vagas é imprescindível, principalmente enquanto existem condenados cumprindo pena irregularmente em cadeias públicas e o sistema apresenta uma superlotação. Mas a criação permanente de novas vagas tem custos econômicos e sociais elevados e expandir o sistema indefinidamente não é viável e nem desejável. Pelo gráfico abaixo é possível verificar que o número de presos provisórios, 249.668<sup>3</sup> indivíduos, é quase igual ao déficit de vagas no sistema, que é da ordem de 250.318 vagas. Mesmo que parte dos atuais presos provisórios não possa ou deva ser solta, a análise dos dados indica fortemente que mudança de política no tocante às prisões provisórias e às prisões por tráfico de drogas podem ser maneiras de diminuir o ritmo acelerado do crescimento do número de presos.

---

<sup>3</sup> Esse número leva em consideração todos os presos provisórios abrigados nas unidades prisionais declarados nesse levantamento bem como o total de pessoas alocadas nas carceragens das delegacias.

Tabela 9. EVOLUÇÃO COMPARATIVA DA POPULAÇÃO, VAGAS E PRESOS PROVISÓRIOS



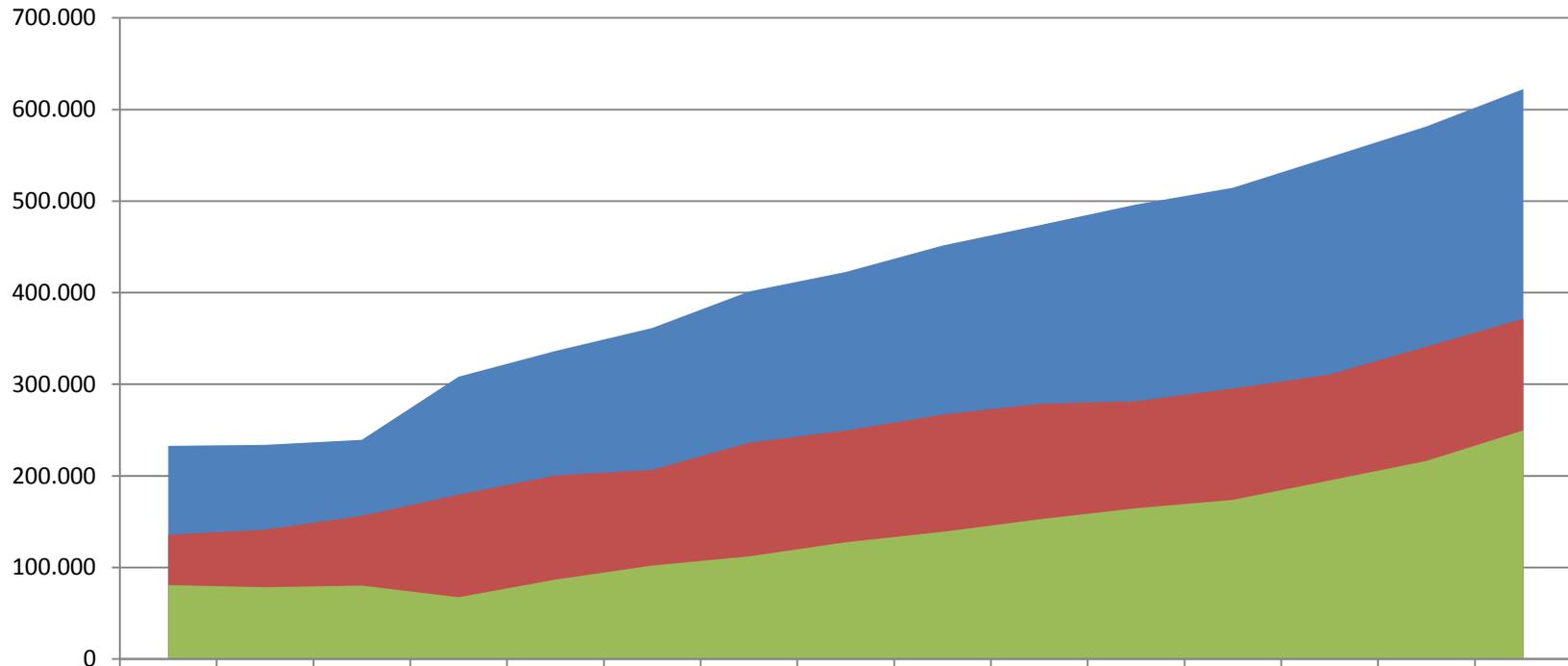
Secretaria Nacional de  
**Segurança Pública**

Departamento  
**Penitenciário Nacional**

Ministério da  
**Justiça**



### Evolução comparativa do número de pessoas no sistema prisional e carceragens, número de vagas e presos provisórios, 2000 - 2014



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
■ População	232.755	233.859	239.345	308.304	336.358	361.402	401.236	422.590	451.429	473.626	496.251	514.582	548.003	581.507	622.202
■ Nº vagas	135.710	141.297	156.432	179.489	200.417	206.559	236.148	249.515	266.946	278.726	281.520	295.413	310.687	341.253	371.585
■ Provisórios	80.775	78.437	80.235	67.549	86.766	102.116	112.138	127.562	138.939	152.612	164.683	173.818	195.036	216.342	249.668
■ % provisórios	35%	34%	34%	22%	26%	28%	28%	30%	31%	32%	33%	34%	36%	37%	40%

Analisando-se os números por UF, a situação do estado de Rondônia parece uma das mais preocupantes: o estado apresenta a maior taxa de pessoas no sistema prisional por 100 mil habitantes, 3,3 vezes a taxa nacional. Já no que diz respeito ao déficit de vagas, Amazonas e Pernambuco se destacam com ocupação de 259% e 238%, respectivamente. Esses dois estados tiveram recentemente programas de combate à violência com grande ênfase em aprisionamento que parece não terem sido acompanhados por um aumento da infraestrutura dos estabelecimentos penais. É importante lembrar que a relação entre os presos e as vagas é feita com base na informação dos estados e não é uniforme para as unidades prisionais de modo que, certamente, há unidades nos estados em que a situação pode ser mais grave do que se apresenta para o estado como um todo. Amazonas e Pernambuco também apresentam proporção de presos provisórios acima da porcentagem nacional (22% e 11% maiores, respectivamente). Nesse indicador, os estados que mais se destacam são o de Tocantins, com 75% de presos provisórios e, no outro extremo, Santa Catarina, com apenas 26% de pessoas nessa situação.

Tabela 10. POPULAÇÃO PRISIONAL, TAXA VAGAS E PRESOS PROVISÓRIOS NAS UFS

SITUAÇÃO DA POPULAÇÃO PRISIONAL BRASILEIRA - CARCERAGEM E SISTEMA PRISIONAL						
UF	População total aproximada	Taxa por 10 mil habitantes	Total de vagas sistema prisional	Taxa de ocupação	Total de presos provisórios (inclui carceragens das delegacias)	% de presos provisórios
AC	4244	53,52	2508	169%	1139	26,8%
AL	5920	17,80	2596	228%	2332	39,4%
AM	8868	22,80	3427	259%	5555	62,6%
AP	2663	35,27	1484	179%	888	33,3%
BA	15611	10,31	8597	182%	9994	64,0%
CE	21648	24,43	11476	189%	10497	48,5%
DF	14405	50,31	6920	208%	4040	28,0%
ES	16694	42,87	13562	123%	7188	43,1%
GO	15574	23,80	9056	172%	7694	49,4%
MA	6703	9,77	4299	156%	4401	65,7%
MG	61392	29,56	36653	167%	30712	50,0%
MS	13915	52,95	6686	208%	4151	29,8%
MT	10138	31,36	5909	172%	5672	55,9%
PA	12622	15,60	7889	160%	6059	48,0%
PB	10450	26,47	7486	140%	3934	37,6%
PE	26809	28,85	11278	238%	13627	50,8%
PI	3182	9,95	2221	143%	1848	58,1%
PR	28004	25,22	18278	153%	14614	52,2%
RJ	40301	24,44	28130	143%	16859	41,8%
RN	7658	22,41	4906	156%	2600	34,0%
RO	17987	102,61	6113	294%	9527	53,0%
RR	1609	32,18	1080	149%	848	52,7%
RS	28125	25,06	21287	132%	9761	34,7%
SC	16828	24,94	12048	140%	4456	26,5%
SE	4653	20,91	2425	192%	2558	55,0%
SP	220030	49,85	132248	166%	64336	29,2%
TO	5772	38,45	2298	251%	4332	75,1%
União	397	Não se aplica	725	55%	46	11,6%
Brasil	622202	30,62	371585	167%	249668	40,1%

\*Para calcular a razão entre pessoas presas e vagas não são contabilizadas as pessoas cumprindo pena de tratamento ambulatorial uma vez que estas não ocupam propriamente uma vaga no sistema prisional, embora utilizem diversos serviços no sistema, especialmente serviços administrativos e de saúde.

\*\* Não se aplica: como os presídios federais abrigam apenas um pequeno contingente de pessoas presas e essas pessoas são oriundas de diversos estados, não faz sentido calcular a taxa de encarceramento em relação à população.

Tabela 11. PRESOS PROVISÓRIOS COM MAIS DE 90 DIAS DE PRISÃO

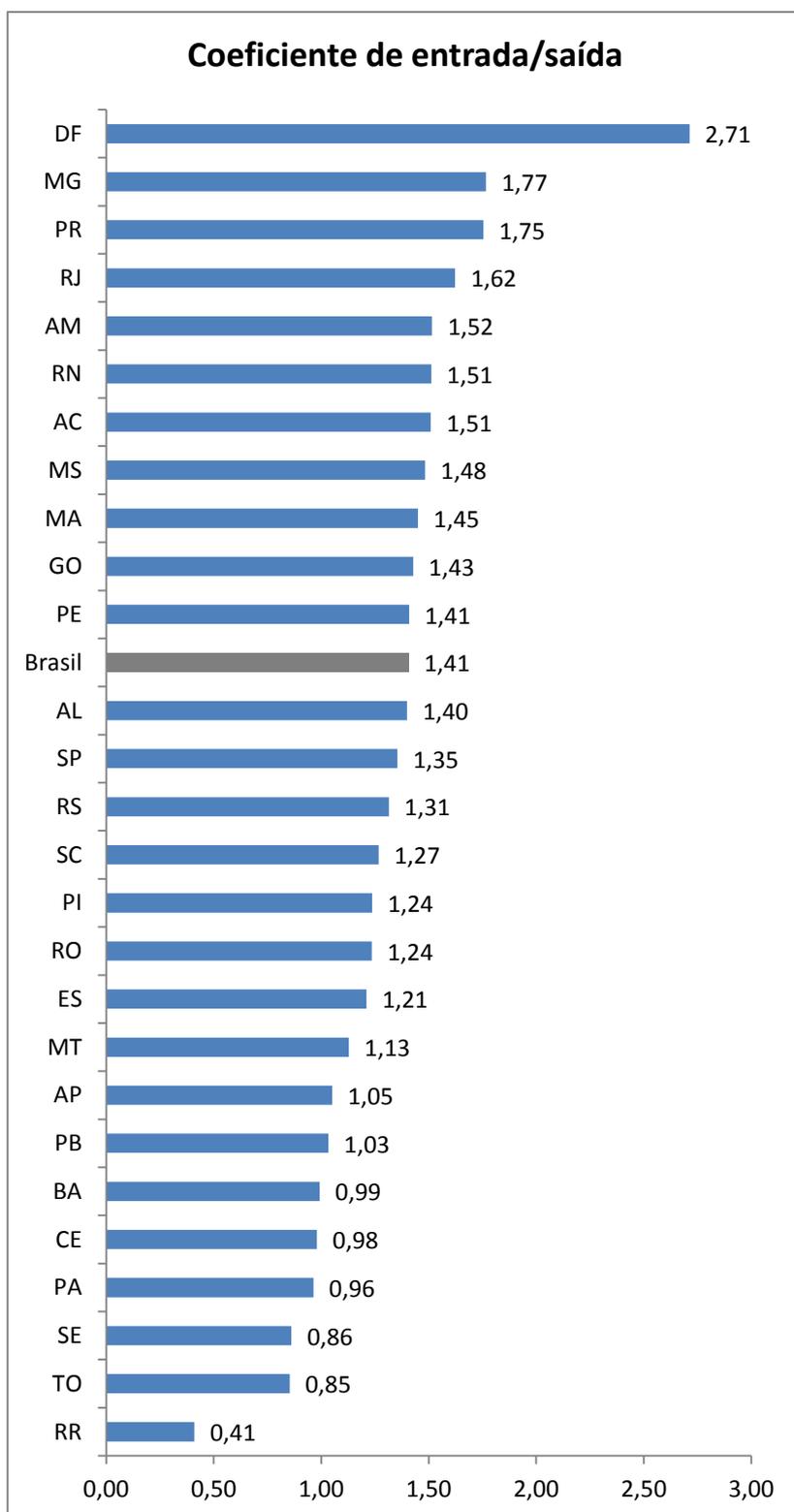
UF	Presos provisórios no sistema prisional	Presos provisórios com mais de 90 dias de prisão no sistema prisional	% presos provisórios com mais de 90 dias de prisão
AC	1139	128	11%
AL	1970	43	2%
AM	4574	1998	44%
AP	888	388	44%
BA	6632	1737	26%
CE	10443	4362	42%
DF	3138	25	1%
ES	7179	6215	87%
GO	7518	343	5%
MA	2966	72	2%
MG	25662	3821	15%
MS	3571	1060	30%
MT	5672	478	8%
PA	5395	1912	35%
PB	3905	1615	41%
PE	13627	3908	29%
PI	1848	547	30%
PR	5417	571	11%
RJ	16859	2930	17%
RN	2566	406	16%
RO	1346	390	29%
RR	843	17	2%
RS	9761	1870	19%
SC	4456	768	17%
SE	2308	207	9%
SP	61132	18815	31%
TO	1363	153	11%
União	46	21	46%
Brasil	212224	54800	26%

### 3.1.1 Movimentação no Sistema Prisional

Tabela 12. MOVIMENTAÇÃO NO SISTEMA PRISIONAL

Entradas	Masculino	Feminino	Total
<i>Número de inclusões originárias</i> - Inclusões não decorrentes de remoção ou transferência de outro estabelecimento do Sistema Prisional	259.926	20.014	279.940
Saídas	Masculino	Feminino	Total
<i>Número de saídas</i> - Saídas decorrentes de alvará de soltura, fugas, abandonos e óbitos	181.890	17.212	199.102
Transferências/remoções	Masculino	Feminino	Total
<i>Número de inclusões por transferências ou remoções</i> - Recebimento de pessoas privadas de liberdade oriundas de outros estabelecimentos do próprio Sistema Prisional	176496	7243	183739
<i>Transferências/remoções de um estabelecimento para outro</i>	191.201	7.520	198.721
Autorizações de Saída	Masculino	Feminino	Total
<i>Permissões de saída</i> - para os condenados do regime fechado e semiaberto ou provisórios, por falecimento ou doença grave de parente ou necessidade de tratamento médico (Art. 120, da Lei de Execução Penal)	70.440	12.793	83.233
<i>Saída temporária</i> - para os condenados que cumprem pena em regime semiaberto para visitar família (Art. 122, inciso I, da Lei de Execução Penal)	124.628	8.398	133.026
Saldo de entradas e saídas	Masculino	Feminino	Total
<i>Número de inclusões originárias menos número de saídas</i>	78.036	2.802	80.838

Figura 1. COEFICIENTE DE ENTRADA E SAÍDA



## 3.2 Perfil e situação das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional brasileiro em 2014

### 3.2.1 Regime de cumprimento de pena dos presos condenados, vagas por regime e vagas para presos provisórios

Pelo código penal brasileiro, as penas restritivas de liberdade podem ser cumpridas em regime fechado, semiaberto ou aberto. Os condenados considerados portadores de doença mental devem ser recolhidos a um hospital de custódia para receber tratamento psiquiátrico (nesse caso ficam internados) ou receber tratamento ambulatorial (sem perda de liberdade). É importante apontar que nosso código penal prevê que o tipo de regime está atrelado ao tipo de estabelecimento:

Art. 33 DECRETO-LEI No 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940. Código Penal. [...] § 1º - Considera-se: a) regime fechado a execução da pena em estabelecimento de segurança máxima ou média; b) regime semiaberto a execução da pena em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar; c) regime aberto a execução da pena em casa de albergado ou estabelecimento adequado.

Daí, como bem notou Nunes (2012), a política de criação de vagas por parte do gestor responsável pela unidade da federação terá impacto no regime cumprimento da pena – seja no início, seja na progressão. Isso porque o magistrado tem discricionariedade para determinar, dentro do código penal, diferentes tipos de regime:

Art. 33 DECRETO-LEI No 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940. Código Penal. Art. 33 - [...]§ 2º - [...] a) o condenado a pena superior a 8 (oito) anos deverá começar a cumpri-la em regime fechado; b) o condenado não reincidente, cuja pena seja superior a 4 (quatro) anos e não exceda a 8 (oito), *poderá*, desde o princípio, cumpri-la em regime semiaberto; c) o condenado não reincidente, cuja pena seja igual ou inferior a 4 (quatro) anos, *poderá*, desde o início, cumpri-la em regime aberto. (Grifo nosso).

Em 16 unidades da federação, a porcentagem de vagas em regime aberto, em que a pessoa apenas se recolhe ao confinamento no período noturno, é menor ou igual a 0,1%. Mesmo admitindo que uma pessoa em regime aberto possa cumprir pena em vaga destinada inicialmente ao regime semiaberto<sup>4</sup>, essas vagas representam apenas 18% das vagas no país. Nesse sentido, considerando-se a soma das vagas nos regimes aberto e semiaberto, destacam-se o estado de Mato Grosso do Sul, o Distrito Federal e Rondônia com porcentagens acima de 30%. Em sentido oposto chama atenção o estado de Alagoas com zero por cento de vagas destinada aos regimes aberto e semiaberto.

<sup>4</sup> No regime semiaberto a pessoa só pode deixar a unidade prisional, durante o dia, para trabalhar ou estudar.

Em alguns estados as vagas para prisão provisória chegam a ser mais da metade do total de vagas, como Amazonas, Ceará, Pernambuco, Sergipe e Tocantins, enquanto as menores proporções se apresentam no Mato Grosso do Sul e em Roraima.

Tabela 13. DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE VAGAS POR TIPO DE REGIME OU NATUREZA DA PRISÃO

UF	DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE VAGAS POR TIPO DE REGIME OU NATUREZA DA PRISÃO				
	Prisão provisória	Regime fechado	Regime semiaberto	Regime aberto	Medida de segurança - internação*
AC	18%	57%	25%	0%	0%
AL	24%	72%	0%	0%	4%
AM	71%	19%	8%	0%	1%
AP	29%	39%	27%	0%	4%
BA	27%	14%	8%	0%	1%
CE	72%	17%	8%	1%	1%
DF	19%	47%	33%	0%	2%
ES	40%	40%	19%	0%	1%
GO	44%	43%	10%	3%	0%
MA	48%	37%	12%	3%	0%
MG	44%	32%	19%	5%	1%
MS	0%	63%	32%	6%	0%
MT	43%	52%	3%	0%	1%
PA	16%	69%	13%	0%	1%
PB	29%	50%	14%	6%	1%
PE	55%	29%	13%	0%	2%
PI	21%	58%	16%	5%	0%
PR	27%	54%	15%	0%	4%
RJ	36%	40%	21%	1%	1%
RN	41%	39%	15%	3%	1%
RO	20%	46%	22%	8%	1%
RR	6%	73%	11%	11%	0%
RS	10%	60%	28%	0%	2%
SC	50%	37%	13%	0%	1%
SE	58%	33%	9%	0%	0%
SP	25%	54%	20%	0%	1%
TO	64%	21%	15%	0%	0%
Brasil	32%	46%	18%	1%	1%

\* Pessoas sentenciadas a tratamento ambulatorial não ocupam vaga no sistema prisional.

Uma hipótese é que a ausência de vagas nos regimes aberto e semiaberto iniba o sentenciamento menos rigoroso, forçando o judiciário a optar quase sempre pelo regime fechado.

Se a falta de vagas suficientes para regimes aberto e semiaberto pode impedir pessoas de usufruir o direito à progressão de pena, quando se trata de regime fechado ou de presos provisórios, a falta de vaga pode ter consequências graves relacionadas à superlotação: para a saúde, qualidade de vida e até à própria garantia do direito à vida das pessoas presas e dos funcionários. Seis estados brasileiros têm mais de duas pessoas presas por vaga em regime fechado, sendo as piores situações encontradas nos estados da Bahia, Pernambuco e Amazonas.

Outro problema grave é a superlotação em casos de presos provisórios. Pessoas que ainda não foram julgadas e que, portanto, têm a prerrogativa de serem consideradas inocentes, estão submetidas a condições de encarceramento precárias: para o país a razão é de 1,79 pessoas presas provisoriamente por vaga. Em contrapartida, há vagas de internação sem uso, o que pode indicar má alocação das pessoas presas segundo sua condição.

Tabela 14. TAXA DE OCUPAÇÃO DAS VAGAS POR NATUREZA DA PRISÃO E REGIME DE CUMPRIMENTO DE PENA

TAXA DE OCUPAÇÃO DE VAGAS POR NATUREZA DA PRISÃO E REGIME DE CUMPRIMENTO DE PENA					
UF	Presos provisórios	Regime fechado	Regime semiaberto	Regime aberto	Medida de segurança - internação*
AC	257%	167%	110%	-	-
AL	313%	68%	-	-	44%
AM	187%	247%	384%	33300%	29%
AP	205%	204%	142%	1900%	23%
BA	285%	280%	300%	-	61%
CE	126%	239%	371%	1917%	31%
DF	242%	180%	196%	-	59%
ES	133%	114%	123%	-	65%
GO	189%	124%	266%	239%	-
MA	144%	90%	158%	49%	-
MG	160%	144%	155%	182%	86%
MS	-	166%	86%	244%	-
MT	222%	136%	120%	-	63%
PA	415%	87%	161%	-	124%
PB	181%	125%	116%	137%	44%
PE	219%	265%	264%	-	108%
PI	397%	69%	92%	86%	-
PR	108%	107%	92%	-	43%
RJ	166%	114%	168%	166%	39%
RN	127%	163%	139%	479%	93%

RO	110%	162%	130%	393%	64%
RR	1405%	50%	153%	161%	-
RS	472%	75%	114%	-	13%
SC	75%	160%	233%	-	125%
SE	163%	210%	129%	-	-
SP	186%	167%	132%	-	112%
TO	93%	199%	118%	-	-
Brasil	179%	145%	150%	404%	-

\* Pessoas sentenciadas a tratamento ambulatorial não ocupam vaga no sistema prisional.

(-) Nos casos representados por traço, a UF não informou nenhuma vaga no regime de cumprimento de pena especificado na coluna.

### 3.2.2 Natureza dos crimes cometidos pelas pessoas condenadas

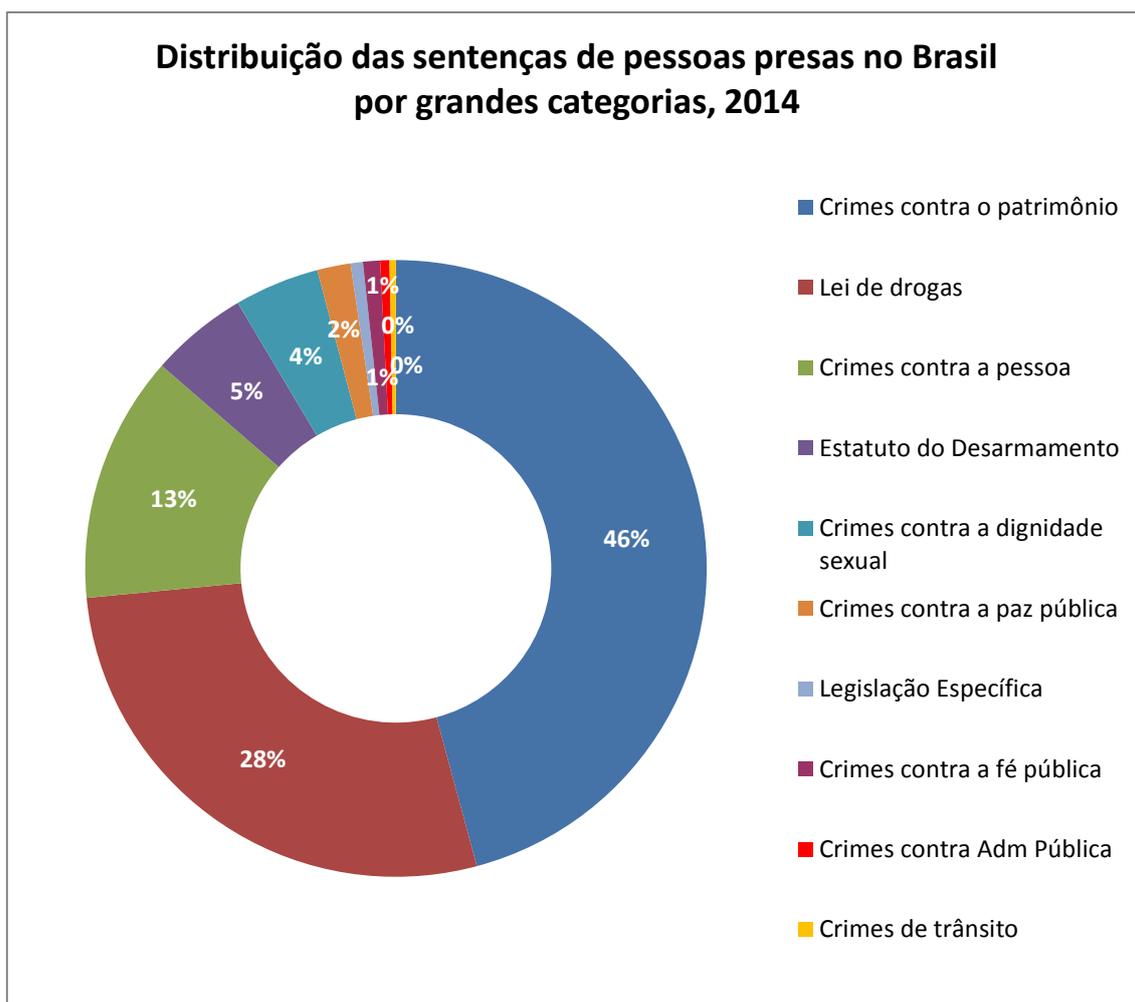
O perfil criminal das pessoas detidas pode variar no tempo em função de diversos fatores: mudanças na dinâmica criminal, alterações na legislação, ênfase maior ou menor do sistema de justiça criminal sobre certos crimes e criminosos e diversos outros. Assim, mudanças no perfil criminal não refletem, necessariamente, “tendências criminais”, mas, antes, preferências e práticas do sistema de justiça criminal.

É preciso lembrar também que se trata de um perfil bastante enviesado do “criminoso”, pois os encarcerados, em geral, apresentam um perfil específico: eles cometeram crimes mais visíveis e ou mais violentos e passaram pelos filtros do sistema de justiça criminal. Como é sabido, após as sucessivas etapas – polícia, Ministério Público e judiciário – sobram os criminosos não brancos, do sexo masculino, mais pobres, menos escolarizados, com pior acesso a defesa e reincidentes. As pesquisas de crimes auto reportados (*Self Reported Crimes*) revelam um perfil menos enviesado dos criminosos e sugerem a participação maior de mulheres, brancos, mais ricos e escolarizados no universo do crime. O perfil que obtemos dos censos penitenciários, desde modo, é um recorte dos crimes violentos e/ou de rua, filtrado pelo sistema de justiça criminal, e obviamente este perfil seria diferente se a sociedade focasse nos crimes de colarinho branco.

De todo modo, feitas estas ressalvas, é importante acompanhar como evolui a natureza criminal dos presos no Brasil, pois diz muito a respeito do que cada sociedade em determinada época considera como crime e criminoso.

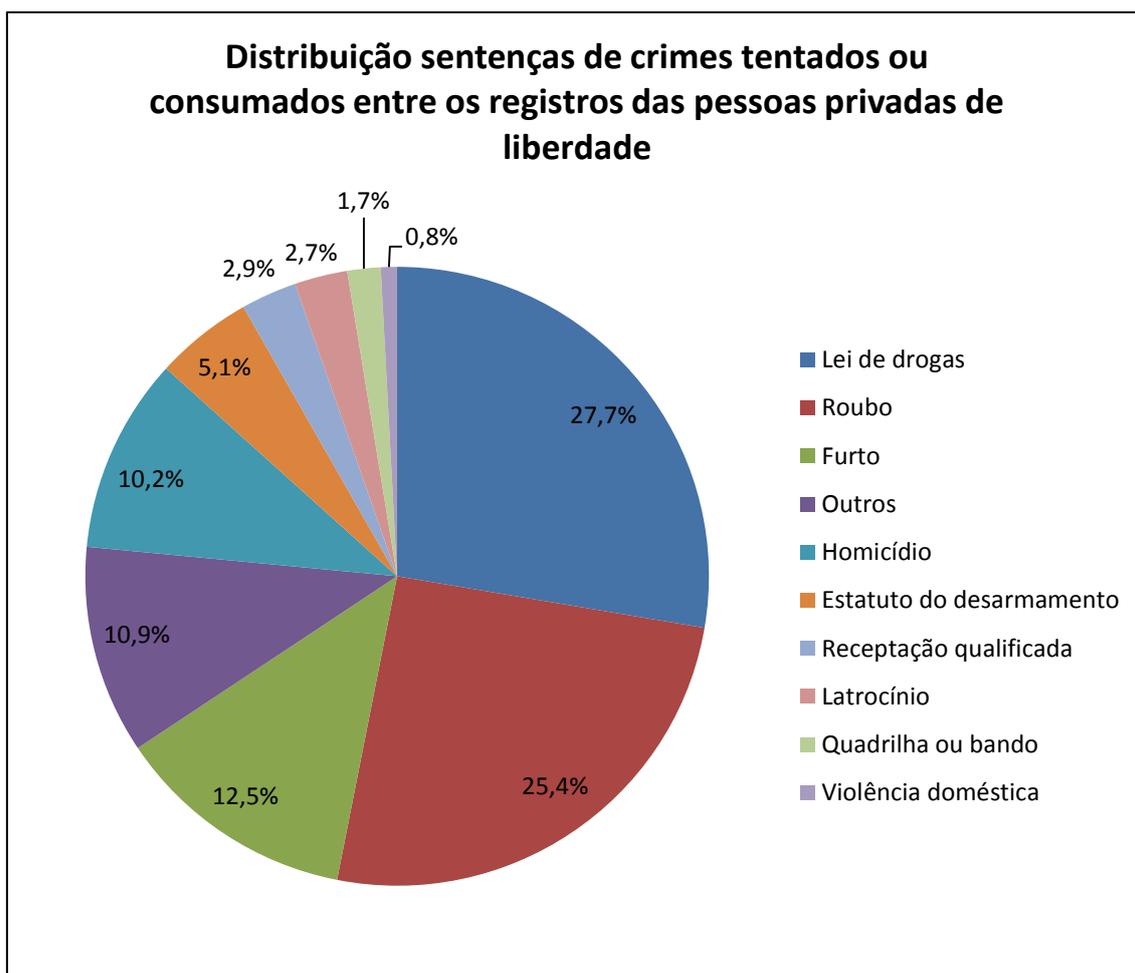
Entre os tipos criminais atribuídos à população carcerária, segundo as grandes categorias do código penal brasileiro, destacam-se os crimes contra o patrimônio, crimes contra a pessoa e crimes de drogas que, juntos, são responsáveis por 87% do encarceramento.

## 2 DISTRIBUIÇÃO DAS SENTENÇAS POR GRANDES CATEGORIAS



Se considerarmos os tipos penais propriamente ditos, temos que os crimes de roubo e tráfico de entorpecentes respondem, sozinhos, por mais de 50% das sentenças das pessoas condenadas atualmente na prisão. É importante apontar o grande número de pessoas presas por crimes não violentos, a começar pela expressiva participação de crimes de tráfico de drogas - categoria apontada como muito provavelmente a principal responsável pelo aumento exponencial das taxas de encarceramento no país e que compõe o maior número de pessoas presas.

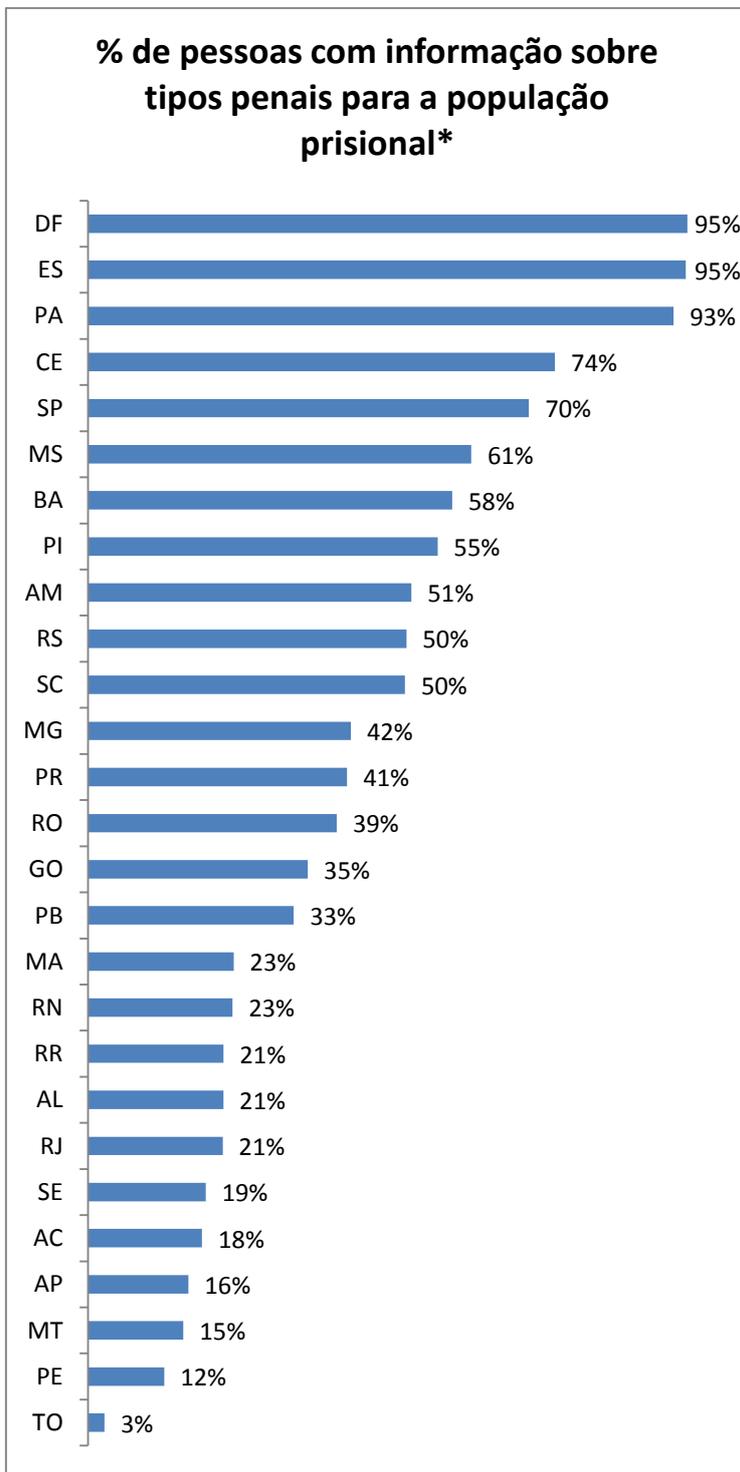
## 3. SENTENÇAS DE CRIMES TENTADOS OU CONSUMADOS



5

<sup>5</sup> Quadrilha ou bando (Art. 288 do Código Penal); Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826, de 22/12/2003): porte ilegal de arma de fogo de uso permitido (Art. 14), disparo de arma de fogo (Art. 15), posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito (Art. 16), comércio ilegal de arma de fogo (Art. 17), tráfico internacional de arma de fogo (Art. 18); violência doméstica (Art. 129, § 9º do Código Penal); Receptação (Art. 180 do Código Penal) e receptação qualificada (Art. 180, § 1º do Código Penal); Latrocínio (Art. 157, § 3º do Código Penal); Roubo simples (Art. 157 do Código Penal) e roubo qualificado (Art. 157, § 2º do Código Penal); Tráfico de drogas (Art. 12 da Lei 6.368/76 e Art. 33 da Lei 11.343/06), associação para o tráfico (Art. 14 da Lei 6.368/76 e Art. 35 da Lei 11.343/06) e tráfico internacional de drogas (Art. 18 da Lei 6.368/76 e Art. 33 e 40, inciso I da Lei 11.343/06); Homicídio simples (Art. 121, caput), homicídio culposo (Art. 121, § 3º), homicídio qualificado (Art. 121, § 2º); Furto simples (Art. 155 do Código Penal) e furto qualificado (Art. 155, § 4º e 5º do Código Penal).

## 4. DISPONIBILIDADE DA INFORMAÇÃO SOBRE TIPOS PENAIIS

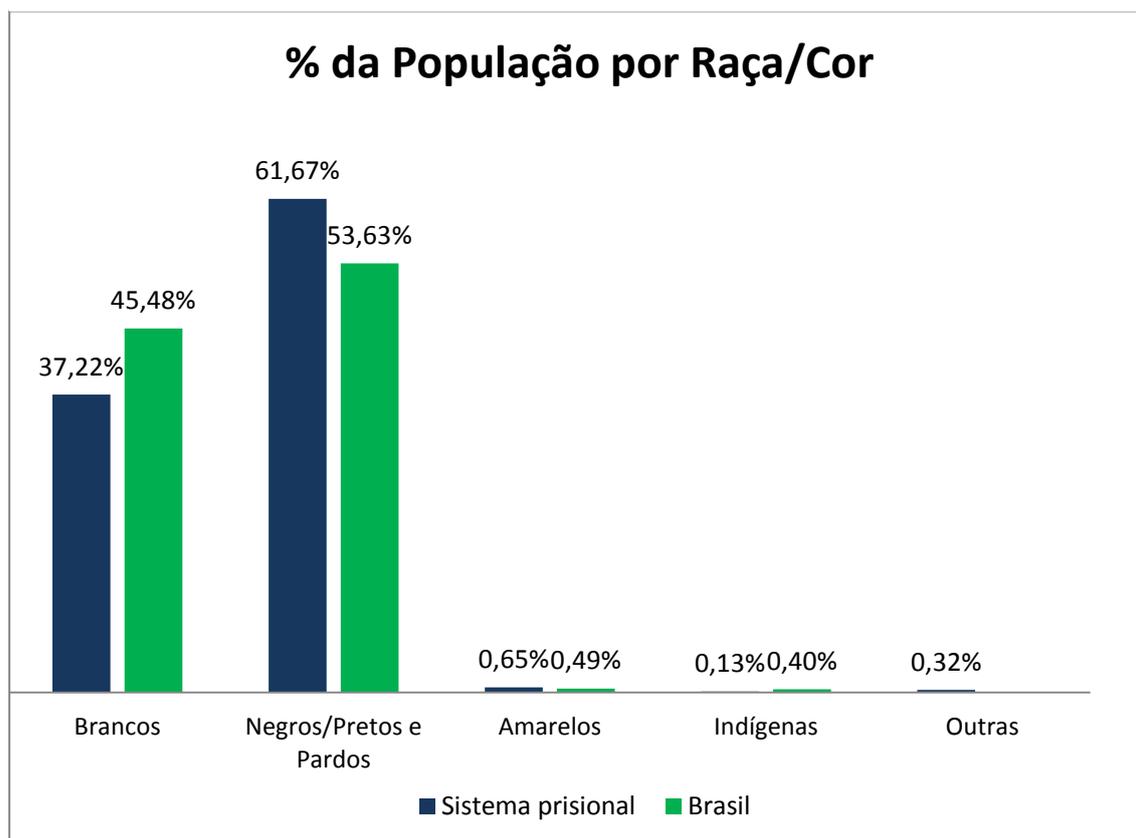


\*Diferentemente dos demais gráficos de porcentagem da informação disponível, para a variável de tipos penais não foi utilizado como total, a soma dos dados informados e sim as respostas de cada unidade para uma pergunta específica sobre disponibilidade da informação.

### 3.2.1 Perfil de raça/cor das pessoas presas no país

No gráfico abaixo é possível comparar de forma agregada o perfil de raça/cor das pessoas encarceradas com a população brasileira em geral. A proporção de pessoas brancas nas prisões é menor do que na população brasileira, ao passo que 61,7% da população prisional é negra/preta e parda, contra 53,6% no Brasil.

Tabela 15. DISTRIBUIÇÃO RAÇA COR NA POPULAÇÃO BRASILEIRA E PRISIONAL



\*Não é possível recortar o perfil racial da população brasileira por faixa etária na PNAD.

\*\*O questionário preenchido pelas unidades penitenciárias trabalha com a categoria "Negros", enquanto a PNAD usa "Pretos". Para fins de comparação, intuiu-se que se trata da mesma categoria.

As características raciais e de cor da pele das pessoas encarceradas podem ser observadas de forma desagregada no quadro a seguir. No Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, por exemplo, a porcentagem de negros/pretos e pardos nas prisões difere muito dessa proporção na população do estado.

A comparação do perfil racial da população carcerária com a população brasileira em geral é pautada por uma diferença metodológica importante. Na PNAD, a raça/cor do entrevistado é autodeclarada, enquanto os questionários das prisões são respondidos pelos gestores das unidades, e não se sabe qual é o método de coleta dessa informação. Além disso, a análise bivariada de uma distribuição complexa como a de raça/cor pode omitir aspectos importantes da questão, como outras variáveis socioeconômicas da população.

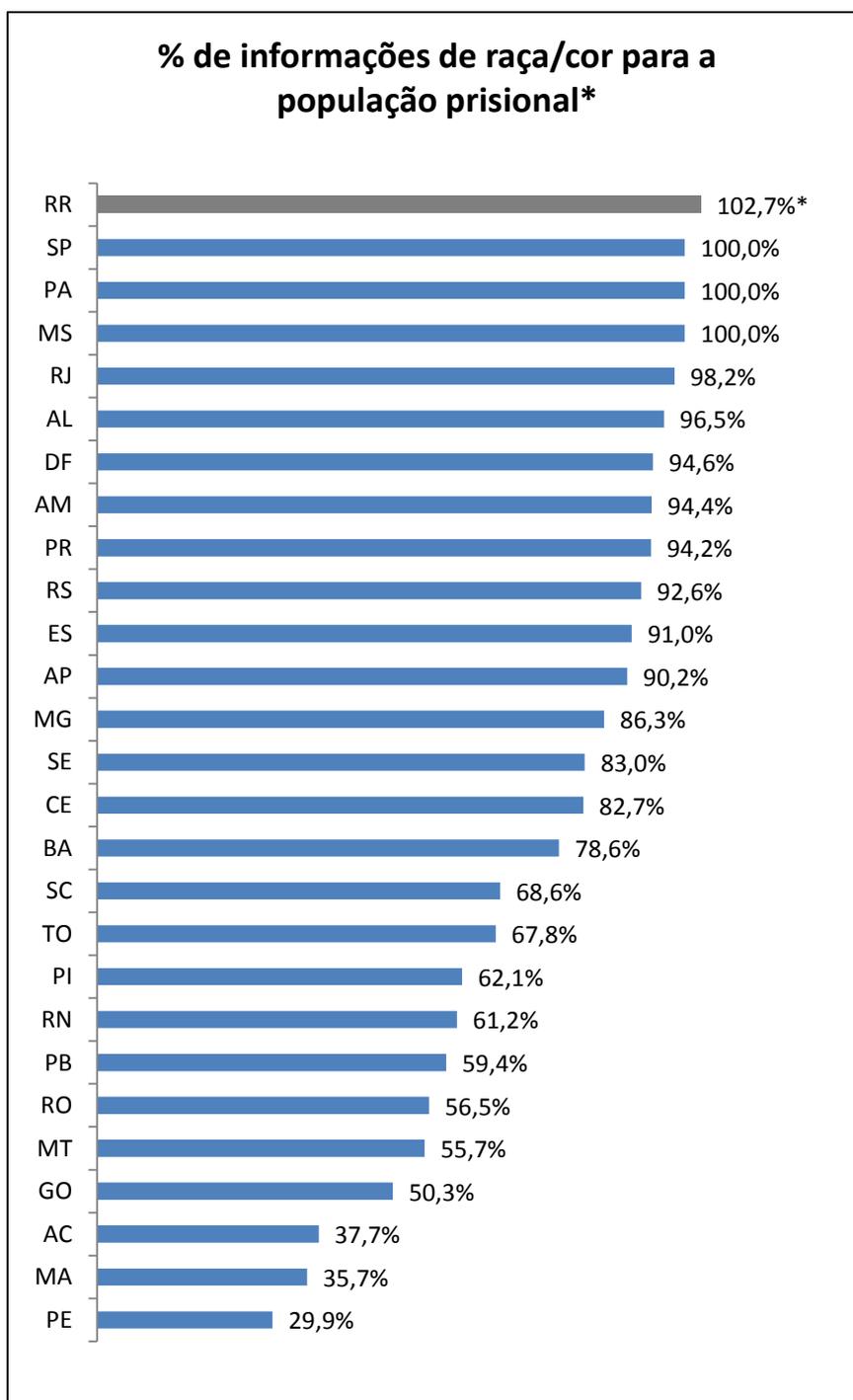
Tabela 16. DISTRIBUIÇÃO RAÇA COR DA POPULAÇÃO PRISIONAL NAS UFS

DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR RAÇA/COR									
UF	Branco		Negros/Pretos e Pardos		Amarelos		Indígenas		Outras
	Prisões	Brasil	Prisões	Brasil	Prisões	Brasil	Prisões	Brasil	Prisões
AC	11,63%	21,14%	87,56%	74,67%	0,13%	0,47%	0,63%	3,73%	0,06%
AL	22,68%	28,37%	76,91%	71,33%	0,04%	0,07%	0,37%	0,23%	0,00%
AM	12,43%	21,74%	83,07%	75,78%	1,13%	0,22%	0,09%	2,26%	3,28%
AP	30,27%	24,91%	60,32%	74,57%	9,16%	0,14%	0,25%	0,38%	0,00%
BA	12,05%	20,08%	87,82%	79,29%	0,11%	0,14%	0,01%	0,49%	0,00%
CE	16,46%	30,04%	81,68%	69,69%	1,07%	0,05%	0,68%	0,21%	0,11%
DF	17,54%	41,67%	81,69%	57,33%	0,69%	0,53%	0,07%	0,47%	0,01%
ES	22,28%	39,92%	76,58%	59,62%	0,31%	0,15%	0,00%	0,32%	0,83%
GO	24,26%	39,14%	75,50%	60,23%	0,19%	0,44%	0,01%	0,20%	0,04%
MA	19,66%	18,83%	72,95%	80,61%	5,26%	0,06%	0,27%	0,51%	1,86%
MG	30,06%	42,52%	67,84%	56,94%	2,09%	0,22%	0,01%	0,32%	0,00%
MS	37,05%	46,40%	61,63%	51,96%	0,04%	0,82%	1,28%	0,82%	0,00%
MT	23,82%	34,54%	75,51%	64,80%	0,64%	0,36%	0,04%	0,29%	0,00%
PA	13,51%	20,10%	83,06%	78,57%	2,78%	0,15%	0,11%	1,18%	0,54%
PB	22,69%	36,20%	77,05%	62,80%	0,23%	0,11%	0,00%	0,88%	0,03%
PE	14,10%	33,29%	79,93%	65,87%	4,88%	0,21%	0,94%	0,62%	0,15%
PI	12,10%	24,30%	76,72%	75,56%	1,82%	-	0,40%	0,14%	8,96%
PR	67,29%	67,48%	31,99%	31,19%	0,51%	1,13%	0,01%	0,20%	0,20%
RJ	26,51%	47,37%	72,57%	52,29%	0,04%	0,22%	0,00%	0,12%	0,87%
RN	15,19%	40,60%	81,28%	59,29%	0,19%	-	0,00%	0,12%	3,34%
RO	18,83%	31,39%	79,36%	68,15%	1,03%	0,17%	0,40%	0,29%	0,38%
RR	11,29%	22,42%	77,60%	72,63%	0,00%	0,08%	5,65%	4,86%	5,46%
RS	65,86%	79,76%	33,54%	19,74%	0,26%	0,14%	0,26%	0,36%	0,09%

SC	62,04%	83,69%	36,76%	15,72%	0,55%	0,38%	0,12%	0,21%	0,54%
SE	34,05%	24,95%	65,62%	74,39%	0,33%	0,39%	0,00%	0,28%	0,00%
SP	45,26%	61,23%	54,46%	37,25%	0,18%	1,30%	0,01%	0,22%	0,09%
TO	14,36%	21,92%	85,48%	77,60%	0,11%	0,22%	0,05%	0,25%	0,00%
BRASIL	37,23%	45,48%	61,67%	53,63%	0,65%	0,49%	0,13%	0,40%	0,32%

(-) Nos casos representados por traço, a UF não informou nenhum indivíduo da raça/cor especificada na coluna.

Tabela 17. DISPONIBILIDADE DA INFORMAÇÃO SOBRE RAÇA COR

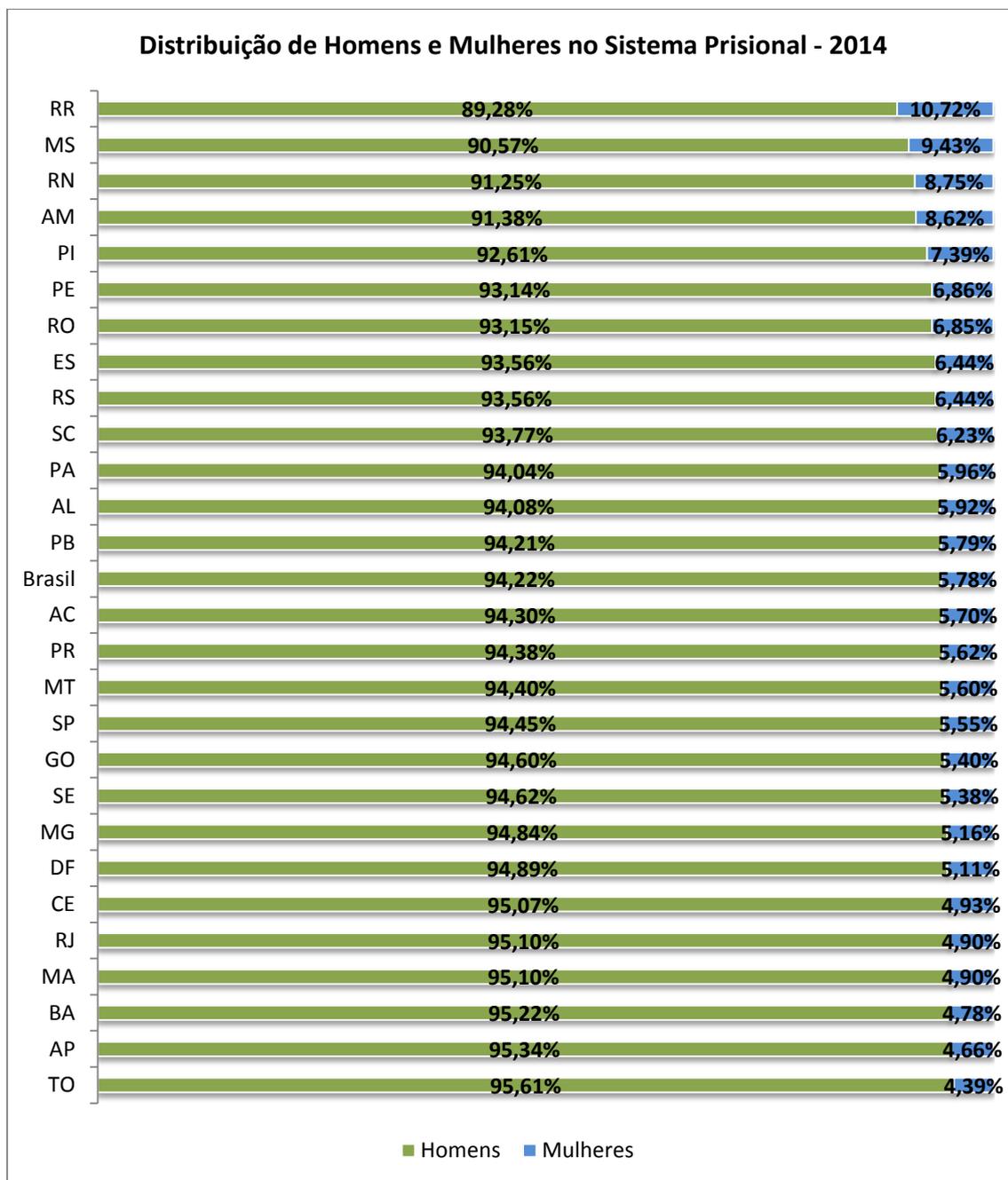


\*A população prisional é contada a partir da informação por tipo de regime. Somam-se todas as pessoas presas em cada regime de cumprimento de pena e também presos provisórios. Assim, é possível que em Roraima os dados sobre o perfil racial das pessoas presas sejam mais acurados que aqueles por tipo de regime, o que explicaria esse percentual acima de 100%.

### 3.2.2 Mulheres nas prisões brasileiras

A participação de mulheres na população prisional brasileira é, em geral, pouco significativa. A média brasileira é 5,8% de mulheres presas para 94,2% de homens, destaca-se o estado de Roraima, com 10,7% da população prisional composta por mulheres.

#### 5. PORCENTAGEM DE HOMENS E MULHERES NA POPULAÇÃO PRISIONAL POR UF



No entanto, o ritmo de crescimento da taxa de mulheres presas na população brasileira chama a atenção. De 2005 a 2014, essa taxa cresceu numa média de 10,7% ao ano. Em termos absolutos, a população feminina saltou de 12.925 presas em 2005 para 33.793 em 2014.

Quanto ao perfil racial das presas, mais uma vez é possível notar alguma discrepância com o perfil da população em geral. Negras/pretas e pardas são 60,6% das mulheres nas prisões e 52,5% no Brasil, enquanto as brancas estão em menor proporção nas prisões que na população.

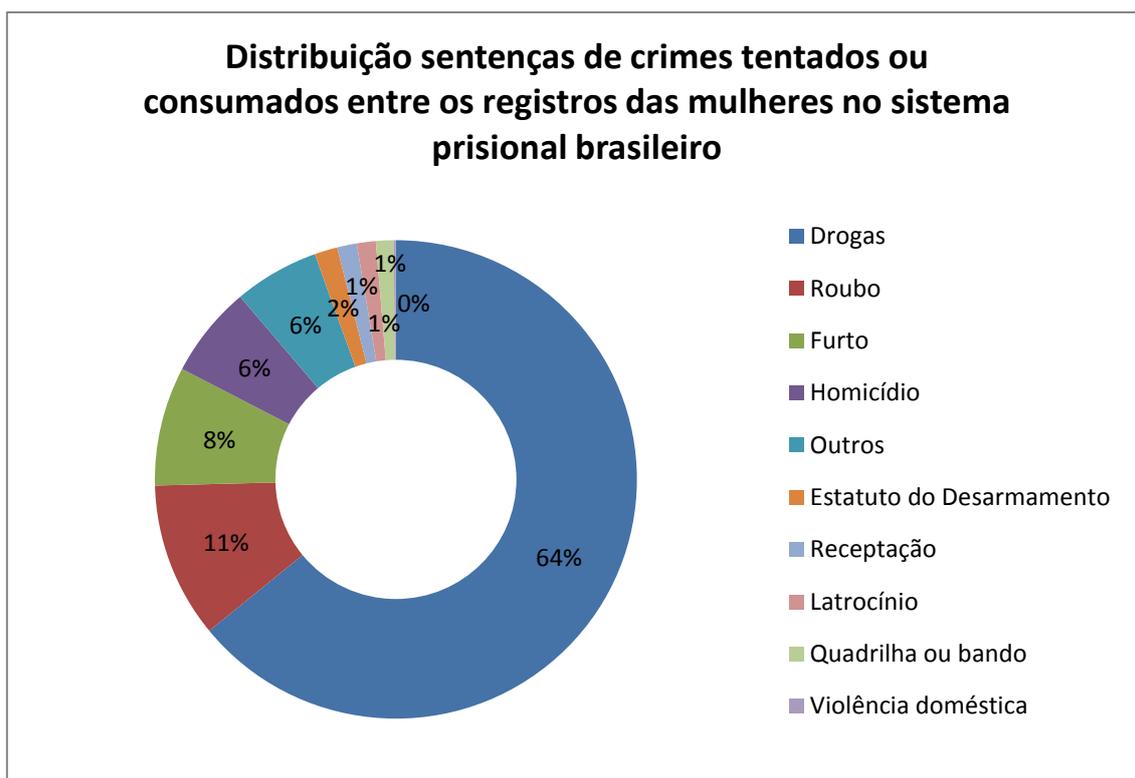
#### 6. EVOLUÇÃO DA TAXA DE MULHERES NO SISTEMA PRISIONAL



\*Não é possível recortar o perfil racial da população de mulheres por faixa etária na PNAD, o que daria uma comparação mais acurada, posto que só há mulheres acima de 18 anos encarceradas.

A população prisional feminina é notoriamente marcada por condenações por crimes de drogas, categoria composta por tráfico de drogas e associação para o tráfico. Responsáveis por 64% das penas das mulheres presas, essa parcela é bem maior que entre o total de pessoas presas, de 28%.

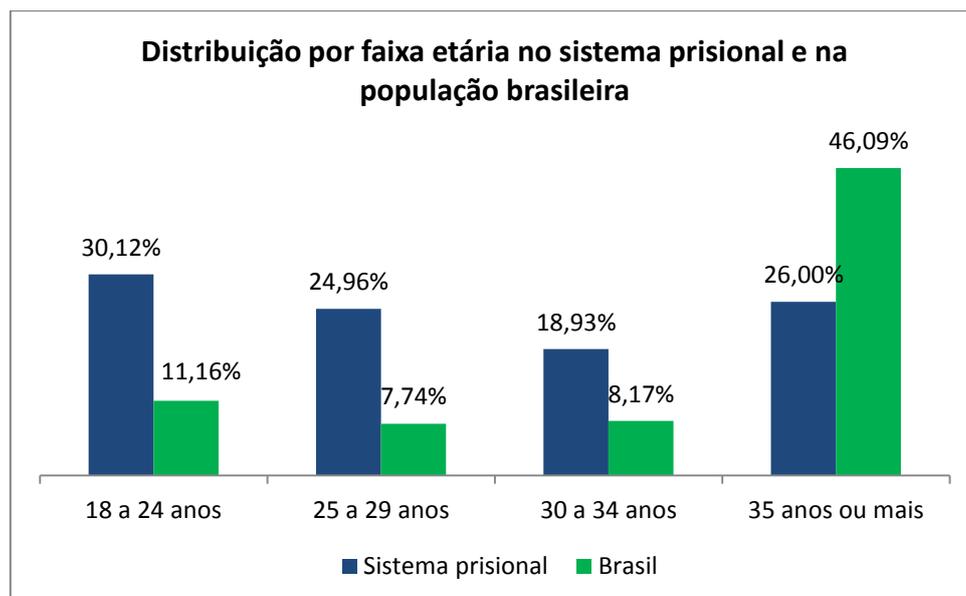
## 7. SENTENÇAS DAS MULHERES NO SISTEMA PRISIONAL



## 3.2.3 Faixa etária das pessoas presas no Brasil

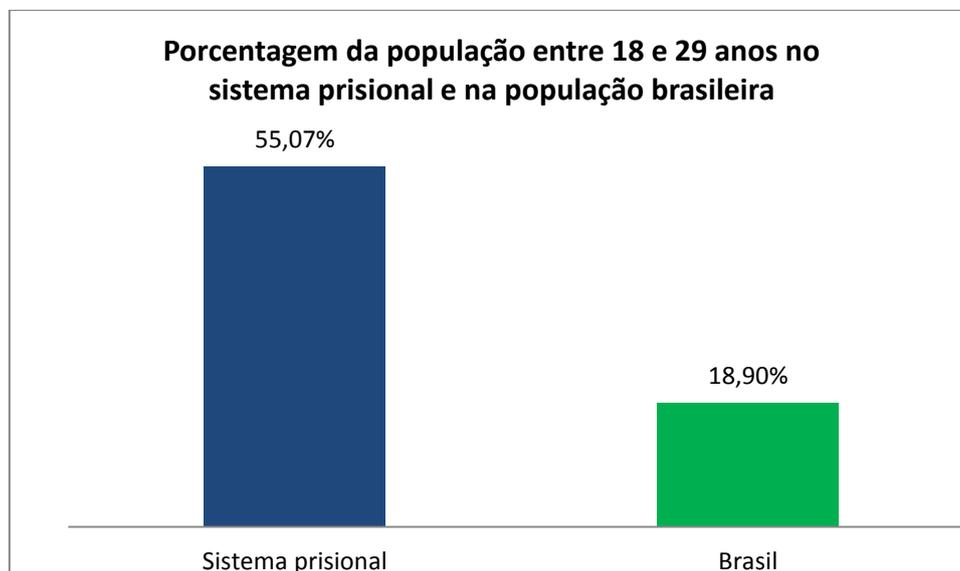
Embora apenas 11,16% dos brasileiros tenham entre 18 e 24 anos, este grupo corresponde a quase um terço da população das prisões.

## 8. FAIXA ETÁRIA NO SISTEMA PRISIONAL E BRASIL



Assim, nota-se que no Brasil as pessoas estão concentradas na faixa de idade acima de 35 anos, enquanto a população prisional é majoritariamente jovem - 18 a 29 anos. Esse grupo compõe 55,07% da população carcerária contra 18,9% no Brasil:

#### 9. FAIXA ETÁRIA NO SISTEMA PRISIONAL E BRASIL - 18 A 29 ANOS

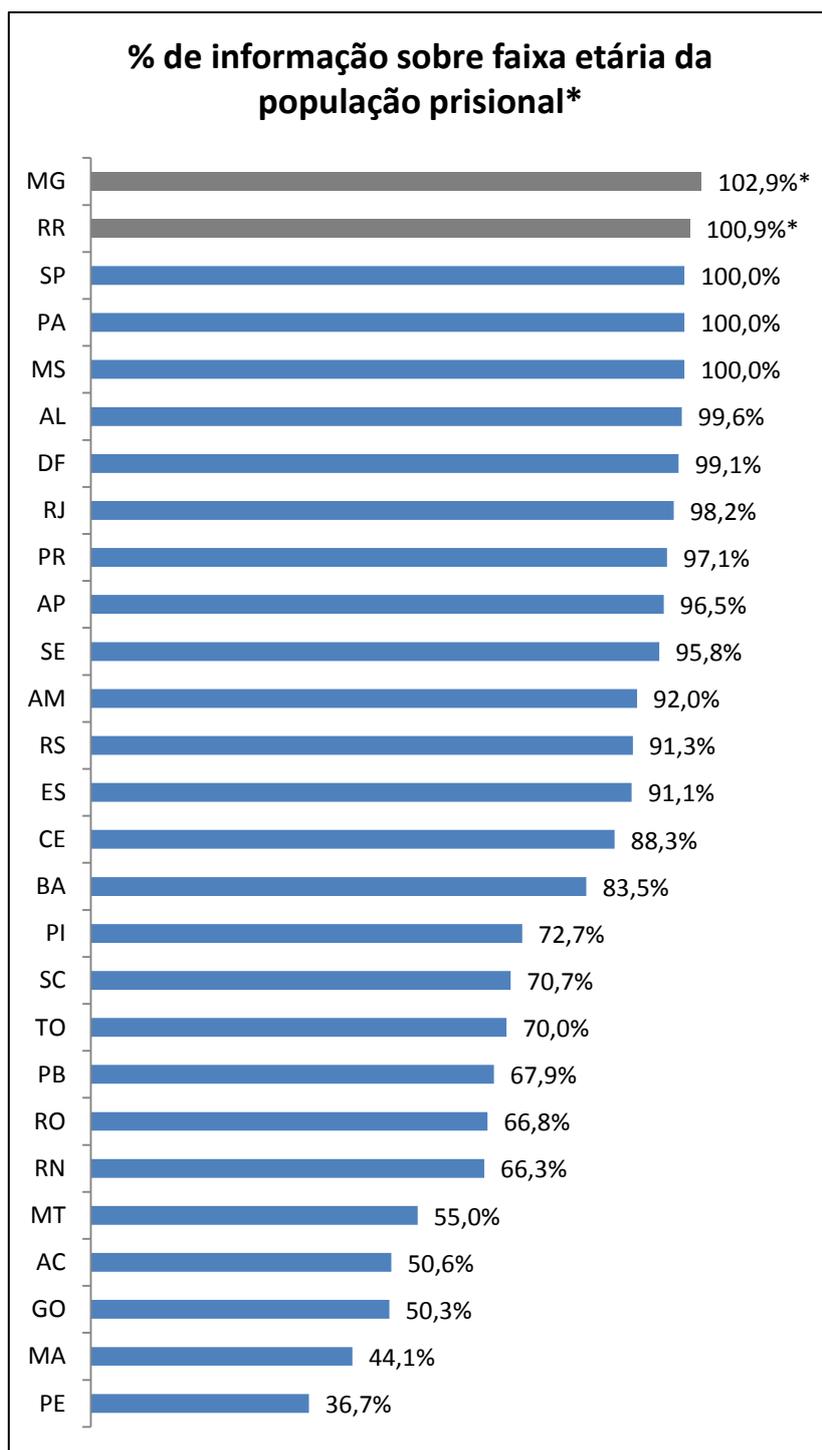


Há, no entanto, UFs que se destacam em relação a esse perfil jovem das prisões. Amazonas e Pará estão bem acima da média nacional, com 66,9% e 65,5% da população composta por jovens (18 a 29 anos), respectivamente. Por outro lado, Amapá e Rio Grande do Sul apresentam uma população prisional mais velha que a média.

## 10. FAIXA ETÁRIA DA POPULAÇÃO PRISIONAL POR UF

UF	DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR FAIXA ETÁRIA			
	18 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 34 anos	35 anos ou mais
AC	23,04%	28,45%	28,72%	19,79%
AL	33,01%	28,46%	18,16%	20,38%
AM	40,56%	26,43%	16,34%	16,67%
AP	19,41%	18,67%	17,08%	44,85%
BA	32,66%	27,15%	19,45%	20,74%
CE	30,21%	24,05%	17,27%	28,46%
DF	26,95%	26,41%	20,28%	26,36%
ES	35,56%	24,24%	16,82%	23,37%
GO	30,84%	29,60%	19,88%	19,69%
MA	31,50%	28,48%	19,35%	20,68%
MG	31,37%	24,62%	18,86%	25,16%
MS	23,74%	24,02%	20,21%	32,02%
MT	29,14%	25,68%	18,84%	26,34%
PA	37,24%	28,25%	17,11%	17,40%
PB	35,20%	27,56%	17,30%	19,93%
PE	32,41%	25,92%	17,47%	24,20%
PI	30,84%	26,12%	17,99%	25,04%
PR	29,82%	25,13%	18,53%	26,52%
RJ	36,30%	22,05%	16,09%	25,55%
RN	35,48%	24,96%	16,96%	22,60%
RO	28,70%	24,79%	20,50%	26,01%
RR	22,05%	24,71%	22,54%	30,70%
RS	20,75%	24,45%	21,58%	33,22%
SC	25,41%	24,29%	18,91%	31,39%
SE	35,78%	24,54%	17,55%	22,12%
SP	29,03%	25,03%	19,53%	26,41%
TO	35,91%	24,55%	17,47%	22,06%
Brasil	30,12%	24,96%	18,93%	26,00%

## 11. DISPONIBILIDADE DA INFORMAÇÃO SOBRE FAIXA ETÁRIA



\*A população prisional é contada a partir da informação por tipo de regime. Somam-se todas as pessoas presas em cada regime de cumprimento de pena e também presos provisórios. Assim, é possível que em Minas Gerais e Roraima os dados sobre o perfil das pessoas presas sejam mais acurados que aqueles por tipo de regime, o que explicaria esse percentual acima de 100%.

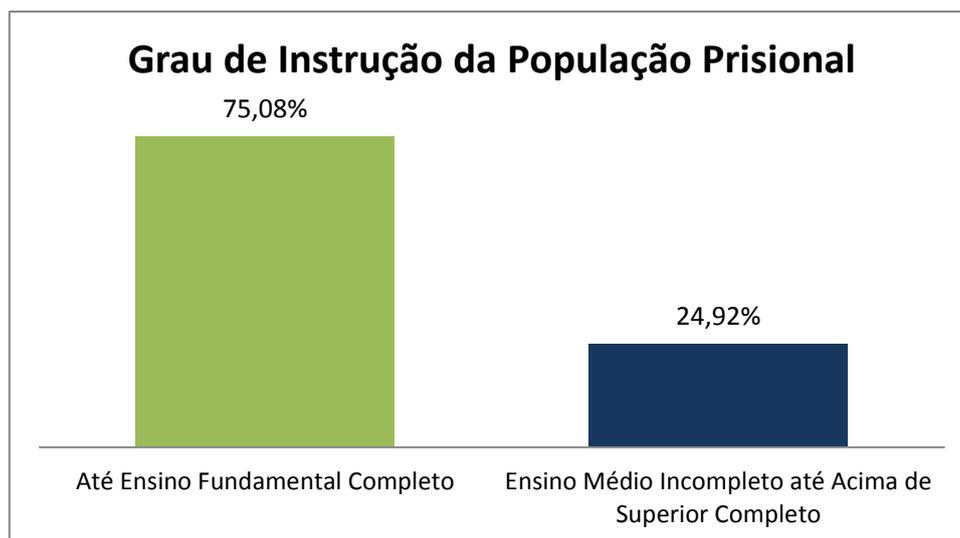
### 3.2.4 Escolaridade das pessoas privadas de liberdade

A literatura criminológica sugere aquilo que intuitivamente se sabe sobre a população prisional no Brasil: maior escolaridade é um forte fator protetivo. Manter os jovens na escola pelo menos até o término do fundamental pode ser uma das políticas de prevenção mais eficientes para a redução da criminalidade e, por conseguinte, da população prisional.

Pessoas analfabetas, alfabetizadas informalmente mais aquelas que têm até o ensino fundamental completo representam 75,08% da população prisional, contra 24,92% de pessoas com ensino médio completo ou incompleto, ensino superior completo ou incompleto e acima de ensino superior incompleto.

As categorias de escolaridade e de faixa etárias utilizadas pelo IBGE na PNAD e Censo (anos de estudo) são incompatíveis com as aplicadas nos questionários às unidades prisionais, o que dificulta uma comparação do grau de instrução da população carcerária com o resto do Brasil.

## 12. GRAU DE INSTRUÇÃO DA POPULAÇÃO PRISIONAL

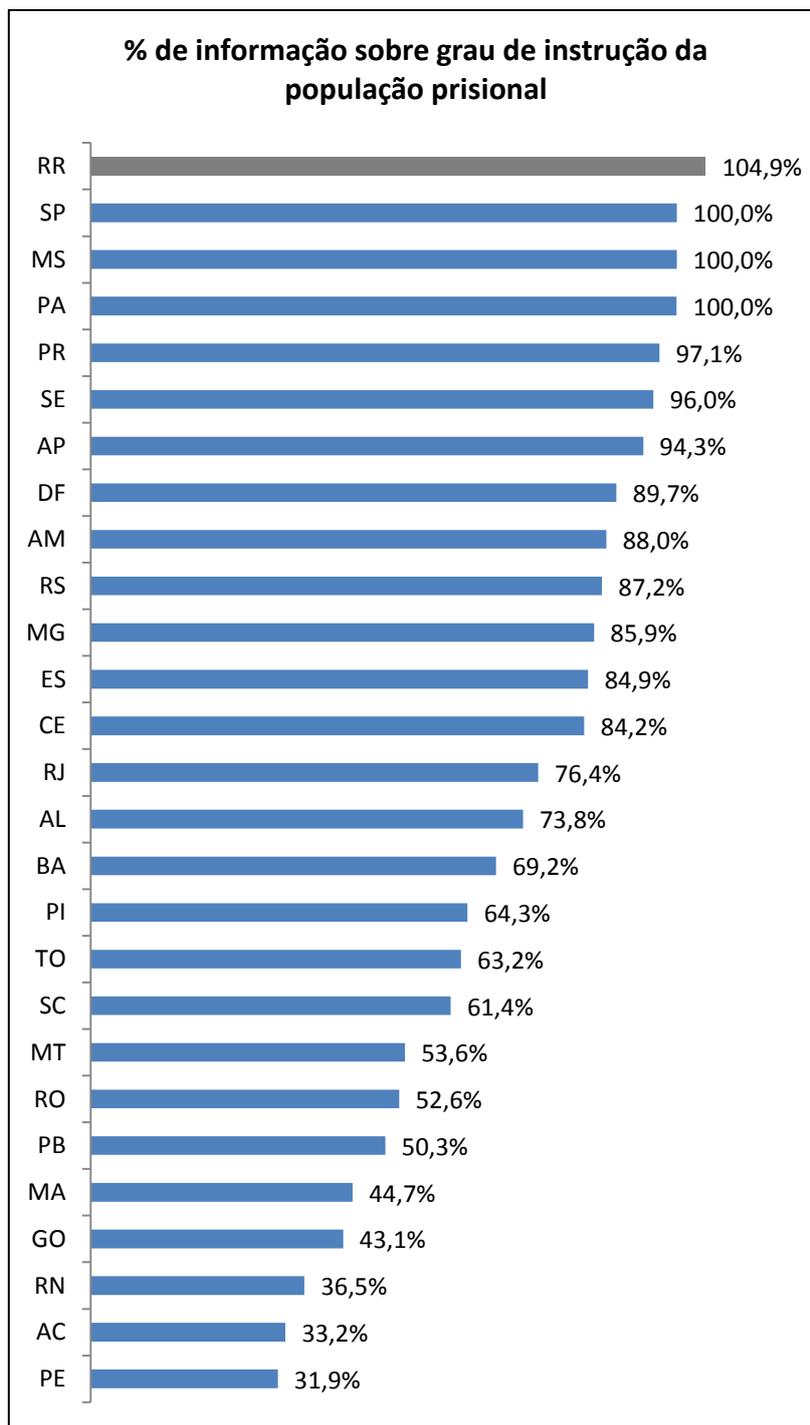


Nos estados, notam-se grandes índices de analfabetos em Alagoas, Paraíba e Maranhão em contraste com a média do país, de 3,99% de analfabetos. Em geral, a maior parcela dos encarcerados estudou até o ensino fundamental ou médio completos.

## 13. GRAU DE INSTRUÇÃO DA POPULAÇÃO PRISIONAL POR UF

GRAU DE INSTRUÇÃO DAS PESSOAS NO SISTEMA PRISIONAL						
UF	Analfabeto	Alfabetizados	Ensino Fundamental (completo e incompleto)	Ensino Médio (completo e incompleto)	Ensino Superior (completo e incompleto)	Acima de Superior Completo
AC	8,66%	6,67%	67,71%	16,47%	0,50%	0,00%
AL	21,87%	11,82%	52,78%	12,65%	0,80%	0,07%
AM	3,11%	4,09%	69,40%	22,61%	0,78%	0,00%
AP	4,54%	32,30%	35,76%	25,37%	2,03%	0,00%
BA	12,35%	16,06%	53,53%	17,30%	0,76%	0,00%
CE	6,55%	26,36%	54,76%	11,39%	0,93%	0,01%
DF	1,85%	1,50%	67,53%	26,67%	2,45%	0,00%
ES	2,93%	6,01%	63,69%	25,93%	1,32%	0,13%
GO	6,95%	18,71%	51,63%	21,46%	1,22%	0,03%
MA	15,88%	17,11%	42,63%	23,10%	1,27%	0,00%
MG	2,87%	8,68%	66,86%	20,20%	1,32%	0,06%
MS	2,78%	2,68%	73,56%	18,58%	2,38%	0,02%
MT	5,34%	7,78%	65,27%	20,06%	1,55%	0,00%
PA	6,14%	9,36%	66,69%	17,15%	0,66%	0,00%
PB	19,85%	15,52%	48,11%	15,83%	0,67%	0,02%
PE	15,78%	12,59%	51,73%	19,19%	0,70%	0,01%
PI	13,64%	22,73%	49,51%	11,53%	2,59%	0,00%
PR	1,01%	3,53%	72,37%	21,36%	1,68%	0,05%
RJ	2,12%	4,47%	79,08%	13,06%	1,26%	0,02%
RN	14,57%	16,80%	55,22%	12,73%	0,68%	0,00%
RO	5,31%	9,65%	66,49%	17,42%	1,12%	0,02%
RR	2,32%	13,31%	46,35%	34,52%	3,51%	0,00%
RS	3,38%	5,72%	73,39%	16,37%	1,12%	0,01%
SC	2,43%	5,07%	68,46%	22,20%	1,76%	0,09%
SE	6,81%	6,05%	73,32%	13,20%	0,61%	0,00%
SP	2,71%	3,77%	62,34%	29,66%	1,51%	0,01%
TO	8,64%	19,54%	53,25%	17,96%	0,62%	0,00%
Brasil	3,99%	6,73%	64,36%	23,49%	1,40%	0,02%

## 14. DISPONIBILIDADE DA INFORMAÇÃO SOBRE GRAU DE INSTRUÇÃO



\*A população prisional é contada a partir da informação por tipo de regime. Somam-se todas as pessoas presas em cada regime de cumprimento de pena e também presos provisórios. Assim, é possível que em Roraima os dados sobre o perfil das pessoas presas sejam mais acurados que aqueles por tipo de regime, o que explicaria esse percentual acima de 100%.

### 3.2.1 Presença de estrangeiros por UF 2014

As Unidades da Federação que se destacam pela presença de estrangeiros, ainda que em pequeno número, são: Amazonas, Mato Grosso do Sul, Paraná e Roraima. Por serem todos estados de fronteira, os números são compatíveis com documentos que observam a particularidade das regiões fronteiriças. ALVAREZ, SALLA E ALMEIDA (2012) destacam o intenso fluxo econômico entre o Brasil e outros países sul-americanos e a consequente concentração de comércio de produtos ilegais (principalmente drogas) nas fronteiras. A isso se soma, por parte do governo federal, a adoção de um Plano Estratégico de Fronteiras, em 2011, que incluiu uma Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras, como tentativa de lidar especificamente com os problemas de violência e criminalidade nessas regiões.

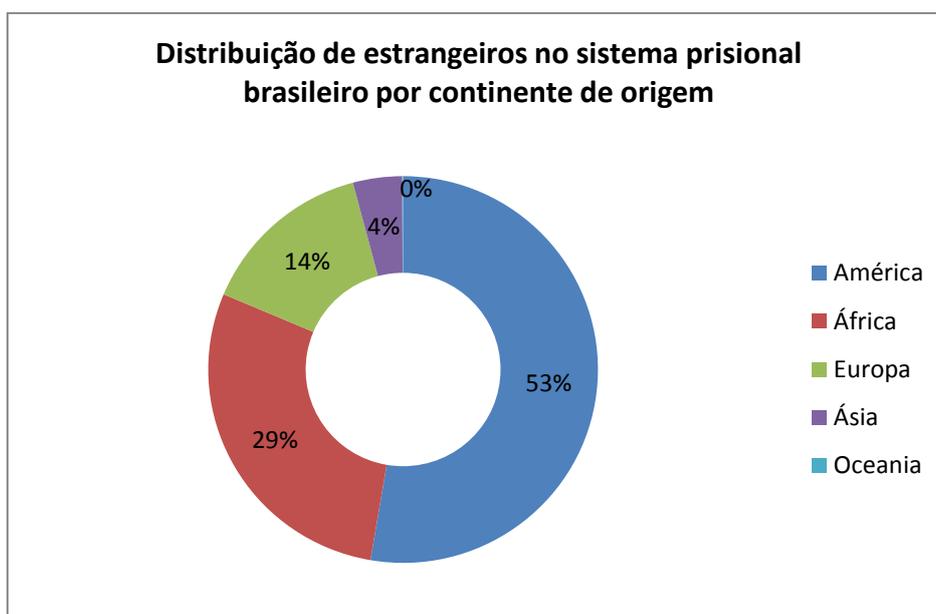
#### 15. ESTRANGEIROS NO SISTEMA PRISIONAL POR UF

NÚMERO E PROPORÇÃO DE ESTRANGEIROS NO SISTEMA PRISIONAL		
UF	Número	Porcentagem em relação ao total da população prisional
AC	9	0,21%
AL	3	0,05%
AM	136	1,72%
AP	1	0,04%
BA	16	0,13%
CE	49	0,23%
DF	25	0,19%
ES	15	0,09%
GO	5	0,03%
MA	3	0,06%
MG	17	0,03%
MS	138	1,03%
MT	17	0,17%
PA	6	0,05%
PB	9	0,09%
PE	23	0,09%
PI	5	0,16%
PR	182	0,97%
RJ	102	0,25%
RN	6	0,08%
RO	39	0,40%
RR	21	1,31%
RS	81	0,29%
SC	34	0,20%
SE	2	0,05%

SP	1776	0,82%
TO	0	0,00%
Brasil	2720	0,47%

Mais da metade dos estrangeiros no sistema prisional brasileiro são pessoas provenientes de outros países americanos, com destaque para Paraguai, Bolívia, Peru e Colômbia. Já o continente africano é origem de 29% dos estrangeiros no sistema prisional brasileiro, sendo que a Nigéria aparece como o país com maior número de pessoas estrangeiras presas no Brasil.

#### 16. ESTRANGEIROS POR CONTINENTE DE ORIGEM



#### 17. ESTRANGEIROS POR PAÍSES DE ORIGEM

10 PAÍSES COM MAIOR NÚMERO DE ESTRANGEIROS NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO	
Nigéria	330
Paraguai	315
Bolívia	312
Peru	244
Colômbia	198
África do Sul	98
Angola	94
Portugal	89
Espanha	83
Chile	79

### **3.3. Garantias de direitos: direito à vida, saúde, bem-estar, educação, trabalho e assistência jurídica**

O artigo 3º da Lei de Execução Penal - LEP estabelece que ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei. A letra da lei é difícil de compatibilizar com a natureza da pena de prisão, especialmente em um contexto em que o número de pessoas presas cresce rapidamente e outras prioridades da política pública impedem que se invistam recursos compatíveis com aqueles que seriam necessários para a garantia desses direitos. A situação de prisão está associada historicamente, a doenças como Aids e tuberculose, à violação do direito à integridade física, e mesmo à violação ao direito à vida, de forma mais contundente do que ocorre com a população em geral.

#### **3.3.1 *Direito à vida, saúde e bem-estar***

A situação de encarceramento, como ocorre na maior parte dos lugares, traz inúmeros riscos aos direitos das pessoas encarceradas, com grande destaque para o direito à vida. Ao se compararem as taxas de pessoas mortas por 100 mil habitantes na população em geral e nas prisões, destaca-se uma diferença em que a segunda é mais de três vezes maior que a primeira. Pode-se argumentar que o perfil da população prisional é predominantemente jovem e comparar apenas as taxas entre as pessoas presas e os grupos populacionais mais jovens. A taxa que mais se aproxima daquela observada no sistema prisional é a da população de jovens (15 a 29 anos) negros e ainda assim morrem quase 13 pessoas a mais por cada grupo de 100 mil habitantes nas prisões do que na população de jovens negros.

Tabela 18. TAXAS DE ÓBITO POR HOMICÍDIO BRASIL E SISTEMA PRISIONAL

COMPARAÇÃO DAS TAXAS DE ÓBITOS POR HOMICÍDIO ENTRE PESSOAS PRESAS E POPULAÇÃO BRASILEIRA EM GERAL E JOVENS		
Óbitos criminais no sistema prisional Brasileiro, sem as UFs São Paulo e Rio de Janeiro*, 2014	Quantidade sem as UFs São Paulo e Rio de Janeiro	312
	População prisional sem as UFs São Paulo e Rio de Janeiro	327.234
	Taxa de óbitos por 100 mil pessoas presas para o Brasil, sem as UFs São Paulo e Rio de Janeiro	95,34
Óbitos por causas externas-agressão, Brasil 2014 (Datasus)	Quantidade	58.946
	Taxa /100 mil habitantes	29,1
Homicídio entre a população jovem (15 a 29 anos, 2014 [2012]** (WAISELFSZ, 2014)	Taxa de óbitos por 100 mil habitantes jovens negros	82,3
	Taxa de óbitos por 100 mil habitantes jovens brancos	29,9
<p>* Para o cálculo da taxa anual, foi necessário somar as ocorrências do primeiro e segundo semestre de 2014. Como o estado de SP não respondeu ao levantamento no primeiro semestre e o estado do Rio de Janeiro não o fez para nenhum dos dois levantamentos, não foi possível incluí-los na conta.</p> <p>**A publicação mais recente de Waiselfisz, Mapa da Violência, é de 2014, mas os dados referem-se ao ano de 2012.</p>		

Para evitar distorções na análise dos dados estaduais, é preciso utilizar a taxa por 10 mil habitantes uma vez que a população prisional da maior parte das UF não chega a 100 mil pessoas. O estado do Maranhão, onde fica localizado o presídio de Pedrinhas, apresentou a impressionante taxa de 72 óbitos criminais por 10 mil habitantes. São Paulo e Rio de Janeiro, dois dos estados com as maiores populações prisionais, não informaram o dado completo.

Tabela 19. TAXAS DE ÓBITOS CRIMINAIS POR UF

COMPARAÇÃO DAS TAXAS ANUAIS DE ÓBITOS CRIMINAIS NO SISTEMA PRISIONAL E NA POPULAÇÃO EM GERAL					
UF	Número de óbitos criminais no sistema prisional	Taxa óbitos criminais/10 mil presos 2014*	Taxa óbitos da população em geral por agressão /10 mil habitantes 2013**	Comparação entre taxas de homicídio estimadas entre a população prisional e a população em geral****	Taxa de homicídios da população jovem/10 mil habitantes, 2012
AC	4	9,43	3	3,14	4,59
AL	13	23,39	6,5	3,6	13,83
AM	18	22,82	3,12	7,33	6,87
AP	3	11,27	3,04	3,7	7,65
BA	20	16,33	3,69	4,43	8,74
CE	24	11,11	5,08	2,19	9,46
DF	10	7,41	2,98	2,48	7,45
ES	9	5,39	4,21	1,28	10,17
GO	16	10,39	4,6	2,26	8,75
MA	38	72,13	3,18	22,68	4,78
MG	21	3,73	2,28	1,63	4,79
MS	4	3	2,42	1,24	4,23
MT	2	1,97	3,62	0,55	6,05
PA	26	21,74	4,26	5,11	7,79
PB	11	10,56	3,96	2,67	8,71
PE	29	10,82	3,39	3,19	7,38
PI	10	31,43	1,87	16,83	3,1
PR	2	1,06	2,64	0,4	6,74
RJ	***	***	***	***	5,65
RN	4	5,25	4,28	1,23	7,05
RO	7	7,14	2,78	2,57	4,94
RR	0	0	4,36	0	4,95
RS	27	9,6	2,07	4,64	4,27
SC	4	2,38	1,16	2,04	2,38
SE	4	9,08	4,38	2,07	7,89
SP	***	***	***	***	2,49
TO	6	21,41	2,35	9,1	4,35

\* Soma de óbitos do primeiro e segundo semestres de 2014.

\*\* Datasus: Óbitos por Causas Externas, p/Residência. Grande Grupo CID10: X85-Y09 Agressões. 2013.

\*\*\* São Paulo não informou os dados para o primeiro semestre e o Rio de Janeiro não informou nenhum óbito em 2014 no sistema prisional da UF.

\*\*\*\* Divisão da taxa de óbitos das pessoas presas (segunda coluna) pela taxa de óbito da população em geral.

Em relação às taxas de mortes naturais, estas apresentam em 2014 diferenças significativas entre os estados. Não deveria existir tanta variabilidade, já que se trata de população com o perfil de sexo, idade, etc. semelhante. Ou as condições de alguns estabelecimentos aumentam a probabilidade de ocorrência de mortes naturais ou mortes de outras naturezas estão sendo classificadas nesta categoria em alguns estados.

Tabela 20. TAXAS DE ÓBITO DE DIVERSAS NATUREZAS

TAXAS DE ÓBITOS POR 10 MIL PESSOAS PRESAS					
UF	Óbitos Naturais	Óbitos Criminais	Óbitos Suicídios	Óbitos Acidentais	Óbitos Causa Desconhecida
AC	9,43	9,43	4,71	0,00	0,00
AL	14,39	23,39	1,80	0,00	0,00
AM	15,21	22,82	2,54	0,00	6,34
AP	7,51	11,27	0,00	0,00	0,00
BA	13,06	16,33	5,71	0,82	0,00
CE	6,95	11,11	1,85	0,93	26,40
DF	10,37	7,41	0,00	2,96	0,00
ES	8,99	5,39	0,00	0,00	1,80
GO	13,64	10,39	3,25	0,65	1,30
MA	13,29	72,13	15,19	3,80	1,90
MG	15,26	3,73	3,55	0,71	1,06
MS	13,50	3,00	1,50	1,50	5,25
MT	17,75	1,97	0,99	0,00	3,95
PA	23,42	21,74	4,18	11,71	0,00
PB	20,15	10,56	3,84	0,00	1,92
PE	17,90	10,82	1,49	0,00	1,87
PI	34,57	31,43	18,86	0,00	0,00
PR	29,78	1,06	1,06	0,00	0,00
RJ	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.
RN	13,12	5,25	7,87	1,31	0,00
RO	11,22	7,14	1,02	4,08	1,02
RR	12,47	0,00	0,00	0,00	0,00
RS	32,00	9,60	3,56	3,56	4,98
SC	28,52	2,38	7,13	4,75	0,59

SE	15,90	9,08	0,00	0,00	0,00
SP	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.
TO	7,14	21,41	14,27	7,14	0,00
Brasil	17,40	9,52	3,24	1,68	3,30

Outra notória consequência do encarceramento é a incidência de tuberculose, dada a situação de confinamento de um grande número de pessoas em lugares que nem sempre têm condições de infraestrutura adequada. Com o advento da epidemia de Aids, com grande incidência nos presídios, essas vulnerabilidades se sobrepuseram, uma vez que portadores de HIV apresentam maior suscetibilidade a contrair tuberculose.

Segundo dados do Portal da Saúde – SUS<sup>6</sup>, pessoas privadas de liberdade têm, em média, uma chance 28 vezes maior do que a população em geral de contrair tuberculose, próxima daquela existente entre pessoas portadoras do vírus HIV. Neste levantamento, aferiu-se que a taxa de incidência de tuberculose entre as pessoas presas é 25 vezes maior do que na população em geral.

Tabela 21. TAXAS DE INCIDÊNCIA DE AIDS E TUBERCULOSE NAS PRISÕES E NO BRASIL

TAXA POR 100 MIL HABITANTES			
HIV / AIDS		Tuberculose	
Incidência de HIV/Aids entre as pessoas no sistema prisional brasileiro, dezembro de 2014*	Estimativa de incidência de HIV/Aids no Brasil, 2014**	Incidência de tuberculose entre as pessoas no sistema prisional brasileiro, dezembro de 2014*	Incidência de tuberculose no Brasil, 2013***
<b>1.268,22</b>	<b>384,37</b>	<b>946,68</b>	<b>36,6</b>

\* Informação pedida ao gestor no preenchimento do formulário: "Quantidade de pessoas com agravos transmissíveis em 31/12/2014".  
 \*\* BRASIL, Ministério da Saúde, 2015.  
 \*\*\* Secretaria de Vigilância em Saúde. Ministério da Saúde, 2015.

Sobre a comparação entre a incidência de HIV/Aids nos presídios e de Aids na população em geral, nos presídios a taxa é três vezes superior àquela estimada para a população em geral. Embora o dado seja alarmante, é importante ter cautela na leitura dos dados por unidade da federação, uma vez que a alta incidência de vírus HIV em uma localidade pode ser,

<sup>6</sup> <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/leia-mais-o-ministerio/743-secretaria-svs/vigilancia-de-a-a-z/tuberculose/l2-tuberculose/11941-viajantes-tuberculose>

eventualmente, explicada por procedimentos de controle e diagnósticos de saúde mais eficientes.

Tabela 22. TAXA DE AGRAVOS TRANSMISSÍVEIS POR UF

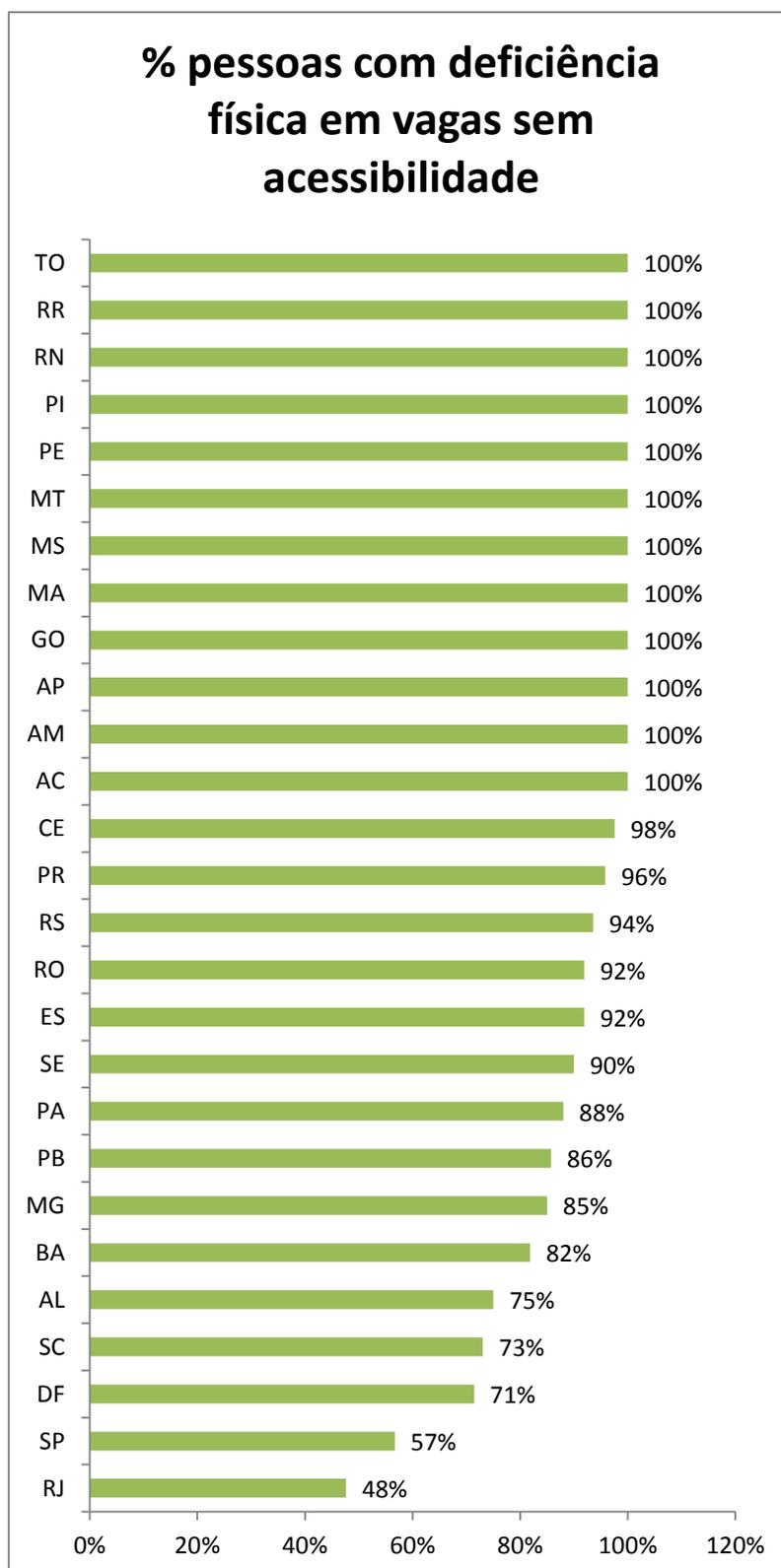
TAXA DE PESSOAS COM AGRAVOS TRANSMISSÍVEIS EM 31/12/2014 POR 10 MIL PESSOAS PRESAS					
UF	HIV	Sífilis	Hepatite	Tuberculose	Outros
AC	14,14	96,61	51,84	96,61	2,36
AL	10,80	0,00	0,00	3,60	0,00
AM	233,30	230,76	24,09	273,87	54,52
AP	247,84	1070,22	2399,55	33,80	1126,55
BA	277,57	257,16	16,33	61,23	21,23
CE	20,84	18,99	3,24	103,27	23,62
DF	104,42	73,32	76,28	22,96	17,03
ES	76,12	91,70	40,76	28,77	52,74
GO	44,81	33,12	20,13	14,29	128,59
MA	136,67	41,76	20,88	586,56	277,15
MG	97,09	58,93	52,18	20,41	27,87
MS	102,74	65,24	72,74	122,98	101,24
MT	71,02	48,33	78,91	198,26	84,83
PA	80,28	28,43	3,35	129,62	1,67
PB	86,36	78,69	19,19	104,60	3,84
PE	95,12	46,25	19,77	243,95	14,17
PI	91,14	62,85	22,00	53,43	6,29
PR	110,60	49,45	28,18	44,13	4,25
RJ	44,66	9,68	3,23	83,12	23,82
RN	24,92	19,67	44,60	73,45	0,00
RO	46,91	56,09	44,87	28,55	84,64
RR	112,22	18,70	18,70	31,17	149,63
RS	530,13	56,18	130,13	237,16	6,76
SC	197,88	45,16	46,95	129,55	229,38
SE	34,07	0,00	0,00	68,14	0,00
SP	129,41	28,32	59,45	79,14	37,77
TO	46,38	28,54	7,14	10,70	10,70
Brasil	126,82	50,96	57,46	94,67	46,85

Outra questão bastante importante na garantia de direitos da pessoa presa é a condição das pessoas deficientes encarceradas. Em nada menos que 12 estados brasileiros, nenhuma pessoa presa com deficiência física está alocada em uma vaga compatível com sua condição. Nesses estados pode até haver uma ou mais vagas com condições de acessibilidade, mas as pessoas que precisam não estão alocadas nelas.

Tabela 23. PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO SISTEMA PRISIONAL

PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO SISTEMA PRISIONAL						
UF	Deficiência intelectual	Deficiência física	Cadeirantes (entre os deficientes físicos)	Deficiência auditiva	Deficiência visual	Deficiências múltiplas
AC	8	7	0	0	3	0
AL	0	8	1	0	1	0
AM	16	22	1	2	8	0
AP	9	19	8	2	0	17
BA	79	44	10	5	9	13
CE	35	41	2	2	11	0
DF	65	42	17	7	5	5
ES	74	37	14	4	6	0
GO	16	27	2	4	4	0
MA	13	15	2	1	2	0
M G	194	60	21	32	23	1
MS	49	29	12	6	2	3
MT	1	6	0	0	1	0
PA	18	25	7	7	8	0
PB	15	35	5	4	6	0
PE	32	132	20	19	26	18
PI	72	80	9	33	21	3
PR	179	24	8	6	10	1
RJ	234	42	25	3	2	3
RN	18	8	2	0	0	0
RO	26	37	22	2	3	0
RR	5	3	0	0	4	0
RS	1	31	10	5	44	1
SC	28	26	10	8	14	0
SE	19	10	2	1	1	0
SP	1513	478	172	106	212	22
TO	2	3	0	0	0	0
Bra sil	2721	1291	382	259	426	87

Tabela 24. VAGAS DE ACESSIBILIDADE E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA



### 3.3.2 Direito à educação

Atividades educacionais e laborerápicas são relevantes, pelo menos conceitualmente, para a ressocialização do apenado, diminuição futura da criminalidade mediante a redução da reincidência e mesmo diminuição dos incidentes prisionais como rebeliões e motins. Também são úteis para a diminuição da quantidade de presos, uma vez que atividades educacionais estão associadas à remição da pena. Segundo a Lei de Execução Penal, cada 12 horas de frequência escolar equivalem a um dia a menos de pena.

Em 2014, 13% da população prisional participava de alguma atividade educacional, formal ou não. As unidades prisionais do Amapá, Espírito Santo e Paraná são as que apresentam maior parcela de pessoas envolvidas em atividades de ensino formal, enquanto Goiás e Piauí possuem os piores índices, com apenas 4% das pessoas envolvidas nesse tipo de atividade.

Tabela 25. ATIVIDADES EDUCACIONAIS

PESSOAS NO SISTEMA PRISIONAL ENVOLVIDAS EM ATIVIDADES EDUCACIONAIS				
UF	Quantidade de pessoas envolvidas em atividades do ensino formal	% de pessoas envolvidas em atividades formais de educação	Quantidade de pessoas envolvidas em outras atividades educacionais	% de pessoas envolvidas em outras atividades educacionais
AC	253	6%	22	1%
AL	502	9%	0	0%
AM	548	7%	203	3%
AP	1014	38%	120	5%
BA	2544	21%	328	3%
CE	3222	15%	40	0%
DF	1696	13%	253	2%
ES	4360	26%	368	2%
GO	597	4%	34	0%
MA	288	5%	0	0%
MG	5808	10%	2151	4%
MS	1161	9%	12	0%
MT	1950	19%	195	2%
PA	846	7%	0	0%
PB	1124	11%	21	0%
PE	5611	21%	0	0%
PI	131	4%	0	0%
PR	4787	25%	2642	14%
RJ	5014	12%	19	0%

RN	353	5%	0	0%
RO	1151	12%	277	3%
RR	343	21%	0	0%
RS	3018	11%	126	0%
SC	1748	10%	576	3%
SE	219	5%	615	14%
SP	15265	7%	2423	1%
TO	299	11%	89	3%
Brasil	63852	11%	10514	2%

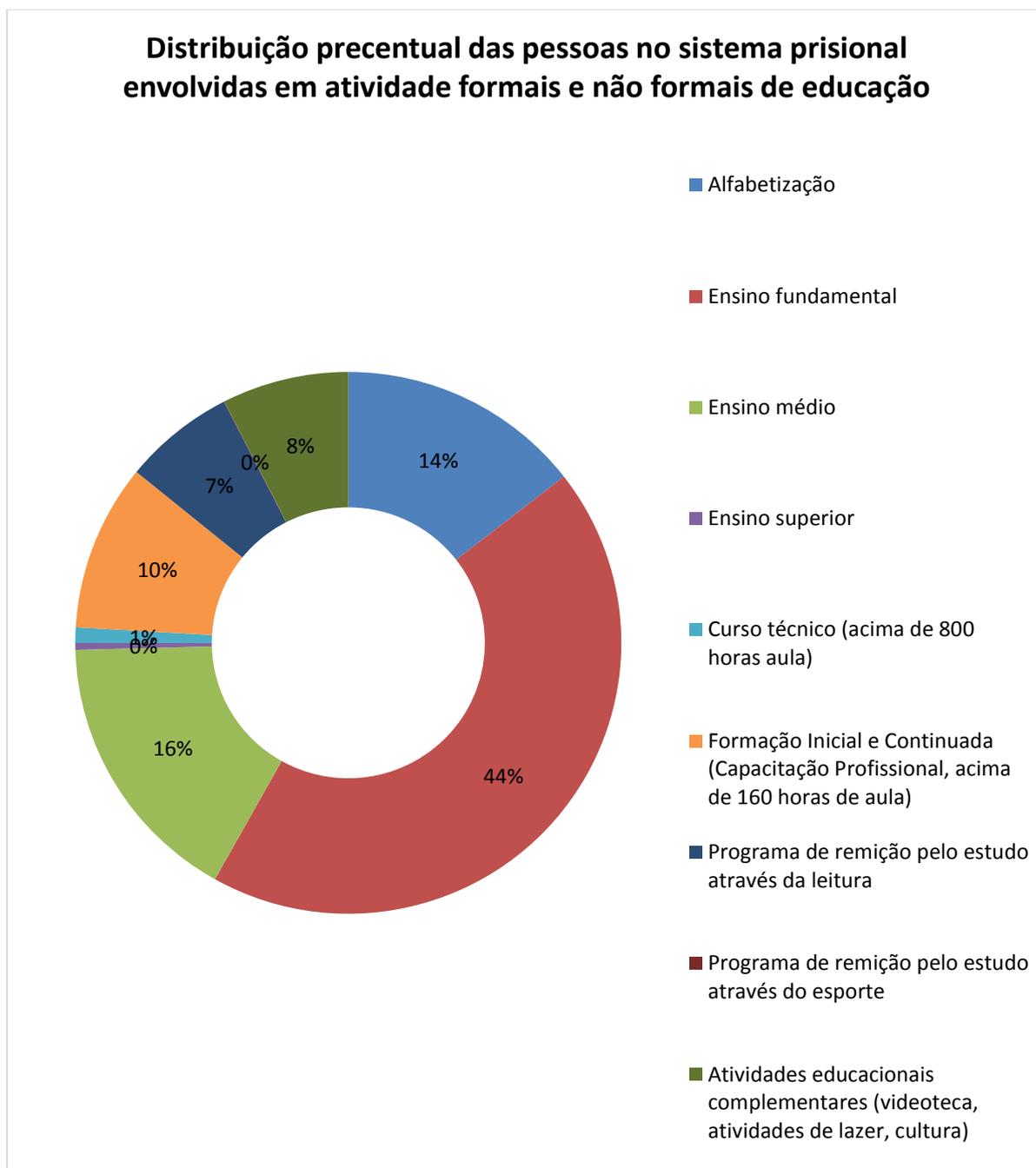
Das pessoas presas matriculadas no ensino formal, 51% se concentram no ensino fundamental. Amapá e Rio Grande do Sul são os estados que mais têm pessoas cursando o Ensino Médio – 45% e 37%, respectivamente. No Piauí, as atividades de alfabetização envolvem 76% das pessoas que estudam. Já o ensino superior tem um contingente pouco significativo assim como aquele de pessoas realizando curso técnico com carga horária superior a 800 horas de aula. É importante lembrar que todas as pessoas presas têm idade maior ou igual a 18 anos o que torna o dado de distribuição de escolaridade ainda mais significativo.

Tabela 26. ATIVIDADES EDUCACIONAIS: DISTRIBUIÇÃO POR NÍVEL DE ENSINO

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE PESSOAS ENVOLVIDAS EM ATIVIDADES EDUCACIONAIS FORMAIS POR NÍVEL DE ENSINO						
UF	Alfabetização	Ensino fundamental	Ensino médio	Ensino superior	Curso técnico (acima de 800 horas de aula)	Curso de formação inicial e continuada (capacitação profissional, acima de 160 horas de aula)
AC	18%	49%	2%	0%	0%	31%
AL	18%	56%	4%	0%	0%	22%
AM	17%	65%	18%	0%	0%	0%
AP	4%	17%	35%	0%	0%	43%
BA	19%	59%	16%	0%	1%	6%
CE	13%	50%	12%	0%	0%	25%
DF	10%	40%	19%	2%	2%	27%
ES	15%	47%	19%	0%	3%	15%
GO	15%	71%	11%	3%	0%	0%
MA	40%	40%	15%	4%	1%	0%
MG	15%	59%	18%	2%	0%	6%
MS	15%	66%	14%	2%	2%	2%
MT	17%	53%	21%	0%	1%	8%
PA	8%	80%	9%	0%	2%	1%
PB	35%	42%	15%	0%	3%	5%
PE	28%	59%	12%	0%	1%	0%
PI	76%	24%	0%	0%	0%	0%
PR	10%	56%	19%	0%	3%	12%
RJ	17%	75%	7%	0%	0%	1%
RN	46%	36%	13%	0%	0%	5%
RO	25%	44%	17%	1%	8%	5%
RR	5%	70%	22%	2%	1%	1%
RS	17%	45%	37%	0%	0%	1%
SC	15%	51%	19%	1%	6%	10%
SE	42%	27%	24%	7%	0%	0%
SP	15%	37%	26%	0%	0%	21%
TO	16%	57%	16%	0%	5%	7%
Brasil	17%	51%	19%	0%	1%	12%

Levando-se em consideração também o ensino não formal, a distribuição está representada no gráfico abaixo de modo que 85% da população prisional engajada em atividades educacionais está no ensino formal e 15% em atividades de remissão através da leitura, esporte ou outras atividades educacionais não formais.

#### 18. ATIVIDADES EDUCACIONAIS POR NÍVEL DE ENSINO BRASIL



### 3.3.3 *Direito ao trabalho*

O trabalho da pessoa presa adquiriu diferentes significados em diferentes contextos históricos. Pode ser pensado como castigo, como uma forma de indenização para a sociedade pelo ato delitivo cometido, como ocupação de tempo para evitar que a pessoa presa se ocupe de outras atividades consideradas deletérias e, por fim, como um direito.

Em termos normativos, pelo menos duas visões diferentes, embora não incompatíveis, convivem no Brasil atualmente. A primeira delas é a que impõe o trabalho do preso como uma obrigação, parte da pena a ser cumprida e é a visão predominante no código penal.

Art. 34 - [...] § 1º - O condenado [ao cumprimento de pena em regime fechado] fica sujeito a trabalho no período diurno e a isolamento durante o repouso noturno. [...]

Art. 35 – [...] § 1º - O condenado [da pena em regime semiaberto] fica sujeito a trabalho em comum durante o período diurno, em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar.

Pelo uso da expressão “sujeito a trabalho” pode-se depreender que o legislador compreendia a prática do trabalho como compulsória à situação de perda da liberdade.

A Lei de Execução Penal tem uma compreensão dupla: o trabalho é, conforme definido no artigo 28, ao mesmo tempo um “dever social” e “condição de dignidade humana”, com “finalidade educativa e produtiva”. Ambos os entendimentos estão reiterados respectivamente no artigo 31 “O condenado à pena privativa de liberdade está obrigado ao trabalho na medida de suas aptidões e capacidade”; e no artigo 41 “Constituem direitos do preso: [...] II - atribuição de trabalho e sua remuneração”. Ainda segundo a LEP, apenas para o preso provisório o trabalho não é obrigatório.

Também se pode compreender o trabalho como de interesse da pessoa presa, como um direito, uma vez que ele pode implicar na remição das penas de regime fechado ou semiaberto na proporção de um dia de pena para cada três dias de trabalho (artigo 126 da LEP). Desse modo, não apenas o trabalho é um direito da pessoa presa, mas é da maior importância que a informação sobre esse trabalho seja controlada com cuidado pela autoridade administrativa uma vez que cabe a esta fornecer à autoridade da execução penal as informações sobre os dias de trabalho, assim como ocorre nos casos de remição pelo estudo.

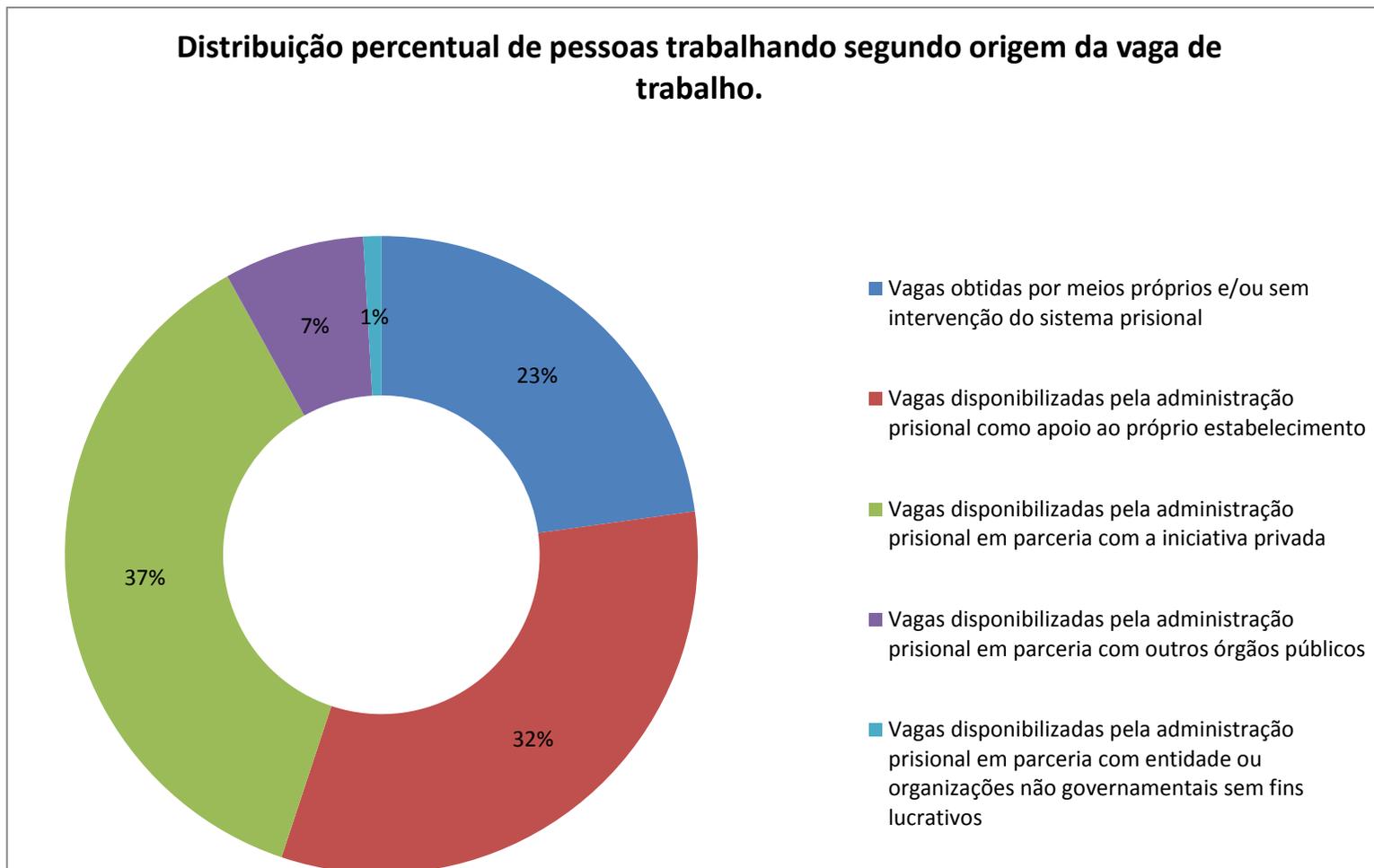
Na tabela a seguir é possível notar o baixo índice de pessoas que trabalham em relação ao total de pessoas presas, especialmente Rio Grande do Norte Ceará, Paraíba, Rio de Janeiro e Sergipe. Destacam-se contrariamente a essa tendência o Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Amapá.

Tabela 27. ATIVIDADE LABORTERÁPICA POR UF

PESSOAS PRESAS EM ATIVIDADE LABORTERÁPICA				
UF	Total de pessoas trabalhando	% de pessoas que trabalham em relação ao total da população prisional	Entre as pessoas que trabalham	
			% em atividade externa à unidade prisional	% em atividade interna à unidade prisional
AC	639	15%	15%	85%
AL	769	14%	52%	48%
AM	1097	14%	31%	69%
AP	921	35%	44%	56%
BA	1991	16%	15%	85%
CE	1790	8%	26%	74%
DF	2057	15%	39%	61%
ES	2484	15%	49%	51%
GO	2373	15%	24%	76%
MA	736	14%	19%	81%
MG	8194	15%	19%	81%
MS	4941	37%	37%	63%
MT	2558	25%	25%	75%
PA	1108	9%	45%	55%
PB	497	5%	29%	71%
PE	2943	11%	23%	77%
PI	646	20%	7%	93%
PR	5154	27%	27%	73%
RJ	2223	6%	16%	84%
RN	199	3%	54%	46%
RO	2960	30%	59%	41%
RR	183	11%	31%	69%
RS	8582	31%	28%	72%
SC	5446	32%	25%	75%
SE	254	6%	22%	78%
SP	54541	25%	21%	79%
TO	508	18%	41%	59%
Brasil	115794	20%	25%	75%

Ao observar em que tipo de vaga as pessoas presas trabalham, nota-se que as parcerias da administração prisional com a iniciativa privada são as que contemplam a maior parte dos presos (37%).

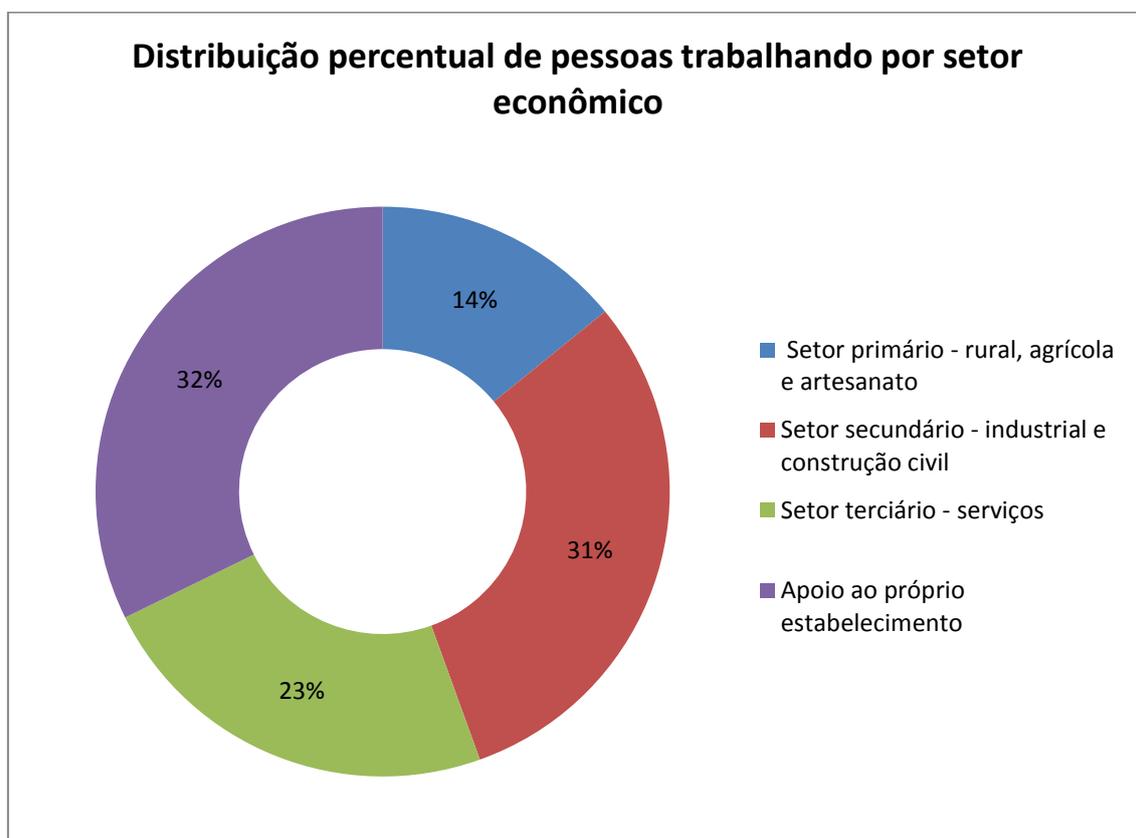
Tabela 28. ORIGEM DAS VAGAS DE TRABALHO



Quanto às vagas por setor, a população prisional que trabalha concentra-se em serviços de apoio ao estabelecimento (32%) e no setor industrial e de construção civil (31%), com 63% das pessoas trabalhando em um desses setores.

Sabe-se que boa parte das atividades de rotina dos estabelecimentos é realizada pelos presos: limpeza, alimentação, atividades de escritório, lavanderia, conservação, etc. Estamos falando aqui de um universo de quase 40 mil presos apoiando a administração. Sem este apoio, o déficit de funcionários no sistema seria muito maior, assim como o custo geral. Em certo sentido, é preferível à inatividade. Todavia é preciso pensar até que ponto se trata realmente de atividades laborterápicas que permitirão a ressocialização dos presos, bem como outras consequências negativas que a generalização da prática acarreta, com riscos, no limite, de perda do controle da população prisional pelo Estado e a passagem desse controle para grupos criminosos organizados.

Tabela 29. ATIVIDADE LABORTERÁPICA: SETOR ECONÔMICO



Se o código penal brasileiro compreende o trabalho da pessoa presa como compulsório, por outro lado, garante-lhe o direito à remuneração:

Art. 39 - O trabalho do preso será sempre remunerado, sendo-lhe garantidos os benefícios da Previdência Social.

Tal compreensão é confirmada e detalhada na LEP:

Art. 29. O trabalho do preso será remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior a 3/4 (três quartos) do salário mínimo.

Há, porém uma ambiguidade a respeito dessa remuneração, uma vez que o mesmo artigo da LEP continua para determinar que o produto da remuneração pelo trabalho deverá atender, entre outras finalidades, ao ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado. Desse modo, restam dúvidas a respeito deste ponto especialmente quando se trata de trabalho interno de apoio ao estabelecimento.

No Piauí, 98% das pessoas que trabalham não recebem salário, situação semelhante ocorre no Rio Grande do Norte. Enquanto isso, no estado de São Paulo, metade da população que trabalha recebe menos do que determina a lei, ou seja,  $\frac{3}{4}$  do salário mínimo.

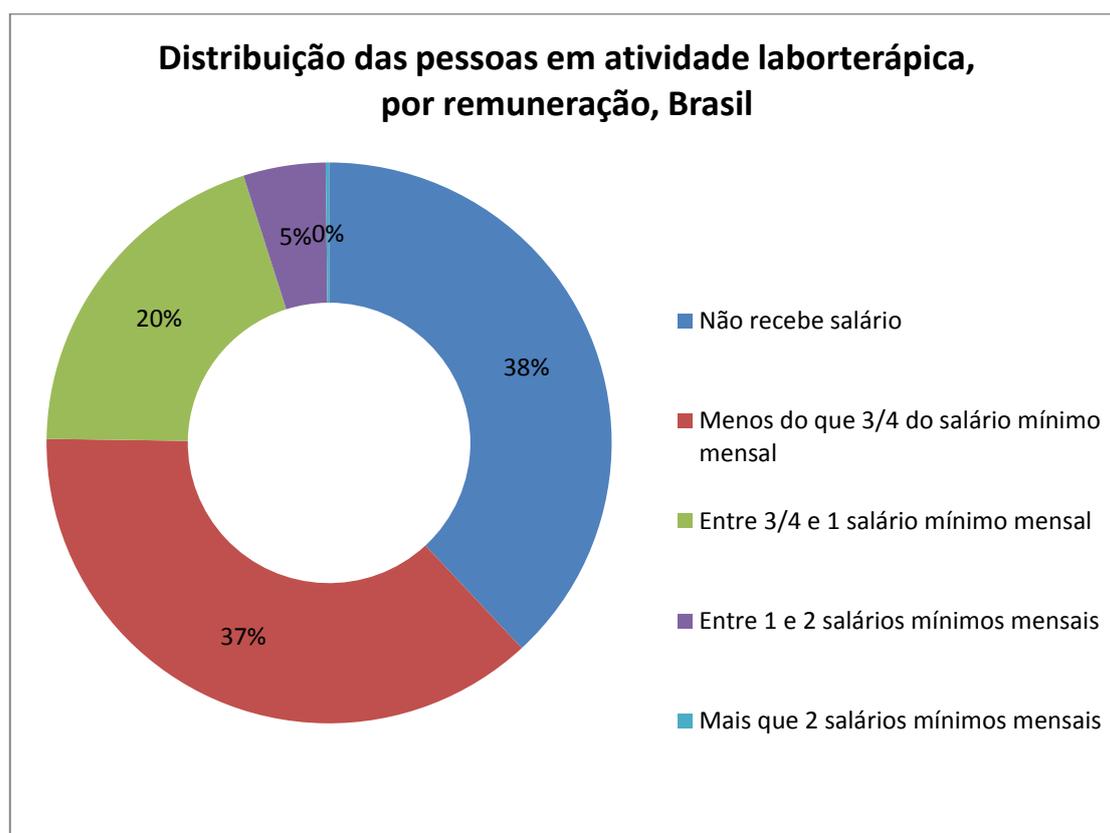
Tabela 30. REMUNERAÇÃO DAS PESSOAS QUE TRABALHAM POR UF

REMUNERAÇÃO DAS PESSOAS QUE TRABALHAM					
UF	Não recebe salário	Menos do que 3/4 do salário mínimo mensal	Entre 3/4 e 1 salário mínimo mensal	Entre 1 e 2 salários mínimos mensais	Mais que 2 salários mínimos mensais
AC	34,78%	0,00%	65,22%	0,00%	0,00%
AL	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%
AM	68,40%	17,84%	13,75%	0,00%	0,00%
AP	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
BA	3,78%	12,16%	48,34%	22,28%	13,44%
CE	49,86%	37,03%	11,67%	1,44%	0,00%
DF	68,30%	0,00%	31,70%	0,00%	0,00%
ES	29,03%	0,00%	20,21%	50,76%	0,00%
GO	65,86%	16,09%	14,62%	3,43%	0,00%
MA	23,05%	15,25%	32,98%	23,05%	5,67%
MG	55,80%	13,33%	28,82%	2,01%	0,04%
MS	36,46%	22,92%	12,62%	27,99%	0,00%
MT	70,39%	2,26%	17,94%	9,28%	0,13%
PA	25,15%	46,82%	24,33%	3,70%	0,00%
PB	39,35%	29,66%	30,61%	0,38%	0,00%
PE	72,23%	7,00%	15,48%	5,16%	0,13%
PI	98,58%	0,00%	0,00%	1,42%	0,00%
PR	19,44%	29,98%	50,58%	0,00%	0,00%
RJ	47,57%	8,02%	42,58%	1,82%	0,00%

RN	82,27%	8,37%	0,49%	8,87%	0,00%
RO	22,75%	8,47%	67,72%	1,06%	0,00%
RR	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
RS	65,91%	21,93%	6,73%	5,41%	0,02%
SC	7,38%	40,82%	40,66%	11,14%	0,00%
SE	26,32%	28,95%	41,05%	3,68%	0,00%
SP	32,51%	49,72%	15,38%	2,39%	0,00%
TO	49,43%	30,19%	11,70%	8,68%	0,00%
Brasil	38,06%	37,17%	19,87%	4,71%	0,19%

No Brasil como um todo, 38% das pessoas que trabalham recebem menos que  $\frac{3}{4}$  do salário mínimo, ainda que essa determinação pareça ambígua diante do que já foi discutido anteriormente.

#### 19. DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS EM ATIVIDADE LABORTERÁPICA POR REMUNERAÇÃO: BRASIL



### **3.3.4 Acesso à justiça**

É lógico supor que a baixa escolaridade e renda da maior parte das pessoas presas no Brasil seja um desafio para o direito de defesa e acesso à justiça para a maioria delas. Desde a fase de investigação, pessoas suspeitas que dependem de defensores públicos sobrecarregados estarão mais sujeitas à prisão provisória. Também após uma sentença condenatória, a assistência judiciária é muito importante não apenas para casos de apelação, mas para garantir que a pessoa presa possa pleitear e, eventualmente, usufruir de benefícios como progressão de pena para os regimes aberto, semiaberto ou livramento condicional. Para lidar com situações urgentes como pessoas presas além do tempo de suas sentenças e para aliviar a pressão sobre o sistema, o Conselho Nacional de Justiça, em parceria com diversos tribunais estaduais de justiça, vêm realizando mutirões carcerários, inclusive revisando a situação de milhares de pessoas sentenciadas. Essas ações são, por definição, esporádicas e emergenciais e não garantem a sistemática prestação dos serviços de acesso à justiça, daí a necessidade de os estados contarem com um sólido serviço de prestação de assistência judiciária.

No Rio Grande do Norte, 71,38% das pessoas estão cumprindo sentenças em estabelecimentos que não dispõem de assistência judiciária. Em Sergipe esse valor chega a 60%, no extremo oposto estão os estados do Acre, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul, com nenhuma pessoa nessa situação, seguidos de perto por São Paulo e Rio de Janeiro.

## **20. ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA ÀS PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE**

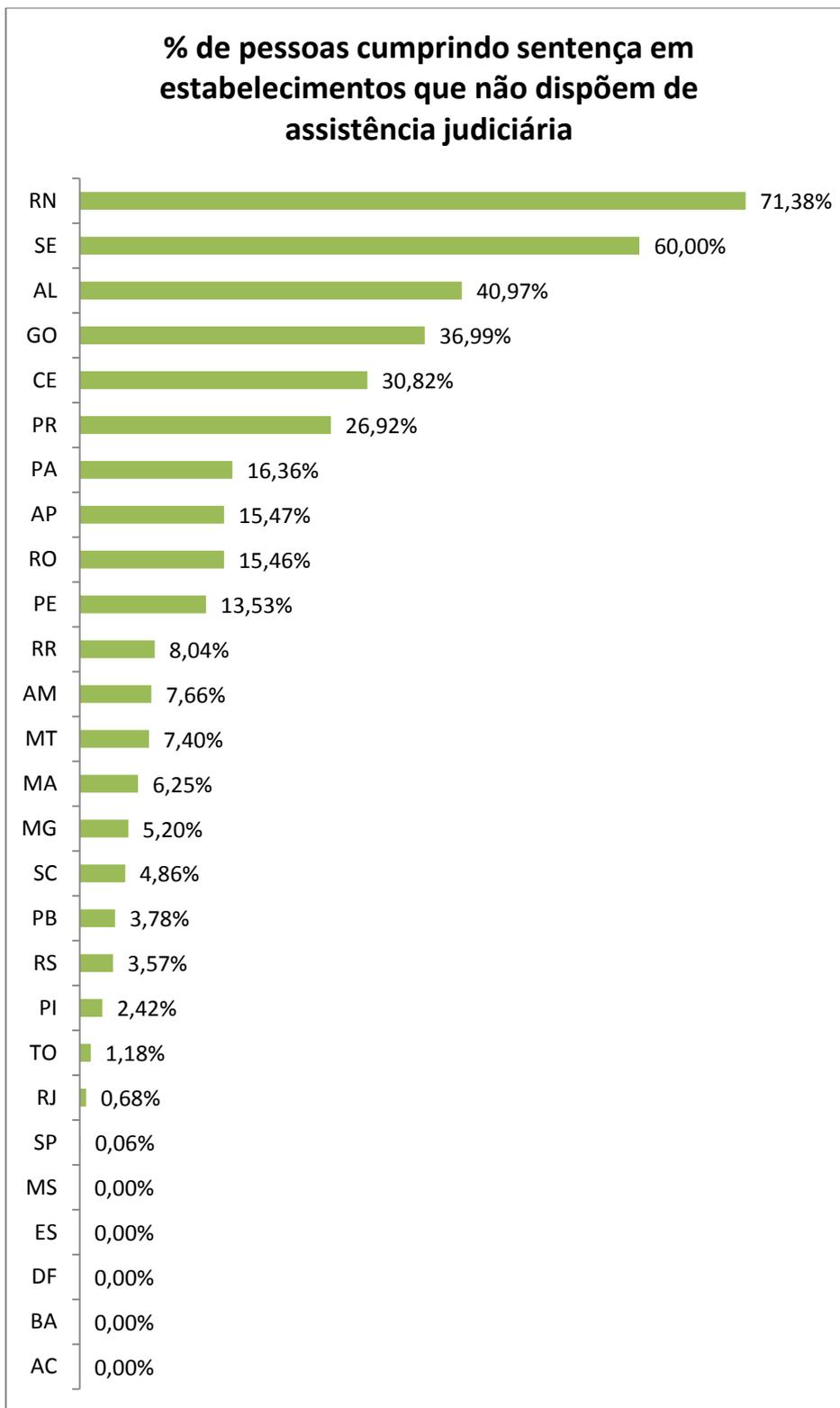


Secretaria Nacional de  
Segurança Pública

Departamento  
Penitenciário Nacional

Ministério da  
Justiça





### 3.4 Estrutura e gestão das prisões por UF

#### 3.4.1 Recursos humanos

A proporção entre servidores e presos em uma unidade prisional pode ser considerada sob pelo menos três aspectos: o bem-estar mínimo e a segurança das pessoas privadas de liberdade; a manutenção da ordem e segurança dentro de uma unidade e a segurança dos trabalhadores do sistema. Uma situação onde haja uma proporção desfavorável de agentes de custódia e pessoas presas pode ensejar desde o aumento da violência contra a massa carcerária para manter a ordem, até favorecer a atuação de grupos criminosos organizados de presos, que chegam a conduzir diversos aspectos do cotidiano prisional.

Atualmente, o sistema prisional brasileiro tem 7,61 pessoas custodiadas para cada servidor em atividade de custódia. O número ideal de agentes por unidade depende de vários fatores: qual o tipo de estabelecimento (fechado, aberto, semiaberto), qual a escala de trabalho dos funcionários. Assim, é difícil estipular *a priori* um número ideal, que dependerá de uma observação detalhada de cada unidade.

Tabela 31. SERVIDORES DA ÁREA DE CUSTÓDIA

SERVIDORES EM ATIVIDADE DE CUSTÓDIA			
UF	Nº de servidores	Razão entre servidores e pessoas custodiadas na UF	Maior número de pessoas por servidor em uma unidade na UF
AC	828	5,13	184
AL	518	10,73	227
AM	807	9,77	165
AP	792	3,36	302
BA	2241	5,47	335
CE	1754	12,31	234
DF	1122	12,03	239
ES	3356	4,97	266
GO	1467	10,50	81
MA	677	7,78	81
MG	15861	3,55	723
MS	1098	12,14	94
MT	2194	4,62	227
PA	1795	6,66	147
PB	1336	7,80	101
PE	1182	22,68	123
PI	500	6,36	87
PR	3413	5,51	211
RJ	1393	28,93	87
RN	632	12,06	56
RO	1966	4,99	156
RR	206	7,79	91

RS	2919	9,64	185
SC	2901	5,80	410
SE	411	10,71	112
SP	24563	8,83	399
TO	834	3,36	175
Brasil	76766	7,61	723

Como já exposto, a situação de prisão aumenta consideravelmente a vulnerabilidade das pessoas a certos tipos de agravos de saúde, especialmente HIV/Aids e tuberculose. Em Roraima e Distrito Federal há um profissional de saúde (excluindo-se saúde mental e dentistas) para cada 320 pessoas no sistema prisional, aproximadamente. No outro extremo encontram-se Maranhão e Rondônia, com um profissional para cada grupo de aproximadamente 50 pessoas custodiadas.

Em relação aos profissionais de saúde mental, o número de servidores é bastante pequeno em relação à quantidade de pessoas custodiadas. No Rio Grande do Norte constam apenas quatro profissionais, resultando em uma proporção de 1906 pessoas custodiadas para cada profissional. Mesmo o estado de São Paulo que tem 368 profissionais de saúde mental tem apenas um profissional para cada grupo de 589 pessoas privadas de liberdade.

Tabela 32. SERVIDORES DA ÁREA DE SAÚDE

SERVIDORES NA ÁREA DE SAÚDE				
UF	Médicos (menos psiquiatras), enfermeiros e auxiliares de enfermagem		Saúde mental - psiquiatras, psicólogos e terapeutas ocupacionais	
	Quantidade de servidores	Razão entre servidores e pessoas custodiadas	Quantidade de servidores	Razão entre servidores e pessoas custodiadas
AC	17	249,65	15	282,93
AL	56	99,25	19	292,53
AM	73	108,04	25	315,48
AP	14	190,21	9	295,89
BA	229	53,49	95	128,94
CE	124	174,15	21	1028,29
DF	42	321,50	49	275,57
ES	146	114,28	70	238,36
GO	82	187,78	29	530,97
MA	112	47,04	22	239,45
MG	660	85,37	273	206,38
MS	89	149,83	40	333,38
MT	151	67,14	29	349,59

PA	178	67,18	64	186,84
PB	63	165,41	21	496,24
PE	150	178,73	83	323,00
PI	49	64,94	14	227,29
PR	157	119,79	39	482,23
RJ	436	92,43	130	310,01
RN	27	282,37	4	1906,00
RO	201	48,79	14	700,43
RR	5	320,80	4	401,00
RS	137	205,29	152	185,03
SC	107	157,27	52	323,62
SE	51	86,33	10	440,30
SP	1126	192,56	368	589,20
TO	30	93,43	7	400,43
Brasil	4512	129,51	1658	352,45

Existe um debate sobre a presença de policiais, militares ou civis, atuando em presídios, geralmente em funções de custódia de presos. Por um lado se a questão é de desvio de função, pode-se constatar que em termos de proporção, a porcentagem do total do efetivo de PMs atuando em unidades prisionais no país é relativamente pequena com exceção do estado do Rio Grande do Sul, com 33,25%. No caso da polícia civil, o fenômeno é quase inexistente. Por outro lado, é desejável que membros das instituições responsáveis por efetivar a prisão dos indivíduos sejam os mesmos a custodiá-los? O item de número 71 das Regras Europeias de Prisões indica que não:

As prisões devem estar sob responsabilidade de autoridades públicas e estar separadas das forças armadas, da polícia e dos serviços de investigação penal.<sup>7</sup>

No Rio Grande do Sul há um pagamento extra para policiais militares atuando em presídios, situação que teria se tornado mais frequente após eventos de tumulto entre presos (Rudnicki, 2015).

Quase 7 em cada dez funcionários do sistema prisional são agentes penitenciários. O Apoio administrativo representa cerca de 10% e a categoria “outros” ao redor de 7%. Policiais Militares chegaram no passado a representar quase 5% dos funcionários – utilizados particularmente nas muralhas e guarda externa dos presídios. Aos poucos esta função foi assumida por funcionários do próprio sistema prisional, liberando os policiais militares para o policiamento. De todo modo, ainda representam aproximadamente 3% do efetivo e o ideal é que sejam substituídos progressivamente, assim como os policiais civis, por funcionários do próprio

<sup>7</sup> As Regras Penitenciárias Europeias foram adotadas pelo Conselho da Europa. Recomendação Rec(2006) do Comitê de Ministros aos Estados Membros sobre as Regras Penitenciárias Europeias.  
<http://www.dgsp.mj.pt/paginas/documentos/informacoes/legislacao/RPEuropeias.pdf>

sistema prisional. Regra geral, o período de treinamento e os custos dos policiais são mais elevados comparativamente aos servidores penitenciários.

Tabela 33. SERVIDORES POLICIAIS

SERVIDORES POLICIAIS LOTADOS NAS UNIDADES PRISIONAIS				
UF	Policiais civis	Policiais militares	Porcentagem do efetivo da PM no estado, lotados em unidades prisionais	Porcentagem de servidores PM e PC em relação ao total de servidores
AC	0	108	3,98%	9,78%
AL	0	40	0,56%	5,16%
AM	0	210	5,68%	13,57%
AP	13	7	0,08%	2,06%
BA	1	443	1,43%	12,15%
CE	2	580	3,64%	17,87%
DF	26	27	0,19%	3,57%
ES	0	0	0,00%	0,00%
GO	0	60	0,50%	2,68%
MA	0	45	0,58%	3,58%
MG	0	0	0,00%	0,00%
MS	6	27	0,51%	2,14%
MT	0	0	0,00%	0,00%
PA	0	226	1,42%	8,65%
PB	0	174	1,88%	8,12%
PE	0	264	1,51%	11,35%
PI	0	198	1,02%	20,41%
PR	0	82	1,54%	1,89%
RJ	0	2	0,00%	0,06%
RN	15	191	2,14%	20,85%
RO	0	89	0,44%	3,30%
RR	0	28	0,54%	9,36%
RS	1	555	33,25%	12,21%
SC	0	60	0,52%	1,52%
SE	0	0	0,00%	0,00%
SP	0	24	0,52%	0,07%
TO	39	63	1,63%	9,03%
Brasil	103	3503	0,82%	3,36%

### **3.4.1 Gestão das unidades**

Ainda que se discuta a operação privada do sistema prisional há muito tempo, no Brasil a gestão pública é a realidade de mais de 90% das unidades. Em 15 estados, as unidades sob gestão pública representam um valor próximo ou igual a 100%. Apenas nos estados do Amazonas e Bahia essa proporção é menor com aproximadamente 25% das unidades funcionando em regime de co-gestão. Apenas seis estados têm unidades geridas por organizações sem fins lucrativos e dois possuem parcerias público-privadas.

## **21. GESTÃO DAS UNIDADES**

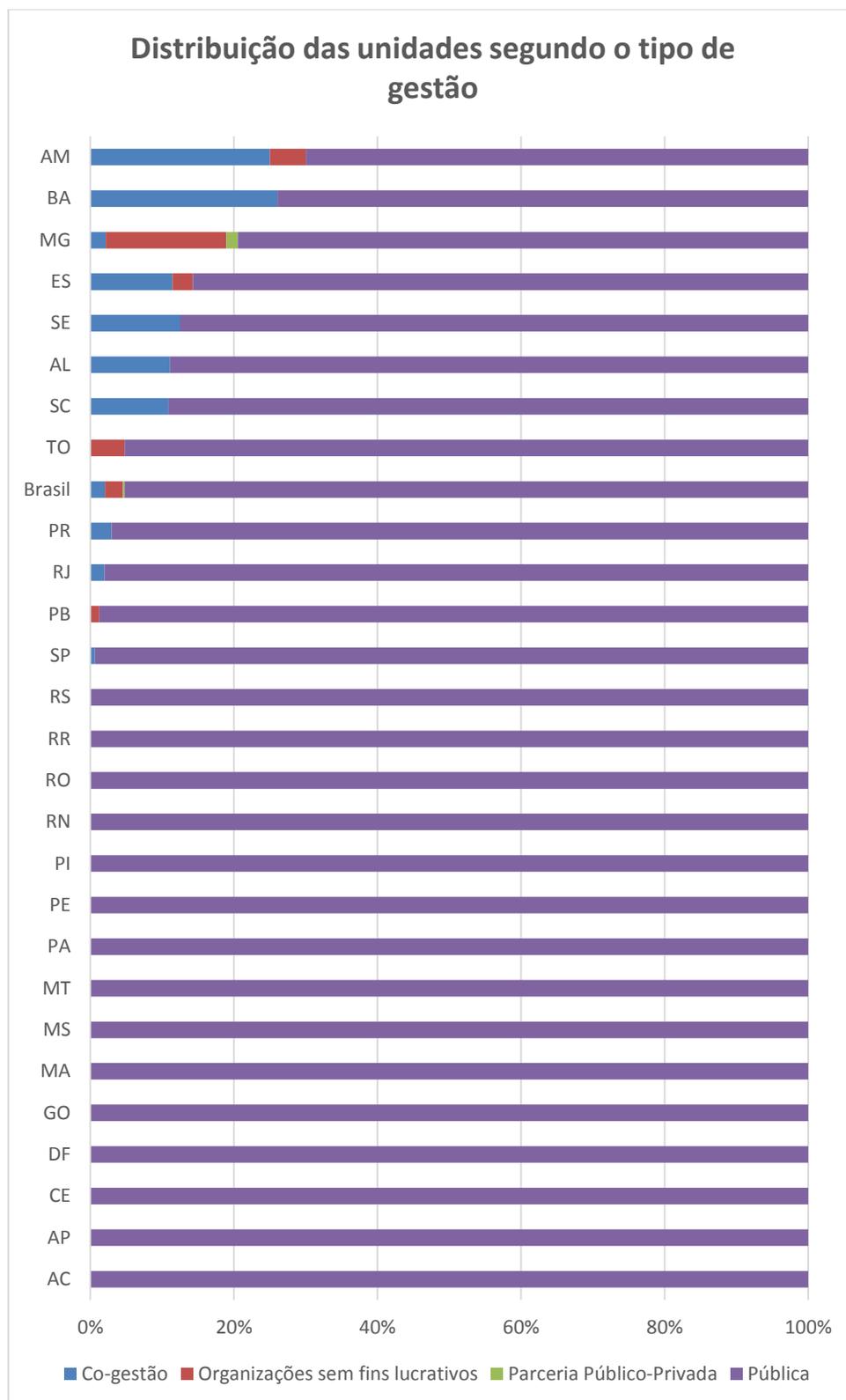


Secretaria Nacional de  
**Segurança Pública**

Departamento  
**Penitenciário Nacional**

Ministério da  
**Justiça**

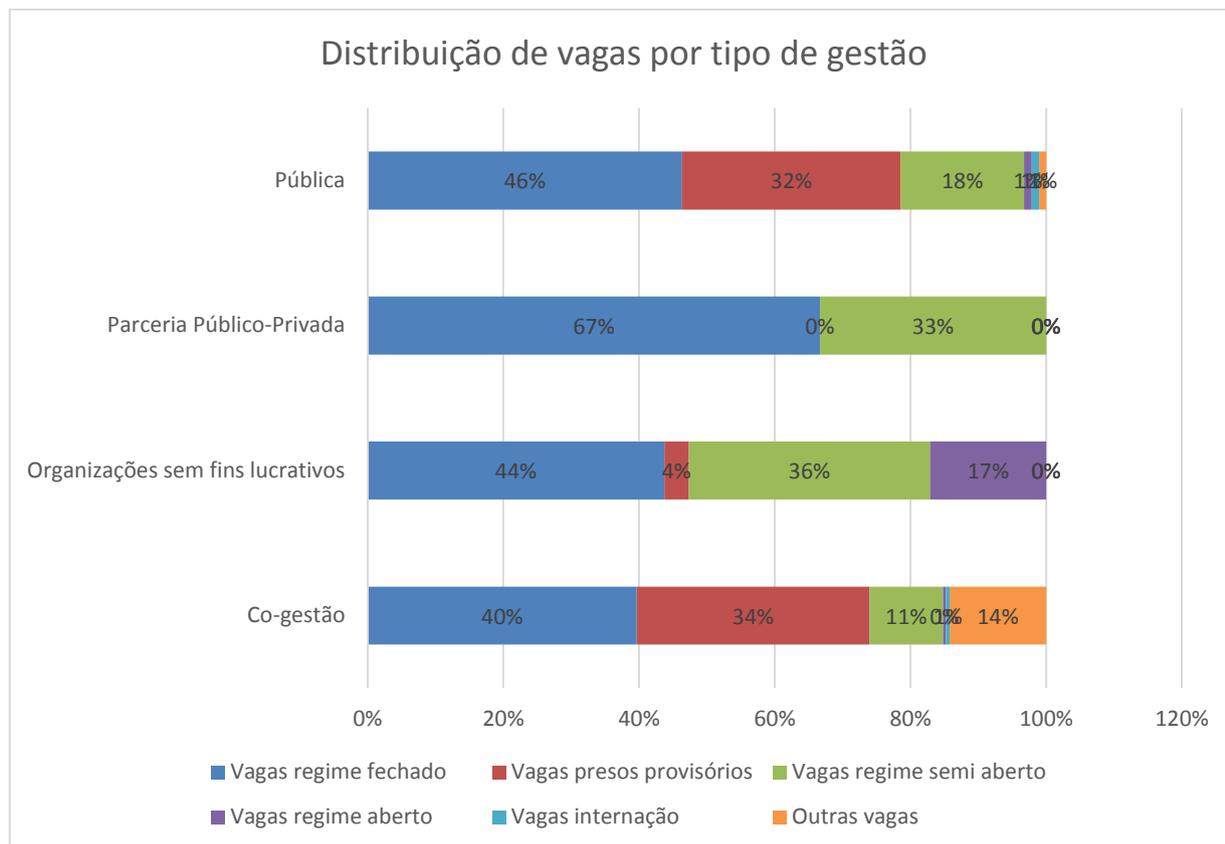




Embora o número de unidades geridas publicamente tenha a maior participação em todos os regimes de prisão (fechado, aberto, semiaberto etc.) é interessante refletir sobre a vocação de cada tipo de gestão.

Enquanto a gestão pública e a co-gestão têm um perfil muito parecido em relação ao número de vagas disponibilizados em cada regime de pena, as parcerias público-privadas parecem mais afins ao regime fechado. Já as unidades geridas por organizações sem fins lucrativos têm uma maior proporção de vagas destinadas aos regimes aberto e semiaberto quando comparadas com as unidades geridas de forma diversa.

## 22. DISTRIBUIÇÃO DAS VAGAS POR TIPO DE GESTÃO



### **3.4.2 Dados sobre a execução orçamentária das UF na subfunção Custódia e Reintegração Social**

Segundo as diretrizes da Secretaria de Orçamento Federal (BRASIL, 2011), um sistema de classificação estruturado organiza as informações sobre as finanças públicas de modo a atender as demandas de setores sociais e gestores públicos interessados. Esse modelo formal é estabelecido pela União e tomado como referência pelos demais entes federativos com o objetivo de oferecer racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público.

De maneira resumida, e tal como previsto no Manual Técnico de Orçamento (BRASIL, 2011, p. 35-40), a programação orçamentária apresenta as informações em blocos, indicando:

Esfera Orçamentária - *orçamento fiscal, de seguridade social ou de investimento*;

Classificação Institucional - *órgão responsável*, apresentando seus dois níveis hierárquicos;

Classificação Funcional - *função e subfunção*, com o objetivo de indicar em qual área da administração pública o recurso será empregado;

Classificação Programática - *programa, ação e subtítulo*, mais diretamente ligados aos programas de governo e que indicam precisamente os objetivos estratégicos e principais resultados esperados daquele investimento e/ou manutenção daquela ação governamental.

A atual Classificação Funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG) e estabelece um conjunto de *funções e subfunções* prefixadas, segundo as quais os gastos públicos serão organizados nos três níveis federativos, por área de atuação, permitindo a consolidação nacional das despesas do setor público. Portanto, essa classificação é comum, obrigatória e, de certa forma, independente da Classificação Programática.

Dentro da Classificação Funcional, a *função* reflete a competência institucional do órgão. A *subfunção* representa o nível de agregação imediatamente inferior ao da *função*, evidenciando mais precisamente a área de atuação governamental. Assim, entre todas as *subfunções* preestabelecidas pela Portaria MOG 42/99, a *subfunção* 421 – Custódia e Reintegração Social é a que melhor reflete a natureza das despesas com o sistema prisional e socioeducativo, ainda que alguns estados, como Minas Gerais, também lancem alguns gastos com o sistema socioeducativo na *subfunção* 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente.

As *subfunções* podem ser conectadas com *funções* diferentes das relacionadas na Portaria MOG nº 42 de 1999. No entanto, a conexão entre a Classificação Programática, isto é, o nível dos *programas e ações*, e o

nível da Classificação Funcional deve se dar de maneira mais estrita. Assim, as *ações* devem sempre estar conectadas às *subfunções* que representam sua área específica. Em resumo, via de regra, a programação de um órgão é classificada em uma única *função*, cada *subfunção* pode ser combinada com qualquer *função* e a *subfunção* é escolhida de acordo com a especificidade de cada *ação*.

### 23. CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Classificação Institucional	Órgão: Secretaria de Administração Prisional
Classificação Funcional	Função: 14 - Direitos da Cidadania Subfunção: 421 - Custódia e Reintegração Social
Classificação Programática	Programa: 3813 - Gestão da Custódia da População Penal

Ao contrário do que se visualiza nas áreas de saúde, educação e assistência social, na segurança pública e, especialmente com relação às despesas com os sistemas prisional e socioeducativo, não há padronização na contabilização das despesas pelos diferentes entes federativos. No que se refere especialmente ao nível da Unidade da Federação (UF), a agregação das despesas com o sistema prisional e socioeducativo segundo suas diferentes necessidades (alimentação, saúde, educação, salários de funcionários, contribuições e previdência, compra de equipamentos, investimentos, etc.), a conexão entre o nível dos *programas* e o nível da *subfunção*, não é padronizada de modo a evidenciar dentro da *subfunção* Custódia e Reintegração Social todos os gastos efetuados nos dois sistemas, sejam eles executados por apenas uma secretaria de estado (como a Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) de São Paulo, ou também pelas secretarias de assistência social, de saúde e educação).

Desta forma, as despesas com o sistema prisional e socioeducativo podem encontrar-se pulverizadas em diferentes *funções* e *subfunções* dentro dos demonstrativos de orçamento e execução orçamentária das UFs, tornando árdua a tarefa de tentar estimá-las.

O exemplo de Rondônia é representativo das dificuldades de aferição dos gastos dos estados com o sistema penitenciário e socioeducativo. Conforme demonstrado a seguir, em nenhuma das fontes consultadas há

gastos lançados especificados segundo a *subfunção* Custódia e Reintegração Social. Como já demonstrado neste relatório, o estado possuía 50 estabelecimentos prisionais em 2014.

Conforme o exposto, não há condições objetivas para afirmarmos que os dados aqui reunidos correspondem ou em que medida se aproximam dos valores efetivamente empregados e/ou investidos pelas UFs na área. O retrato apresentado apenas oferece um panorama acerca dos dados informados pelas UFs na *subfunção* Custódia e Reintegração Social à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que consolida as informações orçamentárias de todos os níveis governamentais por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), e nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) anuais de cada UF, publicados nas respectivas páginas de internet das secretarias estaduais de finanças.

Tendo em vista o cenário brevemente descrito acima e suas dificuldades decorrentes, no âmbito deste relatório foi possível realizar o exercício de estimar, com base nos dados disponibilizados pela STN e nos RREO das UFs, qual o nível de especificação dos dados informados para a *subfunção* Custódia e Reintegração Social em cada uma das fontes consultadas. Cabe ainda ressaltar que, tendo em vista o escopo do presente relatório, não foi possível consultar os relatórios completos de execução orçamentária das 27 UFs, onde seria possível, em tese, pesquisar mais detidamente os programas e ações desenvolvidos pelos órgãos estaduais relacionados aos sistemas prisional e socioeducativo e estimar o nível de despesas com manutenção de cada área e os investimentos eventualmente realizados.

Um banco de dados foi constituído a partir dos dados informados pelas UFs à STN para a *subfunção* Custódia e Reintegração Social. A Secretaria do Tesouro Nacional<sup>8</sup> fornece uma planilha consolidada com as informações de execução orçamentária de todos os estados e Distrito Federal entre 1995 e 2013. Para o ano de 2014, há a possibilidade de consulta direta pelo SICONFI<sup>9</sup>. Entre 2011 e 2014, foi buscada a *subfunção* Custódia e Reintegração Social dentro das despesas empenhadas. Para os anos de 2004 a 2010, não há anotação para despesa empenhada especificamente, constando apenas uma linha para a *subfunção* de interesse, a qual foi utilizada. Para os anos anteriores a 2004, não há discriminação de *subfunções*. Após a composição do banco de dados, os valores foram atualizados para reais (R\$) correntes pelo deflator calculado com base no IPCA acumulado até dezembro de 2015.

O gráfico a seguir apresenta algumas das dificuldades relatadas até o momento. Para 13 das 27 UFs não foi possível calcular a variação nas despesas empenhadas com a *subfunção* Custódia e Reintegração Social entre

<sup>8</sup> <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/execucao-orcamentaria-dos-estados>

<sup>9</sup> <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>

2005 e 2014. Isso porque, segundo os dados disponíveis na STN, a informação para 2005, para 2014 ou para ambos os anos não estava especificada.

#### 24. DESPESAS EMPENHADAS POR UF E UNIÃO

DESPESAS EMPENHADAS COM A SUBFUNÇÃO CUSTÓDIA E REINTEGRAÇÃO SOCIAL, POR UF E UNIÃO, 2005-2014*			
UF	2005	2014	Varição
AC	-	38.027.892,56	-
AL	-	53.662.783,24	-
AM	53.082.763,07	244.981.141,59	362%
AP	13.458.985,31	12.635.444,82	-6%
BA	33.401.245,53	363.130.114,61	987%
CE	10.248.197,86	175.540.130,05	1613%
DF	10.955.076,11	-	-
ES	-	209.601.605,69	-
GO	4.060.534,00	40.451.542,92	896%
MA	4.197.022,77	242.512.926,55	5678%
MG	-	2.645.032,24	-
MS	81.640.344,30	65.664.684,94	-20%
MT	-	17.202.724,13	-
PA	-	-	-
PB	1.549.088,88	1.885.864,12	22%
PE	11.975.797,23	171.007.719,40	1328%
PI	6.861.284,74	26.446.015,64	285%
PR	296.629.581,34	-	-
RJ	11.117.572,61	-	-
RN	12.480.590,13	36.493.513,18	192%
RO	-	-	-
RR	6.998.466,02	12.252.073,72	75%
RS	-	-	-
SC	-	184.573.567,78	-
SE	63.045.882,76	48.809.696,88	-23%
SP	224.096.875,58	3.055.528.124,14	1263%
TO	-	68.689.089,00	-

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 05 Fev. 2016  
\*Em reais correntes, corrigidos pelo IPCA dez/2015

Nota-se também que não há uma tendência única nas variações identificadas no período. Há UFs que apresentaram variações positivas muito significativas nos gastos especificados, chegando a 5.678% no

Maranhão, 1.613% no Ceará, 1.328% em Pernambuco e 1.263% em São Paulo. Em outro sentido, verificamos também variações negativas no período, como nos casos de Sergipe (-23%), Mato Grosso do Sul (-20%) e Amapá (-6%). Como forma de estimar o nível de precisão dos dados informados pelas UFs e consolidados pela STN, realizamos uma comparação destes dados com as informações disponíveis nos RREO de cada uma das 27 UFs sobre a *subfunção* Custódia e Reintegração Social, em todas as funções apresentadas, apenas para o ano de 2014. O resultado da comparação encontra-se na tabela a seguir.

Tabela 34. CUSTÓDIA E REINTEGRAÇÃO SOCIAL: DADOS STN E SEFS

COMPARAÇÃO ENTRE OS DADOS INFORMADOS NA SUBFUNÇÃO CUSTÓDIA E REINTEGRAÇÃO SOCIAL - STN E SEF, 2014			
UF	RREOs em reais correntes	STN em reais correntes	Porcentagem
AC	R\$ 38.027.892,56	R\$ 38.027.892,56	100%
AL	R\$ 53.662.783,24	R\$ 53.662.783,24	100%
AM	R\$ 244.981.141,59	R\$ 244.981.141,59	100%
AP	R\$ 12.635.444,82	R\$ 12.635.444,82	100%
BA	R\$ 372.104.074,98	R\$ 363.130.114,61	98%
CE	R\$ 175.540.789,45	R\$ 175.540.130,05	100%
DF	R\$ 122.438.498,17	R\$ 0,00	0%
ES	R\$ 209.731.646,55	R\$ 209.601.605,69	100%
GO	R\$ 99.579.139,45	R\$ 40.451.542,92	41%
MA	R\$ 242.512.926,55	R\$ 242.512.926,55	100%
MG	R\$ 1.423.304.404,33	R\$ 2.645.032,24	0%
MS	R\$ 65.664.684,94	R\$ 65.664.684,94	100%
MT	R\$ 17.202.724,13	R\$ 17.202.724,13	100%
PA	R\$ 89.470.243,56	R\$ 0,00	0%
PB	R\$ 1.885.874,61	R\$ 1.885.864,12	100%
PE	R\$ 171.007.944,62	R\$ 171.007.719,40	100%
PI	R\$ 26.446.015,64	R\$ 26.446.015,64	100%
PR	R\$ 500.841.806,73	R\$ 0,00	0%
RJ	R\$ 32.319.344,29	R\$ 0,00	0%
RN	R\$ 36.493.513,18	R\$ 36.493.513,18	100%
RO	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0%
RR	R\$ 12.252.073,72	R\$ 12.252.073,72	100%
RS	R\$ 152.852.349,40	R\$ 0,00	0%
SC	R\$ 184.573.567,78	R\$ 184.573.567,78	100%
SE	R\$ 48.831.969,30	R\$ 48.809.696,88	100%
SP	R\$ 3.055.527.893,77	R\$ 3.055.528.124,14	100%
TO	R\$ 69.523.426,50	R\$ 68.689.089,00	99%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Secretarias de Finanças Estaduais; 05 Fev. 2016

\*Em reais correntes, corrigidos pelo IPCA dez/2015.

A comparação apresentada evidenciou que, ao menos para o ano de 2014, o dado sistematizado pela STN correspondia ao dado informado no RREO de 12 UFs. Para outras 5 UFs, a informação correspondia a mais de 99%. Nos casos de Bahia e Tocantins, a despesa informada era equivalente a mais de 98% do especificado na RREO. As despesas apresentadas pela STN para o caso de Goiás correspondem a 41% do informado com especificidade na RREO desta UF. Em outro sentido, 6 UFs informam com especificidade despesas para a *subfunção* Custódia e Reintegração Social e essa informação não aparece na consolidação da STN. Já no caso de Rondônia, conforme já mencionado, não foi possível identificar nenhum gasto especificado para a *subfunção* Custódia e Reintegração Social nas fontes consultadas. Desta forma, evidencia-se que, em que pese as dificuldades de agregação das despesas com os sistemas prisional e socioeducativo dentro da *subfunção* Custódia e Reintegração Social, as informações constantes nos RREO de cada UF parecem apresentar melhor detalhamento do que os dados consolidados pela STN e disponibilizados por meio do SICONFI.

Com base no relatado, é possível afirmar que há dificuldades importantes que prejudicam a transparência das informações relativas às despesas públicas com o sistema prisional e socioeducativo. Em grande medida, as dificuldades de obtenção e comparabilidade dos dados são decorrentes da ausência de regulamentação e padronização na contabilização das despesas dos entes federativos com os sistemas em questão. O principal ponto de atenção identificado diz respeito à agregação das despesas de *programas* e *ações* relacionados a esta área na mesma *subfunção*, qual seja, Custódia e Reintegração Social.

### 3.5 Bibliografia

ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando; ALMEIDA, Leticia Núñez. *Violência e Fronteiras: uma análise da gestão dos espaços fronteiriços no Brasil contemporâneo*. Trabalho apresentando no 36º Encontro Anual da ANPOCS. GT 38 – Violência, crime e punição no Brasil. Águas de Lindóia, 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Situação epidemiológica da tuberculose nos estados partes e associados do Mercosul: 2009 a 2013*. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde - Secretaria de Vigilância em Saúde - Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais. Boletim Epidemiológico - Aids e DST. Ano IV - nº 1 - da 27ª à 53ª semana epidemiológica - julho a dezembro de 2014; Ano IV - nº 1 - da 01ª à 26ª semana epidemiológica - janeiro a junho de 2015.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. A situação do sistema prisional em São Paulo. In: POSSAS, Mariana Thorstensen. *5º Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil Núcleo de Estudos da Violência da USP 2001-2010*. São Paulo: NEV-USP, 2012.

RUDNICKI, Dani. Os oficiais da Polícia Militar que comandam o Presídio Central de Porto Alegre. *O público e o privado*, revista do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Nº 26 - Julho/Dezembro – 2015.

SALLA, Fernando. Sistema prisional no Brasil: balanço de uma década. In: POSSAS, Mariana Thorstensen. *5º Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil Núcleo de Estudos da Violência da USP 2001-2010*. São Paulo: NEV-USP, 2012.

WAISELFSZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência: Os Jovens do Brasil*. Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Juventude, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Brasília, 2014.

## PARTE II DOS EFEITOS DO NÚMERO DE PRISÕES SOBRE OS HOMICÍDIOS

### 1. INTRODUÇÃO

O número de presos no Brasil cresceu aceleradamente nas últimas décadas. Os resultados desta política, contudo, não são claros. Observamos a queda de homicídios em alguns Estados nos últimos anos, como São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco, para listar os mais exitosos.

Até que ponto esta queda nos homicídios pode ser relacionada ao aumento da população prisional nestes estados? Por que não houve queda correspondente nos demais crimes patrimoniais, que aumentaram generalizadamente pelo país, não obstante o aumento do encarceramento? Por que não observamos quedas de homicídios em estados que aumentaram tanto quanto ou mais suas populações prisionais?

Não é simples estimar o impacto causal do encarceramento sobre a criminalidade e estudos no mundo inteiro tentam responder a esta questão crucial, uma vez que se trata de uma das principais políticas do sistema de justiça criminal, com custos econômicos e sociais elevados e que afeta a vida de milhões de pessoas.

À primeira vista, os efeitos parecem evidentes: teoricamente, pelo efeito “incapacitação”, retiramos de circulação criminosos que de outro modo estariam cometendo crimes. Pelo efeito “intimidação”, por sua vez, desestimulamos os que pretendem cometer crimes, mostrando os riscos da ação.

Só que o sistema de justiça criminal lida apenas com uma reduzida parcela de infratores identificados – reduzindo o impacto da incapacitação. Além disso, se o número de criminosos dispostos a assumir o lugar dos detidos for muito grande, o efeito incapacitação pode ser neutralizado.<sup>10</sup> Para que a pena de prisão seja de fato intimidatória, é preciso que a probabilidade de captura e condenação seja elevada, o que raramente é o caso, ainda mais no Brasil. É preciso também que os criminosos conheçam e levem em conta estes riscos de punição, o que também nem sempre ocorre, em especial nos crimes passionais, de natureza impulsiva, onde o cálculo racional é relaxado (Kahn, 2000).

<sup>10</sup> “By putting crime into a market setting, economic analysis highlights the difficulty of reducing crime through incapacitation: when the elasticity of supply to crime is high, one criminal replaces another in the Market”. Chapter 52 The economics of crime. Handbook of Labor Economics, Volume 3, Part C, 1999, Pages 3529-3571 Richard B. Freeman. A mesma linha de raciocínio é apresentada em Kovandzic: “In addition, removing active offenders may not control crime if they are being replaced (Clear, 1996). Previous research by Reiss (1988) suggests that a large percentage of crime, particularly drug crimes and robbery, occurs in groups. Thus, when one group member is incarcerated, the rest of the group continues to offend with or without a replacement. In addition, to the extent that other factors related to crime remain the same, e.g., poverty, unemployment, and social disorganization, there will always be a ready supply of potential offenders to replace those who have been incarcerated. Thus, counties that increased their prison population may have a large supply of potential offenders ready to replace those removed by imprisonment, in effect reducing or canceling out the incapacitative effects of imprisonment. According to our data, of the 19 counties that increased prison population from 1980 to 2000 above the state average, i.e., high imprisonment counties, 12 had poverty rates that also exceeded the state average. In other words, most high imprisonment counties also had higher rates of economic distress, which suggests that a pool of potential offenders was readily available”

Quando saímos do plano analítico dedutivo em busca de evidências empíricas, a situação não é menos complexa. Em tese, o efeito ficaria reforçado se encontrássemos casos onde observamos: 1) aumento das prisões e queda nos crimes; 2) diminuição das prisões e aumento dos crimes. E ficaria enfraquecido se encontrássemos casos em que 3) prisões e crimes crescem simultaneamente ou 4) prisões e crimes diminuem simultaneamente.

Mas nada é tão simples como parece: não se pode tomar o caso de estados que aumentaram as prisões e os crimes simultaneamente (situação 3) para afirmar que prisões não funcionam. Pensando contrafactualmente, alguém poderia imaginar que os crimes teriam crescido ainda mais, caso a política de aprisionamento não tivesse sido colocada em prática.

A lógica comprobatória sugerida é também afetada pela questão da causalidade reversa (ou simultaneidade): quanto maior a criminalidade local, maior será a quantidade de pessoas presas e este pode ser o motivo de frequentemente encontrarmos correlações positivas entre aumento da população prisional e aumento do crime. Inversamente, menos crimes podem implicar em menos prisões. Prisão impacta o crime e crime impacta as prisões, de modo que é difícil isolar o papel do encarceramento sobre a criminalidade. Trata-se de uma dificuldade comum para a avaliação de diversas políticas criminais, como o efeito da contratação de mais policiais ou mais investimentos em segurança sobre a criminalidade: lugares com muitos crimes tendem a contratar mais policiais e investir mais em segurança e ao fazermos a correlação encontramos frequentemente uma associação positiva entre mais polícia e mais crimes.

Variáveis omitidas no modelo são um complicador adicional que o analista precisa levar em conta para não chegar a conclusões errôneas. Sabemos por exemplo que as condenações relativas a entorpecentes estão entre os principais responsáveis pelo aumento da população prisional do país nos últimos anos. Sabe-se por outro lado que o tráfico de drogas pode elevar as taxas de homicídio, com traficantes matando traficantes ou usuários com dívidas, etc. Assim, a relação positiva eventualmente observada entre crescimento da população prisional e o aumento dos homicídios pode ser o fruto da variável comum “tráfico de drogas”, que impacta ao mesmo tempo o tamanho da população prisional e a quantidade de homicídios. Outros exemplos: quando a economia melhora aumenta a arrecadação do governo, que pode assim construir novas vagas no sistema prisional ou contratar mais policiais, aumentando assim a população prisional. Ao mesmo tempo, a melhora na economia pode estimular delinquentes a trocarem o mercado ilegal pelo legal, diminuindo a criminalidade. Assim, a relação entre mais presos e menos crimes pode se dever não ao efeito do encarceramento em si, mas antes à melhora na atividade econômica, que contribui tanto para aumentar as vagas no sistema prisional quanto para desestimular eventuais criminosos.

Erros de mensuração são comuns em toda e qualquer pesquisa: taxas de encarceramento podem desconsiderar os que estão detidos em cadeias nas polícias, presos provisórios, presos em regime semiaberto e homicídios sofrem igualmente de problemas de classificação, como mostrou Cerqueira ao analisar as mortes por agressão intencional registradas pelo Datasus (Cerqueira, 2013).

Os erros de mensuração das variáveis, a simultaneidade e as variáveis omitidas estão assim entre as três principais fontes de “endogeneidade”, que geram inconsistências nas estimativas, quando fazemos análises estatísticas sem levar em consideração estes fatores.

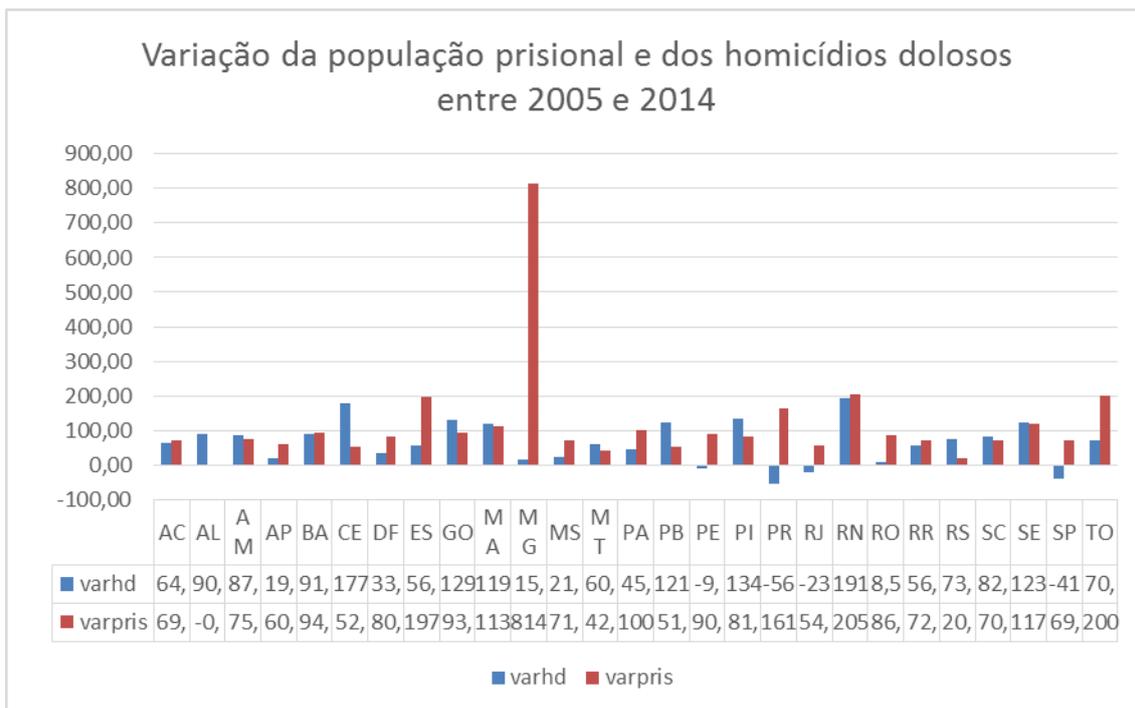
Ainda sobre dificuldades da análise: se o efeito é real, a partir de que momento ele começa a se manifestar? Tomando novamente o exemplo paulista, a população prisional aumentou linearmente pelo menos desde os anos 70, quando as séries históricas têm início. Por que então os homicídios só começam a cair no estado em 1999 e não antes ou depois? É preciso que se atinja algum patamar, a partir do qual há uma mudança de quantidade em qualidade? E estes eventuais efeitos da prisão sobre os crimes são contemporâneos (isto é, ocorrem no mesmo ano) ou demoram alguns anos para se manifestar, de tal forma que o aumento nas prisões neste ano afete a criminalidade somente daqui a dois ou três anos? E quanto à dimensão espacial? O endurecimento da política prisional numa localidade afeta os vizinhos, de modo que ele se beneficie da eventual queda na criminalidade, pegando uma “carona” (spill-over effects)? Crimes como homicídios frequentemente se esparramam pelos territórios adjacentes (correlação espacial) de modo que não refletem necessariamente a intensidade da repressão local. Estas são apenas algumas das dificuldades que o analista e o gestor público encontram ao tentar avaliar o resultado de uma política pública.

## 2. UMA ANÁLISE “NAIVE” DOS DADOS

Feitas estas considerações iniciais, o que se pode fazer com as evidências disponíveis para o Brasil? O Depen realiza Censos penitenciários desde os anos 90 e a Senasp (Secretaria Nacional de Segurança Pública) coleta dados sobre criminalidade nos Estados há pelo menos duas décadas. Especificamente para os homicídios, temos séries históricas da área da saúde que remontam aos anos 80.

O gráfico abaixo ilustra a complexidade da relação entre o crescimento da população prisional e seus efeitos sobre a criminalidade, tomando o homicídio doloso como indicador criminal. Neste período entre 2005 e 2014, a população prisional do país cresceu 89,7% - passando de 297 para 563 mil pessoas e os homicídios dolosos, segundo o SINESP, aumentaram 24,5% - passando de 41 para 51 mil casos. Mas como pode ser notado, as evoluções foram bastante diferentes nos Estados. Com exceção de Alagoas, todos aumentaram de população prisional – com variações entre 20% e 800% - mas a evolução dos homicídios seguiu diferentes trajetórias: observamos quedas em 4 estados e crescimento em 23.

### 25. VARIAÇÃO POPULAÇÃO PRISIONAL E HOMICÍDIO DOLOSO

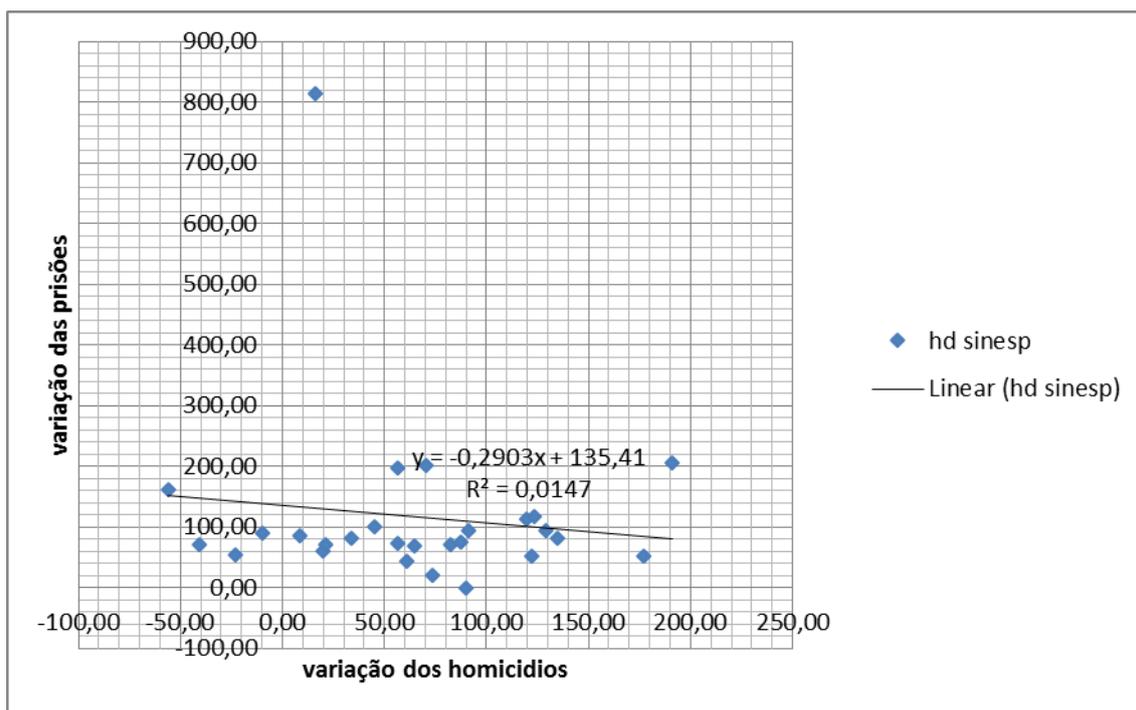


Assim, em quatro estados (PE, PR, RJ e SP) encontramos o que em tese esperaríamos encontrar para corroborar o impacto do aprisionamento, uma relação inversa entre as duas variáveis, com população prisional crescendo no período e homicídios dolosos caindo. No quadrante inverso (população prisional caindo e homicídios subindo) temos somente Alagoas. Nas demais UFs, observamos uma relação positiva entre as duas variáveis, com crescimentos simultâneos tanto da população prisional quando dos homicídios.

O gráfico de dispersão abaixo resume esta relação (ou antes, ausência de), colocando a variação das prisões no eixo vertical e a variação dos homicídios no eixo horizontal. O coeficiente de correlação linear R é baixo e não significativo (0,014), sugerindo a inexistência de relação entre as duas variáveis.<sup>11</sup>

## 26. CORRELAÇÃO ENTRE PRISÕES E HOMICÍDIOS

<sup>11</sup> O sinal aparece negativo pela influência de Minas Gerais, que é claramente um “outlier”. Se tirarmos MG, o sinal se inverte,



Vendo os dados de outro modo, a tabela abaixo traz as variações nos homicídios nos Estados entre 2005 e 2014 e na última coluna as variações na população prisional. Observe-se que nos quatro Estados onde os homicídios caíram no período a taxa de encarceramento cresceu 94%, mas ela foi algo maior (120,5%) nos vinte e três Estados onde os homicídios cresceram.

Tabela 35. VARIAÇÃO DE HOMICÍDIOS E POPULAÇÃO PRISIONAL POR UF

UF	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	varhd	varpris
PR	3088	1628	2000	2831	3119	3276	1955	1455	1229	1354	-56,15	161,71
SP	7276	6057	4877	4426	4559	4321	4193	4836	4444	4293	-41,00	69,94
RJ	5994	5708	5504	5235	5318	4418	4009	3862	4421	4610	-23,09	54,47
PE	3569	4305	4285	4237	3751	3243	3251	3063	2854	3224	-9,67	90,61
											-32,48	94,18
UF	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	varhd	varpris
RO	446	487	364	424	503	548	399	446	456	484	8,52	86,08
MG	3413	3081	2812	2115	1998	2878	3630	3924	4095	3958	15,97	814,26
AP	106	157	117	168	88	26	117	188	193	127	19,81	60,29
MS	489	572	571	542	432	451	433	367	535	593	21,27	71,25
DF	515	539	567	654	757	657	704	787	707	688	33,59	80,85
PA	2244	2293	2251	2917	2675	3370	1131	3042	3187	3257	45,14	100,33
ES	977	1657	1903	1985	765	1626	1695	1660	1564	1529	56,50	197,80
RR	46	64	48	39	56	80	54	62	99	72	56,52	72,43
MT	793	767	844	746	811	871	944	933	1000	1276	60,91	42,93
AC	116	142	168	173	188	183	151	173	155	191	64,66	69,54
TO	184	211	203	219	242	255	256	296	287	313	70,11	200,64
RS	1352	1362	1557	2276	1638	1653	1717	1987	1914	2342	73,22	20,84
SC	418	650	607	760	731	504	355	565	704	762	82,30	70,70
AM	499	613	536	701	776	916	1033	1010	909	934	87,17	75,17
AL	1081	1657	1806	2064	1506	2127	2342	2023	2152	2056	90,19	-0,39
BA	2963	3124	3497	4319	4581	4535	4705	4395	5440	5663	91,12	94,75
MA	865	898	974	1012	1164	1006	1229	1458	1595	1902	119,88	113,06
PB	649	783	612	859	1176	1438	1633	1476	1467	1440	121,88	51,52
SE	447	557	511	516	556	629	671	803	880	999	123,49	117,83
GO	1124	1358	1268	1493	1506	978	998	838	2583	2575	129,09	93,69
PI	281	250	290	303	269	240	341	479	501	659	134,52	81,51
CE	1491	1564	1847	1903	2212	2647	2618	3492	4077	4135	177,33	52,70
RN	549	597	697	718	646	808	901	369	1287	1599	191,26	205,04
											81,50	120,56

Embora sugestivos, da forma como estão apresentados, os dados acima não são suficientes para refutar ou corroborar a associação entre prisões e criminalidade pois destacamos já algumas das armadilhas envolvidas na análise superficial de dados bivariados.

Araújo Jr. (2014) fez uma análise dos efeitos do encarceramento sobre os homicídios no período 2005 a 2010 e como lembrou o autor, a princípio

...não há uma relação direta entre a variação da população carcerária e o número de homicídios. Para a quantidade de prisioneiros, todas as UF's apresentaram crescimentos significativos nesta variável enquanto que, para o número de assassinatos, como constatado anteriormente, algumas apresentaram queda e outras aumento. Por exemplo, o Rio Grande do Norte apresentou um crescimento na população carcerária, de 2005 em relação a 2010, de 92% e, ainda assim, vivenciou um aumento no número de homicídios de 100%. Já Minas Gerais obteve um crescimento do número de prisioneiros de 493%, porém, houve uma queda de 14% na quantidade de assassinatos. No entanto, vale ressaltar que nada pode se afirmar acerca desta relação entre as duas variáveis supracitadas, pois se não tivesse ocorrido um crescimento na quantidade de prisioneiros ao longo de 2005 a 2010, talvez os números de homicídios nas regiões analisadas pudessem ser ainda maiores, como fora inferido por Lemgruber (2001). Além disso, é

possível que outras variáveis possuam um poder explicativo significativo sobre a taxa de assassinatos no país, o que impactaria no resultado (ARAÚJO JR., 2014, p. 6372).

### 3. UMA BREVE DIGRESSÃO METODOLÓGICA

Visto que é temerário tentar responder a uma questão tão complexa e impactante para a sociedade com uma metodologia pouco robusta, nossa intenção é sugerir uma agenda de pesquisa que se inspire no que os economistas norte-americanos estão fazendo há décadas para lidar com os problemas metodológicos apontados. Não se trata de fazer uma revisão de toda a extensa literatura sobre o tema, mas apenas de exemplificar utilizando alguns artigos mais influentes e recentes.

Felizmente é possível atenuar alguns dos problemas apontados. Os estudos econométricos mais recentes sobre o tema procuram levar em consideração nos modelos de regressão um grande número de variáveis controle (condições econômicas, demográficas, efetivo policial, etc.), para tentar dar conta da questão das variáveis omitidas – embora seja quase impossível cobrir todas as possibilidades. Através do uso de variáveis instrumentais, cuja definição e exemplos veremos adiante – é possível mitigar o problema da simultaneidade e designs de pesquisa no formato de “painel” tentam capturar a dinâmica da relação levando em conta variações no tempo e no espaço. O uso de variáveis defasadas no tempo e *lags* espaciais são outras estratégias inovadoras, bem como modelos de regressão mais complexos do que a MQO (mínimos quadrados ordinários).

De modo geral, a literatura norte-americana sobre o tema sugere que a prisão indiscriminada de criminosos pouco ativos é um desperdício, mas as prisões focadas em criminosos reincidentes e “produtivos” podem ajudar a diminuir o crime. (Marvell e Moody, 1994; Levitt, 1996 e 2004; Kovandzic e Vieraitis, 2001; Durlauf e Nagin, 2010; Bandyopadhyay, Bhattacharya e Han 2010; Johnson e Raphael, 2012). Trata-se, portanto, de uma relação curvilínea, com rendimentos marginais decrescentes na medida em que se prende mal, mas ainda sim existem evidências robustas de que mais prisões podem implicar em menos crimes. Revendo a literatura sobre a questão em 2010, Durlauf e Nagin avaliam que há fortes evidências de que o aumento na probabilidade de punição tem efeitos dissuasórios sobre o crime (Durlauf e Nagin, 2010). Este aumento pode ser obtido por diferentes políticas públicas – mais e mais efetivos métodos de policiamento, sentenciamentos alternativos (probation and parole) mas também pelo encarceramento. Num contexto diferente, Bandyopadhyay, Bhattacharya e Han usaram em 2010 um painel GMM para estudar o efeito da taxa de detenção sobre a criminalidade na Inglaterra e País de Gales entre 1992 e 2008 e encontraram efeitos robustos e significativos de diminuição dos crimes patrimoniais e pessoais.

A metodologia mais utilizada para pesquisar esta questão é o estudo de painel e Marvell e Moody lançaram mão deste design de dados usando os estados norte americanos como unidade de análise, nos anos 90 (Marvell e Moody, 1994). Se nos estudos *cross-section* analisamos a distribuição dos fenômenos no espaço e nas séries temporais a distribuição dos fenômenos no tempo, os estudos de painel trabalham ambas as

dimensões simultaneamente<sup>12</sup>. O painel aumenta o tamanho da amostra, investigando os efeitos da passagem do tempo nos dados e testando se as relações entre as variáveis se alteram no tempo.<sup>13</sup>

Os modelos podem usar abordagens de efeitos fixos ou aleatórios, dependendo das premissas do autor sobre o fenômeno e do resultado de testes estatísticos específicos (Breusch-Pagam, Hausman, etc.) A primeira abordagem remove as características invariantes no tempo das variáveis explicativas para que se consiga analisar o efeito líquido das mesmas e a segunda abordagem é preferível quando, ao especificar o modelo de regressão, acreditamos que deixamos de incluir variáveis explanatórias relevantes que não se alteram ao longo do tempo.

O uso de variáveis instrumentais ou instrumentos é uma maneira de atenuar o problema da simultaneidade, que nos impede de dizer se tostines é fresquinho porque vende mais ou se vende mais porque é sempre fresquinho. Por definição, uma variável instrumental afeta nossa variável preditora – no caso, tamanho da população prisional – mas não está correlacionada com a variável que queremos prever, no caso a quantidade de crimes (formalmente, a variável instrumental não deve estar relacionada ao erro – “error term”).<sup>14</sup>

Nos Estados Unidos os governos estaduais frequentemente legislam sobre questões penais e prisionais e acabam sendo um excelente laboratório criminológico. Aproveitando-se desta característica, Steven Levitt encontrou uma interessante variável instrumental para testar a relação prisões-crimes. Em alguns Estados norte-americanos, quando a população prisional supera a capacidade de vagas (superpopulação ou overcrowding) o Estado é impedido momentaneamente, via ações judiciais, de prender mais pessoas. Trata-se assim de um artifício legal que afeta a população prisional, mas que não afeta a criminalidade.<sup>15</sup> Lançando mão de uma estimação por mínimos quadrados ordinários em dois estágios, variáveis controle e a variável

<sup>12</sup> “Nos dados em painel, a mesma unidade de corte transversal [...] é acompanhada ao longo do tempo. Em síntese, os dados em painel têm uma dimensão espacial e outra temporal.” (Gujarati, 2006).

<sup>13</sup> Como argumentou dos Santos, “No caso da investigação econômica do crime, as técnicas que exploram as características de painel dos dados mostram-se mais apropriadas por permitir o controle pela heterogeneidade não-observável existente entre as unidades individuais, bem como possibilita o controle parcial do problema de erro de medida decorrente da alta taxa de sub-registro de crimes. Isso é possível se pensarmos que a probabilidade de denúncia de um crime sofrido seja função, entre outras variáveis, da renda, do nível de escolaridade e da confiança nas atividades da polícia, as quais têm produtividade dependente dos gastos da sociedade com segurança pública. Assim, podemos entender que a taxa de sub-registro é um efeito de estado não-observável. O controle pela heterogeneidade não-observável de estados justifica-se por diversos fatores. Um deles é que, mesmo controlando por alguns dos determinantes dos custos morais associados à atividade criminosa, é provável que existam outras características culturais relativamente estáveis no tempo que estabeleçam diferentes taxas de crimes entre os estados, como por exemplo, maior ou menor predisposição a resolver conflitos interpessoais violentamente, disparidade no consumo de bebidas alcoólicas, presença de atividades ilegais lucrativas, existência de conflitos associados à posse de terra e assim por diante (Fajnzylber e Araújo Júnior 2001)”

<sup>14</sup> No Brasil, existe o FUNPEN, fundo penitenciário nacional, que concede verbas federais para que os estados construam novos estabelecimentos prisionais. Assim, é possível imaginar que o FUNPEN afete a taxa de encarceramento, mas sem afetar a criminalidade, tornando-se numa eventual variável instrumental. A Lei de Drogas de 2006 poderia também funcionar, pois aumentou a prisão de pequenos traficantes por uma mudança jurídica.

<sup>15</sup> Na verdade, um criminoso bem informado poderia saber que as prisões estão superlotadas e o Estado impedido de prender mais e deste modo optar por cometer mais crimes naquele momento, mas trata-se de uma possibilidade remota.

instrumental, Levitt encontra um sinal negativo entre população prisional e crime, sugerindo que nos Estados que foram forçados a prender menos, a criminalidade aumentou mais (Levitt, 1996).

A tabela reproduzida abaixo Levitt resume os resultados do estudo, que encontrou que cada preso adicional resulta numa queda de 15 crimes e que o benefício monetário resultante é superior aos custos de manutenção do preso no sistema prisional.

Tabela 36. IMPACTO ESTIMADO NO CRIME A CADA PESSOA PRESA

Table 8: Estimated Impact On Crime From Adding One Additional Prisoner  
(Evaluated at 1993 Sample Mean)

	Change in Reported Crimes	Change in Total Crime (Assumes Same Elasticity for Unreported Crimes)	Cost Per Crime		Social Benefit of Reduced Crime
			Monetary	Quality of Life	
Murder	-0.004	-0.004	\$17,000	\$400,000	\$1,800
Rape	-0.031	-0.053	9,800	40,800	2,700
Assault	-0.55	-1.2	1,800	10,200	14,000
Robbery	-0.55	-1.1	2,900	14,900	17,800
Burglary	-1.3	-2.6	1,200	400	4,300
Larceny	-2.6	-9.2	200	0	1,800
Auto Theft	-0.5	-0.7	4,000	0	2,500
Total	-5.54	-14.86	---	---	44,900

Notes: Based on estimates of elasticity of crime with respect to prison population by individual crime category from Table 7 (instrumenting with indicator variables for change in prison overcrowding litigation status in current year, and in preceding two years). Values in table are computed using sample means in 1993. Estimates of reporting rates for each type of crime are based on *Criminal Victimization in the United States, 1991* (Wash, DC: U.S. Dept. of Justice, 1992), p. 102. With the exception of the quality of life reduction per murder, estimates of the social costs of crime are from Cohen (1988) and Miller, Cohen, and Rossman (1993), adjusted to 1992 dollars. The final column applies the cost of crime to the reduction in combined reported and unreported crime in column 2.

Fonte: Levitt, 1995, p. 38.

O autor atribui ainda ao aumento nas taxas de encarceramento nos anos 70 e 80 parte significativa de responsabilidade pela queda generalizada de crimes nos EUA a partir dos anos 90 (Levitt, 2004). Levitt faz diversas considerações sobre as consequências dos seus resultados para as políticas públicas: podem existir políticas públicas mais compensadoras do ponto de vista do custo benefício para a sociedade, inclusive a contratação de mais policiais ou programas preventivos; existem plausivelmente custos sociais indiretos advindos do encarceramento em massa, principalmente para população negra jovem; os benefícios marginais caem conforme o sistema vai aprisionando indivíduos menos perigosos ou produtivos, etc.

Como quer que seja, os resultados das suas pesquisas apontam para um papel não desprezível da política de encarceramento para a redução de crimes. Obviamente que suas conclusões não são consensuais<sup>16,17</sup> e outros estudos usando técnicas similares chegaram a resultados diferentes (Kovandzic, 2006). A literatura atualizada da questão tende, todavia, a corroborar suas conclusões gerais: estados com maiores taxas de encarceramento tendem a ter menores índices de criminalidade, desde que as prisões sejam focadas em criminosos produtivos e reincidentes (Johnson e Raphael, 2012).

Johnson e Raphael - usando dados em painel para um período maior e posterior (1978 a 2004) e uma estratégia de identificação baseada numa variável instrumental para evitar a contaminação da criminalidade contemporânea nas taxas de encarceramento, - confirmaram as conclusões de Levitt, com efeitos ainda mais fortes do que os anteriormente reportados, ainda que declinantes no segundo período (1991 a 2004). Na média, calcularam os autores, o acréscimo de uma pessoa na população prisional previne .005 assassinatos, .1 estupros, .04 roubos, 0 agressões, 2.1 arrombamentos, 6.3 roubos e 0.6 furtos de veículos.

Conforme reportado por Gaulez

Bandyopadhyay, Bhattacharya e Han (2010) contribuíram para a análise da influência da taxa de encarceramento na redução da criminalidade ao estimarem seu modelo a partir do Método Generalizado dos Momentos (GMM, na sigla em inglês), que permitiu a utilização de variáveis endógenas sem provocar viés na estimação. Os resultados encontrados a partir dos dados das áreas policiais da Inglaterra e do País de Gales entre 1992 e 2008 foram robustos, sendo que a elasticidade estimada de crimes contra o patrimônio em relação ao aumento da população carcerária foi de -0,27 e de crimes contra pessoa foi de -0,21. Em seu modelo também foi incluída a variável “taxa de detenção”, para entender a influência da probabilidade de aprisionamento e condenação na redução da criminalidade, apresentando sinal esperado e significância estatística.

O debate é extenso e nossa intenção não é rever a literatura sobre o tema, mas antes apontar de que forma tem se discutido a questão lá fora: utilizando séries históricas de dados agregados de crimes e prisões, onde as unidades de análise são estados ou municípios, organizados em forma de painel. Com regressões que procuram controlar um grande número de possíveis variáveis e utilizando alguma “variável instrumento” para lidar com a questão da simultaneidade ou com modelos GMM que permitem usar variáveis endógenas minimizando viés de estimação.

<sup>16</sup> Existem é claro críticas aos modelos de Levitt, principalmente com relação à qualidade das variáveis utilizadas como instrumentos, que podem ser fracas ou mesmo inválidas. Ver por exemplo Murray, 2006, op. Cit. Seu estudo sobre os efeitos do policiamento na criminalidade, que usou os ciclos eleitorais como variável instrumento, continha erros computacionais, o que forçou o autor a modificar posteriormente o estudo, utilizando a contratação de bombeiros como variável instrumental. Mas em linhas gerais assumiu-se que as premissas e procedimentos adotados por Levitt estão de acordo com as melhores práticas acadêmicas.

<sup>17</sup> Donohue and Siegelman (1998) argue that Levitt’s chosen instruments may themselves be endogenous, as states that have had unusually large increases in prison populations are more likely to come under court order to relieve overcrowding.

### 3.1.1 Os estudos brasileiros recentes

Gostando ou não das conclusões, o ponto é que, sob o aspecto metodológico, estes estudos levados a cabo nos países desenvolvidos são consistentes e quem quiser analisar seriamente a questão dos efeitos do encarceramento sobre as taxas de criminalidade no Brasil precisa tomar as mesmas precauções para garantir conclusões minimamente robustas.

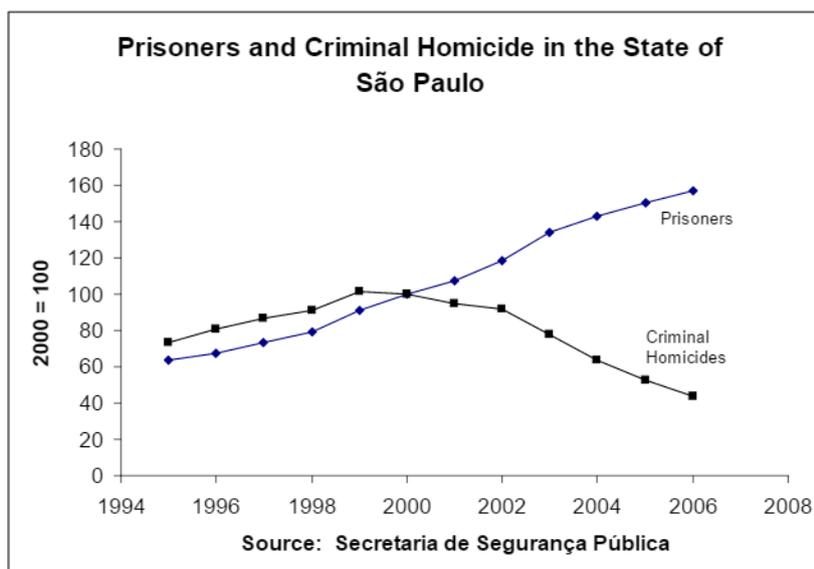
Alguns trabalhos procuraram abordar a questão da eficácia do encarceramento no contexto da impressionante queda dos homicídios em São Paulo, apontando a relevância do crescimento do encarceramento para explicar a queda dos homicídios no município<sup>18</sup> (Peres, 2011; Sartori, 2011) e no estado (Nadanowsky, 2009; Goertzel e Kahn, 2009). Outros tomaram os Estados como unidade de análise para compreender a dinâmica da criminalidade nacional e o papel do encarceramento neste contexto (Theodoro, 2011; Cerqueira, 2012; Uchoa e Meneses, 2012; Sachsida, 2014; Araújo Jr., 2014), entre outras variáveis socioeconômicas e demográficas.

Sem imputar causalção, o gráfico abaixo ilustrava como a queda dos homicídios em São Paulo ocorreu cronologicamente após um forte incremento na população prisional do estado, que cresceu de forma linear e monotonica desde os anos 80, sugerindo um eventual impacto do encarceramento sobre a queda da criminalidade no período (Goertzel e Kahn, 2009).

## 27. EVOLUÇÃO DE HOMICÍDIOS E POPULAÇÃO PRISIONAL EM SÃO PAULO

<sup>18</sup> O efeito do aumento da taxa de encarceramento na redução de crimes violentos é ressaltado por LaFree, Levitt e Blumstein, Rivara & Rosenfeld. Neste estudo, a correlação entre a TEAP e a TMH foi robusta e significativa, o que indica que o aumento na TEAP está associado à redução da TMH, como esperado. Este resultado confirma o encontrado por Nadanovisky no estado de São Paulo. Cabe ressaltar ainda que, no caso de São Paulo, o aumento na TEAP antecede a queda na TMH, e a curva mantém movimento ascendente até o final do período. Os dados, portanto, reforçam a hipótese da importância do aumento na TEAP para a queda dos homicídios em São Paulo. Análises adicionais, com a construção de modelos multivariados, são necessárias para confirmar ou refutar esta hipótese (Peres, 2011).

Chart Five



Fonte: Goertzel e Kahn, 2009

Nadanowsky faz uma regressão linear para verificar se o crescimento das taxas de encarceramento no Estado de São Paulo entre 1996 e 2005 impactou na queda da taxa dos homicídios calculada pelo Datasus, observada no mesmo período. As taxas de encarceramento foram defasadas em 1, 2 e 3 anos e o autor utilizou o teste de causalidade de Granger para se precaver do problema da causalidade reversa. Nadanowsky conclui que os valores passados de encarceramento ajudam a prever a taxa de homicídios no estado de São Paulo entre 1999 e 2005 e que há uma clara relação entre o encarceramento e a taxa de homicídio em 1, 2 e 3 anos posteriores. O autor adverte, todavia, que não se pode falar em relação causal, mas antes numa associação temporal e que as conclusões são tentativas, pois analisou-se apenas um estado e inúmeras outras variáveis podem ter causado esta redução.

Em artigo de 2011, Peres encontra uma correlação robusta e significativa ( $r = 0,71$ ) entre a mudança anual percentual na taxa de homicídios e na taxa de encarceramento-aprisionamento no município de São Paulo. Aprofundando o assunto, Peres (2012) fez um estudo ecológico de série temporal, com modelos de regressão binomial negativas, analisando a relação entre homicídios no município de São Paulo e outros indicadores – entre eles o encarceramento - entre 1996 e 2008. Como controles são utilizadas a taxa de desemprego e a proporção de jovens na população. Neste novo artigo, diferentemente, a autora sugere que o efeito do encarceramento deixa de ser significativo e que variáveis demográficas e socioeconômicas explicam melhor a queda dos homicídios em São Paulo.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Com base nos resultados apresentados é possível concluir que no MSP o papel das ações no campo da segurança pública, em especial do aumento na taxa de encarceramento-aprisionamento e atividade policial, perdem importância como fatores explicativos para a redução observada nos níveis de homicídios após controle para taxa de desemprego e redução na proporção de jovens. Os resultados apresentados, portanto, reforçam a importância dos fatores socioeconômicos e demográficos para a mudança no cenário da segurança em São Paulo. (Peres, 2012)

Também de 2011 é a tese de doutorado em economia de Theodoro (2011), onde faz um estudo da criminalidade nos municípios paulistas entre 1999 e 2006, utilizando um painel de dados criminais como variáveis dependentes e um grande conjunto de variáveis explicativas para testar o efeito da “polarização” sobre a criminalidade. Theodoro estima também regressões espaciais com modelo de defasagem espacial (SAR) e com o modelo de erro espacial (SEM) e entre as variáveis explicativas a autora inclui a variável “risco”, que é divisão do número de prisões pelo número de crimes em cada município em 2001 e que representaria o risco de um criminoso ser preso naquele específico ano e município. Entre outras conclusões, Theodoro observa que, quando utiliza a taxa de crimes patrimoniais ou crimes contra a pessoa como variáveis dependentes, “a razão e entre o número de prisões e o total de crimes (risco) possui um coeficiente grande, negativo e significativo, sendo assim quanto maior a chance de ser preso, menor o incentivo para o indivíduo cometer crimes, como é esperado,” (Theodoro, 2011, p. 46). Resultados semelhantes são obtidos nas regressões pelos Mínimos Quadrados Ordinários.<sup>20</sup>

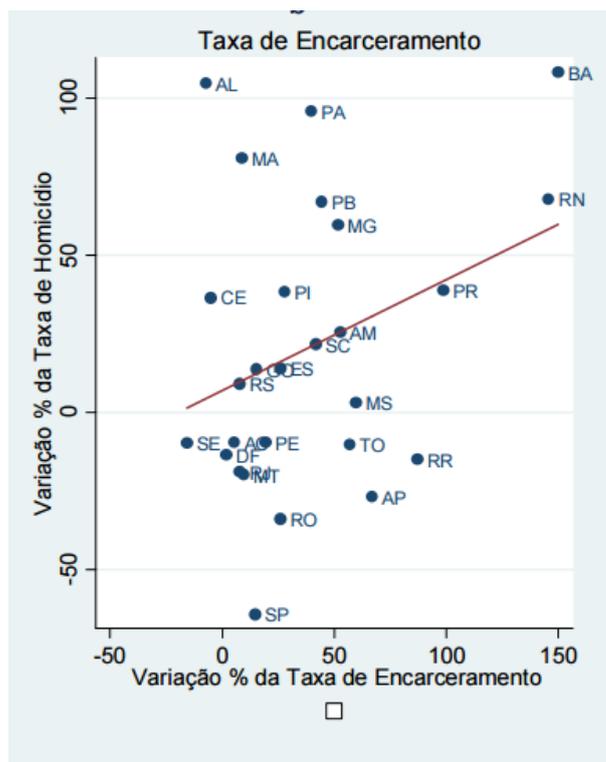
Sartori (2012) procura testar os efeitos das prisões sobre a criminalidade, usando um painel com os 93 distritos policiais de São Paulo utilizando dados de 2001, tomando como variáveis dependentes as taxas de homicídios, roubos e furtos de veículos e como variáveis explicativas a renda, porcentagem de jovens no distrito, Gini, presença de favelas e a probabilidade de punição, que é uma razão entre prisões efetuadas e o total de crimes (Sarori, 2012). O modelo de regressão inclui também um termo auto regressivo e um termo de erro espacial para dar conta do eventual contágio entre distritos próximos no município. A probabilidade de punição não foi significativa para explicar a distribuição dos homicídios pelos distritos, mas revelou-se altamente significativa para explicar os roubos e os furtos de veículos (Sartori, 2011).

Em artigo para sua tese de doutoramento, Cerqueira (2012) examina os diversos fatores apontados pela literatura para explicar o aumento dos homicídios no Brasil nos anos 80, seguido da queda a partir de 2000 e inclui o encarceramento entre estes fatores relevantes - ao lado de fatores econômicos, demográficos, drogas e armas e outros. O autor toma de empréstimo as elasticidades estimadas pelo estudo de Levitt de 1996 (-0,147) para os EUA e partir daí procura inferir qual teria sido o peso desta variável para a variação dos homicídios nos diferentes períodos, assumindo-o como não desprezível. Cerqueira mostra como durante o período de crescimento dos homicídios no país houve um aumento na impunidade específica de homicidas, não obstante o aumento da população prisional e argumenta, contra-factualmente, que o crescimento da criminalidade nos anos 90 teria sido 18% maior caso a população prisional não houvesse crescido.

No período de queda dos homicídios pós 2000, Cerqueira identifica uma relação positiva entre variação da taxa de encarceramento e variação dos homicídios, quando o esperado, segundo a teoria, seria uma relação negativa. Em outras palavras, todos os estado tiveram aumento das taxas de encarceramento e a maioria dele teve igualmente aumento das taxas de homicídio. A relação positiva, de acordo com a simulação do autor ilustrada no gráfico abaixo, estaria “claramente conduzida pela causalidade reversa, em que o encarceramento aumenta com a prevalência de crimes”(Cerqueira et all, 2012).

<sup>20</sup> É interessante observar que em todos os modelos (SAR, SEM, MQO) a variável risco é significativa e negativa quando a variável dependente é crime contra o patrimônio ou crime contra a pessoa, mas deixa de ser significativa e muda de sinal quando a variável dependente é homicídio doloso.

## 28. CORRELAÇÃO ENTRE A VARIAÇÃO PERCENTUAL DA TAXA DE ENCARCERAMENTO E DA TAXA DE HOMICÍDIO



Fonte: Cerqueira, 2012

Uchoa e Meneses utilizaram dados dos estados e dos homicídios de 2005 a 2009, para construir um modelo linear de dados em painel com dependência espacial, que utilizava diversas variáveis independentes para explicar a dinâmica dos homicídios neste período. Entre estas variáveis independentes está “impunidade”, uma proxy para medir o grau de impunidade semelhante ao índice empregado por Nadanovsky (2009). A variável construída usa a soma do número de homicídios ocorridos entre 1 e 2 anos anteriores ao ano de referência, dividido pelo número de presos no sistema penitenciário no ano base (Uchoa, op.cit). O modelo incluiu ainda diversas variáveis como taxa de policiais, despesa per capita com segurança, PIB per capita, taxa de analfabetismo, taxa de desemprego, índice de Gini, densidade populacional, esperança de vida, razão homem/mulher, taxa de fecundidade, grau de urbanização e proporção de jovens na população. Os autores reportam que a variável impunidade foi significativa e com o sinal esperado em todos os cenários analisados:

Verifica-se que há associação positiva entre as mais elevadas taxas de impunidade penal e a maior prevalência de crimes violentos. Isto permite concluir que apesar da impunidade ser um componente pouco estudado é importante para explicar o fenômeno aqui analisado. O coeficiente positivo mostra que unidades com maior impunidade são as que vivenciam os maiores índices de criminalidade. Um aumento de 1% na impunidade,

medida da forma aqui descrita<sup>21</sup>, leva a um aumento de 2, 5% na taxa de homicídios. (Uchoa, 2012, p. 14)

A conclusão do estudo é que

...existem fortes evidências de que os altos índices de violência são sustentados, em grande medida, pela impunidade. Ainda que as limitações desta medida possam resultar em críticas, em todas as especificações analisadas este indicador se mostrou significativo e com impactos diretos e indiretos sobre a violência nos Estados. Neste sentido, seria interessante buscar novas formas de mensurar a impunidade que, não obstante carecer de estudos mais detalhados, mostrou ser um fator relevante para explicar a violência (Uchoa, 2012, p. 18).

Sachsida e Mendonça (2014) procuraram igualmente estimar os efeitos do encarceramento sobre os homicídios utilizando um painel com dados com evolução dos homicídios e das prisões por estado, entre 2003 e 2009. Os autores utilizam a taxa de homicídios corrigidas por Cerqueira (2013), para evitar os erros de mensuração apontados nos dados oficiais coletados pelo Datasus. Para lidar com o problema da simultaneidade, Sachsida e Mendonça (2014) usam a taxa de encarceramento defasada em um ano e incluem uma série de variáveis de controle – desigualdade, renda, educação, desemprego, porcentagem de homens jovens na população - para minimizar a questão das variáveis omitidas.

Quando a regressão é feita com todos os estados, os efeitos do encarceramento são insignificantes e a correlação com os homicídios é positiva. Mas quando se separam os estados em dois grupos – onde os homicídios caíram ou aumentaram – os resultados se alteram. No primeiro grupo o aumento das prisões torna-se negativo, como esperado e significativo, mas não no segundo grupo. Nas palavras dos autores, os resultados evidenciam:

...que existem importantes diferenças entre as variáveis de repressão: nos estados onde a taxa de homicídios foi reduzida, as variáveis de repressão cumpriram importante papel. Já nos estados que tiveram acréscimo em suas taxas de homicídio, tanto o efetivo policial quanto as taxas de encarceramento tiveram pouco efeito no combate à violência (Sachsida e Mendonça, 2014, p. 18).

Os autores sugerem que nos estados onde houve queda dos homicídios, tanto as taxas de encarceramento quanto a de policiais por habitantes eram maiores no passado e que este patamar mais elevado pode explicar porque estas variáveis são significativas para explicar a queda dos homicídios neste grupo, mas não no outro. Trata-se do argumento da transformação da quantidade em qualidade: encarceramento (e

<sup>21</sup> A pergunta é se a variável “impunidade”, assim construída por Uchoa e Nadanovsky, mede realmente o que se propõe. Lembre-se que ela representa a razão entre homicídios e número de presos no Estado. Assim, homicídios entram como variável dependente e também do outro lado da equação, no nominador da variável impunidade, o que pode inflacionar a correlação entre as duas. Além disso, como o grande aumento no número de prisões por tráfico nos últimos anos, a razão homicídios/presos pode cair, mesmo que o número absoluto de presos por homicídio esteja aumentando.

policiamento) manifestariam seus efeitos depois de ultrapassado certo patamar crítico.<sup>22</sup> A conclusão dos autores é que o encarceramento foi uma variável importante para explicar a queda dos homicídios, mas apenas nos estados que tiveram queda nos homicídios e que já tinham anteriormente patamares elevados de presos por habitante.

Embora rigoroso sob o aspecto metodológico, pode-se questionar se o uso das taxas de encarceramento defasadas em um período é suficiente para minimizar o problema da simultaneidade e também a explicação dos autores sobre porque as variáveis de repressão funcionam para um grupo de estados e não para outro. Além disso, há pelo menos duas importantes variáveis explicativas omitidas no modelo: quantidade de armas em circulação e expansão do uso e tráfico de drogas, a primeira já comprovadamente relevante para explicar a queda dos homicídios em São Paulo.<sup>23</sup>

Araújo Jr. e outros investigaram em artigo de 2014 o efeito do encarceramento sobre a taxa de homicídios no Brasil estimando modelos MQO (Mínimos Quadrados Ordinários) e GMM (Generalized Method of Moments) com painel de dados dos Estados Brasileiros, entre 2005 e 2010. Na regressão MQO, tanto na variante fixa quanto na aleatória, a variável encarceramento apresentou sinal negativo, conforme esperado, mas não se demonstrou significativa. No modelo GMM, “as estimativas mostram relação negativa entre o encarceramento e as taxas de homicídio”. No método GMM (Generalized Method of Moments) é possível controlar possíveis problemas de simultaneidade e determinar se existe inércia criminal nos Estados. Neste modelo, relata o autor, “a Taxa de População Carcerária passou a ser aceita a 5%, implicando que o encarceramento pode estar contribuindo para uma redução da criminalidade. Sendo assim, dado seu coeficiente de -0,0256393, um aumento na taxa de população carcerária em 50 unidades de uma UF, implicará na redução de um homicídio para cada grupo de 100 mil habitantes da mesma”.

Gaulez, em sua tese de defendida em 2016, utilizou um painel de dados dos estados brasileiros de 2003 a 2012 para estimar os efeitos do encarceramento sobre os homicídios e o modelo GMM foi adotado como estratégia para obtenção dos parâmetros das equações controlando o problema da endogeneidade, defasando as variáveis em dois períodos como sugerido por Arellano e Bond (Gaulez, 2016). No modelo que

<sup>22</sup> Verificando a correlação entre taxa de detenção em 2003 e taxa de homicídios em 2009, encontrou-se que, usando uma linha de corte igual a 100 presos por 100 mil habitantes têm-se que: i) nos estados que, em 2003, apresentavam uma taxa de detenção inferior a 100, a correlação entre detenção em 2003 e homicídios em 2009 foi de 0,021; e ii) nos estados que, em 2003, apresentavam uma taxa de detenção superior a 100, a correlação entre detenção em 2003 e homicídios em 2009 foi de -0,272. Isto é, estados que no passado tinham taxas de detenção mais altas apresentaram menores taxas de homicídio no futuro. (Sachsida e Mendonça, 2014)

<sup>23</sup> Como argumento Kovandzic, ao explicar porque os estudos com painéis inter estados encontram efeitos maiores dos que os estudos de painel intra-estados, existem muitas tendências nacionais omitidas nos primeiros estudos, que podem tornar a relação entre prisões e queda da criminalidade parcialmente espúrias, se não controladas: “We suggest that the national prison population may also have served as a surrogate for other as-yet unmeasured factors such as the stabilization of crack-cocaine markets (Blumstein, 1995), the legalization of abortion (Donohue and Levitt, 2001), increased support for traditional and nontraditional social institutions (LaFree, 1998), changes in labor markets (Grogger, 2000), increased community participation in anti-crime efforts (Friedman, 1998), decreases in alcohol consumption (Parker and Cartmill, 1998), and increased expenditures on private security. To the extent that any of these factors are at least partially positively correlated with changes in national prison populations and negatively correlated with crime rates, analysts regressing national crime rates on national prison populations (e.g., Devine et al., 1988) [or state crime on national prison populations (e.g., Marvell and Moody, 1998)] would be left with the false impression that increases in national prison populations are entirely responsible for decreases in national (or state) crime; i.e., the association between out-of-state prison population and crime would be at least partially spurious”

procura explicar as variações nas taxas de homicídios nos estados brasileiros neste período entraram como variáveis endógenas a taxa de encarceramento, taxa de detenção e taxa de policiais bem como as exógenas renda, Gini, taxa de desemprego, utilização de álcool e drogas e proporção de homens jovens na população. Os resultados das estimações sugeriram que apenas o efeito inercial (taxa de homicídios no ano anterior) e a renda demonstraram-se significativos no modelo GMM. Taxa de encarceramento e detenção não tiveram efeitos significativos sobre a taxa de homicídios.

Na maioria dos artigos citados existem ressalvas, apontando a necessidade de estudos metodologicamente mais sofisticados e mais e melhores dados para que as hipóteses sejam confirmadas. Vários analisaram apenas o caso de São Paulo (estado ou município) e não explicam porque os mesmos efeitos não foram observados em outros estados. Nenhum faz uso de variáveis instrumentais para lidar com o problema da simultaneidade entre crimes e prisões. Poucos estudos brasileiros se dedicaram a avaliar o efeito do encarceramento sobre a criminalidade e a maioria dos que trataram da questão o fizeram não como foco principal de investigação, mas dentro do contexto geral da explicação da dinâmica recente dos homicídios no Brasil e particularmente em São Paulo. Mais estudos, focados especificamente no problema, são necessários para chegarmos a conclusões seguras sobre a questão e estes estudos precisam levar em conta o que tem sido feito nas pesquisas internacionais para se precaver contra resultados espúrios.

Como bem resumiu Gaulez:

...os resultados empíricos variam muito de pesquisa para pesquisa, a depender da especificação do modelo, do tipo de dado (cross-section, séries de tempo ou painel) e do método de estimação, como exposto na literatura [...] A existência de viés de variável omitida (que ocorre devido a complexidade multidimensional desse fenômeno), a ausência de dados e, por vezes, a necessidade de limitação da inclusão de variáveis explicativas em consequência do baixo número de graus de liberdade, podem viesar os parâmetros estimados. [ ] As pesquisas empíricas realizadas até o presente parecem indicar que o aumento do número de presos reduz a criminalidade, principalmente em países desenvolvidos como os Estados Unidos e Inglaterra. Entretanto, para o Brasil, essa relação ainda não é clara (particularmente no caso de homicídios) (Gaulez, 2016).

## 4. UM TESTE EMPÍRICO

Neste tópico apresentaremos os resultados de cinco modelos estatísticos que geramos com base nos dados mais recentes de prisões e homicídios levantados para este relatório. Trata-se apenas de um ensaio para chamar a atenção sobre algumas questões e sem a pretensão de dar a palavra definitiva sobre o assunto, cujo aprofundamento não cabe no âmbito deste relatório. Com o uso de modelos diferentes podemos ver como os parâmetros e coeficientes se alteram, conforme vamos introduzindo alterações na especificação e na metodologia. É uma maneira de identificar resultados robustos e quais correlações são estáveis, mesmo com mudanças importantes nas especificações.

Algumas inovações para contribuir com o tema:



Secretaria Nacional de  
Segurança Pública

Departamento  
Penitenciário Nacional

Ministério da  
Justiça



- Não utilizamos apenas um, mas três diferentes indicadores para capturar a dimensão punição/dissuasão/deterrence;
- Organizamos os dados no formato de painel, cobrindo o período 2005 a 2014 para todos os estados, compondo uma matriz com aproximadamente 243 células (ano de 2010 excluído, pois PNAD não foi realizada em razão do Censo);
- Incluímos nos modelos uma variável medindo a disponibilidade de armas nos estados, além das variáveis econômicas e demográficas de praxe. Disponibilidade de armas de fogo tem sido apontada na literatura criminológica como um dos principais fatores para explicar as taxas de homicídio. Acreditamos que a omissão desta variável compromete seriamente alguns dos resultados reportados na literatura;
- Incluímos a variável recursos do Funpen per capita como variável instrumental na tentativa de controlar o problema da simultaneidade entre prisões e crimes, pois quando um estado recebe recursos do fundo penitenciário para construir ou reformar vagas, alteramos a quantidade de presos no Estado, independentemente da variação criminal;
- Utilizamos para efeitos de demonstração cinco diferentes modelos estatísticos disponíveis no software Stata para analisar o efeito das prisões sobre os homicídios: 1) Regressão pooled, sem usar características de painel 2) Painel com efeitos fixos (xtreg, fe) 3) Regressão com variável instrumental em dois estágios (ivregress, 2sls) 4) Painel com variável instrumental e efeitos fixos (xtivreg, fe) e finalmente 5) um modelo de painel dinâmico do tipo GMM (xtdpdpsys). Os modelos têm complexidades diversas e a intenção aqui é apenas mostrar como as variáveis se comportam nos diferentes modelos: algumas permanecem significativas em todos eles e outras desaparecem. Os sinais por vezes se invertem e a magnitude se altera, conforme o modelo.
- Estas simulações com modelos alternativos são importantes, pois elas ilustram que pode que: quando os efeitos são realmente fortes – como parece ser o caso do efeito das armas de fogo – eles se mantêm consistentemente em todos os modelos e mesmo o modelo menos complexo consegue capturar o fenômeno. Por outro lado, quando os efeitos não são tão nítidos, a escolha do modelo correto e o tratamento dos dados pode ser crucial para a interpretação dos resultados.

A tabela abaixo detalha a sintaxe utilizada no Stata para gerar os cinco modelos e ajuda a entender como os resultados foram gerados: em todos os modelos trabalhamos com log-log, utilizando o logaritmo natural das variáveis e utilizamos variáveis binárias para os anos. Taxa de homicídios é a variável dependente e como medida de punição/dissuasão usamos alternadamente em cada modelo a txpr, txprhd ou porprhd.

Seguindo Justus, (2008) optamos pelo painel com efeitos fixos de modo a exercer controle da heterogeneidade não-observável entre os estados, pois é provável que existam características culturais, relativamente estáveis no tempo, que impliquem diferentes taxas de crimes entre os estados, como por exemplo, maior ou menor predisposição a resolver conflitos interpessoais violentamente, disparidade no consumo de bebidas alcoólicas, presença de atividades ilegais lucrativas, existência de conflitos associados a posse de terra e assim por diante.

Ainda inspirado em Justus (Justus, 2009) o modelo System GMM (Arellano e Bover 1995; Blundell e Bond 1998), foi acrescentado, “ já que são capazes de evitar o que se conhece por “viés de painel dinâmico” devido à correlação existente entre a taxa de crime defasada e o erro”. Arellano e Bond

(1991) propõem que sejam utilizadas variáveis defasadas como instrumentos para o modelo em primeiras diferenças.

Tabela 37. SINTAXES DOS MODELOS

Modelo	Sintaxe stata	Observações
Regressão pooled	reg IntxhdD Intxpr Intxdes Inrendfpcr Inhomjov Inurbano Inescola Ingini Inpartdespseg Intxarma ano2-ano8	Solicitado teste de heteroskedasticidade de Breush-Pagan. Solicitado Shapiro-Wilk W para testar normalidade dos resíduos
Painel simples com efeitos fixos por estado	xtreg IntxhdD Intxpr Intxdes Inrendfpcr Inhomjov Inurbano Inescola Ingini Inpartdespseg Intxarma ano2-ano8, fe	
Regressão em dois estágios com variável instrumental	ivregress 2sls IntxhdD Intxdes Inrendfpcr Inhomjov Inurbano Inescola Ingini txarma ano2-ano5 (Intxpr= Infunpercapta)	Cada variável endógena no modelo deve ser equiparada a um instrumento. Aqui usamos os recursos do Funpen per capta como instrumento para taxa de prisões. Teoricamente, os recursos do Funpen afetam a quantidade de prisões, mas não os homicídios. Solicitado teste de endogeneidade de Hausman.
Painel com efeitos fixos por Estado e variável instrumental	xtivreg IntxhdD Intxdes Inrendfpcr Inhomjov Inurbano Inescola Ingini txarma ano2-ano5 (Intxpr= Infunpercapta), fe first	Rodamos com a opção first para checar o F no primeiro estágio. $F > 10$ é um dos critérios para verificar se o instrumento é válido.
Painel dinâmico GMM	xtdpdsys IntxhdD Intxdes Inrendfpcr Inhomjov Inurbano Inescola Ingini ano2-ano5, lags(1) endog(Intxpr Inpartdespseg Intxarma) artests(2)	Todas as variáveis foram defasadas em 1 período (lag1) e testes de autocorrelação de 2 períodos foram solicitados (artests2). Não é preciso variável instrumental para controlar simultaneidade e foram consideradas endógenas no modelo a taxa de prisões, as despesas com segurança e a disponibilidade de armas de fogo. Solicitado teste Arellano-Bond para checar autocorrelação dos erros Solicitado teste de Sargan para verificar superidentificação

#### 4.1.1 Capturando a dimensão “punição”

Antes de apresentar os resultados do nosso modelo gostaríamos de esmiuçar as diferentes possibilidades de construção da principal variável independente, a medida de “repressão”, “punição”, “deterrence” ou como quer que denominemos a variável que teoricamente mediria o efeito do encarceramento sobre nosso criminoso racional. Esta medida tem sido calculada de diferentes formas pelos pesquisadores:

- 1) número de presos por 100 mil habitantes (txpr);
- 2) número de homicídios dolosos dividido pelo total de presos (impunidade);
- 3) número de presos por homicídio dividido pelo total de homicídios (porphd);
- 4) número de presos por homicídio dividido pelo total de presos (impunidade2);
- 5) número de presos por homicídio por 100 mil habitantes (txprhd)

É possível, em resumo, fazer o cálculo de diversos modos, alternando no nominador o número de presos, número de presos por homicídio doloso ou número de homicídios e no denominador a população em geral, a população prisional ou o número de homicídios. Resta saber se estas diferentes medidas realmente capturam o mesmo fenômeno e se alguma delas mensura realmente a dimensão “repressão” ou “punição” que queremos medir, ou seja, o risco de ser preso uma vez tendo cometido um crime, especificamente um homicídio nos modelos analisados.

Na tabela abaixo mostramos a matriz de correlação entre estas cinco diferentes maneiras de operacionalizar a dimensão “repressão/punição”.

```
. correlate txpr impunidadeD txprhd impunidade2 porprhdD
(obs=204)
```

	txpr	impuni~D	txprhd	impuni~2	porprhdD
txpr	1.0000				
impunidadeD	-0.6383	1.0000			
txprhd	0.7726	-0.4083	1.0000		
impunidade2	-0.1531	0.3625	0.4448	1.0000	
porprhdD	0.7640	-0.5636	0.8232	0.2279	1.0000

Como a matriz sugere, as variáveis não estão medindo necessariamente a mesma coisa: tanto a magnitude quanto os sinais das correlações diferem, dependendo da variável selecionada. Assim, dependendo de qual variável utilizamos como indicador de “punição” para medir o efeito do risco de encarceramento sobre os homicídios, podemos obter resultados bastante diversos.

Eis aqui algumas razões teóricas: a) a população prisional cresceu consideravelmente após a mudança na Lei de Entorpecentes de 2006. Isto significa que indicadores como “número de homicídios dolosos sobre o total de presos” ou “número de presos por homicídio dividido pelo total de presos”, etc. inexoravelmente cairão em todos os estados – mesmo que o número de homicidas presos tenha crescido em termos absolutos - pois o denominador total de presos se expandiu aceleradamente. Isto não ocorre, por outro lado, com indicadores que usam o total da população como denominador; b) um indicador tal como porcentagem de presos por homicídio dentro da população prisional (impunidade2) pode ser uma medida enganosa pois o homicídio é um dos crimes mais fáceis de resolver, com as maiores taxas de esclarecimento, etc. Isto significa que os estados onde o sistema de justiça criminal é menos eficiente tem muitas vezes as maiores porcentagens de presos por homicídio, pois é muito mais difícil prender por roubo ou outros crimes patrimoniais. O inverso ocorre nos estados onde o sistema é mais eficiente; c) se estamos querendo medir o impacto sobre os homicídios, o ideal seria que a variável não aparecesse dos dois lados da equação. Mas é o que ocorre, por exemplo, no indicador “número de homicídios dolosos dividido pelo total de presos”. Isto torna o indicador naturalmente endógeno, infla a correlação com a taxa de homicídios e faz com que o sinal da relação se torne positivo.

Em nossos modelos, utilizaremos como variáveis de “punição” o número de presos por 100 mil habitantes (txpr) o número de presos por homicídio dividido pelo total de homicídios (porprhd) e o número de presos

por homicídio por 100 mil habitantes (txprhd), alternando-as em cada simulação para garantir que estamos capturando a dimensão “punição”, ainda que com diferentes nuances.

#### **4.1.2 Resultados dos ensaios empíricos**

Em todas as simulações a taxa de homicídio é nossa variável dependente (aquela que queremos explicar) e a medida de punição, nossa principal variável explicativa. Ou seja: queremos determinar se a variação no grau de punitividade dos estados em cada ano ajuda a explicar as variações observadas nas taxas de homicídio. Mas queremos ver se esta associação entre punitividade e homicídios se mantém mesmo na presença de outras variáveis que sabemos influenciar a criminalidade, como disponibilidade de armas, renda, quantidade de homens jovens, desemprego, grau de urbanização, etc. Os modelos servem para tentar aferir a força destas correlações controlando simultaneamente os efeitos das demais variáveis.

A tabela a seguir baixo traz algumas estatísticas descritivas das variáveis utilizadas, onde:

Txhd = taxa de homicídio por 100 mil habitantes (Datusus)

Txpr = taxa de prisões por 100 mil habitantes (Depen)

Porprhd = número de presos por homicídio dividido pelo total de homicídios

Txprhd = taxa de prisões de homicidas por 100 mil habitantes (Depen)

Txarma = disponibilidade de armas, tomando como proxy a porcentagem de suicídio por arma de fogo sobre o total de suicídios (Datusus)

Partdespseg = participação das despesas com segurança pública no orçamento total do Estado (FBSP)

Funpercapta = recursos recebidos do Fundo Penitenciário Nacional pelo Estado, per capta

Rendfpc = renda familiar mensal per capita

Homjov = % de homens jovens (15 a 29 anos)

Urbano = % populacao vivendo no urbano

Escola = escolaridade media

Gini = desigualdade de renda

Txdes\_ano = taxa de desemprego no ano (15 a 29 anos)

Rendfpcr = renda familiar per capita deflacionada pelo INPC

Expobreza = populacao com renda familiar per capita abaixo de 77 reais

Pobreza = populacao com renda familiar per capita abaixo de 154 reais

Inrendfpcr = logaritmo da renda familiar per capita deflacionada

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
txdes_ano	243	10.7979	3.70961	3.79	22.52
rendfpor	243	730.2288	290.2706	280.47	1923.78
idade	243	30.55453	2.742135	24.03	36.9
homjov	243	13.35152	1.00819	10.77	16.32
urbano	243	80.5877	9.157553	58.25	98.21
escola	243	8.672757	.9008661	6.05	10.49
gini	243	.5254321	.0399705	.41	.63
expobreza	243	6.748683	4.524811	1.08	22.36
pobreza	243	16.407	10.36224	1.91	47.66
hddatasus	243	1933.086	1796.281	94	8727
pr	242	16080.48	30984.33	933	204946
txhdD	243	30.39393	11.73584	10.50018	72.15154
txpr	242	222.9524	123.1689	32.69144	546.7655
prhd	213	1983.948	3010.963	118	17894
porprhdD	204	124.8316	88.04493	11.88725	452.6316
txarma	242	11.15918	6.21308	0	66.66667
partdespseg	243	8.400876	2.734301	.78	14.22871
funpen	243	3.703868	4.654577	0	32.74
funpercapta	243	265.3276	591.1761	0	7386.323
despcapta	189	208.4416	100.8984	28.07	486.72
txpm	215	188.7265	142.0953	0	795.2403

O próximo quadro traz um resumo dos efeitos das variáveis nos diversos modelos que testamos para explicar as diferentes taxas de homicídios nos Estados no período 2005 a 2013. O ano de 2010 não pode ser computado pois foi o ano do Censo, em que a PNAD não é realizada. Como a maioria das variáveis socioeconômicas utilizadas provem da PNAD, o ano de 2010 teve que ser excluído, restando 8 anos para a análise

O R squared sugere que o conjunto de variáveis explica razoavelmente bem as variações observadas nas taxas de homicídio dos estados: os modelos explicam entre 30% a 50% da variabilidade encontrada na taxa de homicídios dos estados neste período.

Txhd t-1 sugere que a taxa de homicídio defasada em 1 período é um bom preditor da taxa de homicídio no período seguinte, corroborando a existência de um efeito inercial já identificado na literatura. Apenas o painel dinâmico GMM (modelo 5) incluiu esta variável.

A variável de dissuasão utilizada no quadro abaixo foi a taxa de prisões por 100 mil habitantes. Ela aparece significativa em dois modelos, mas desaparece quando controlamos os efeitos fixos dos estados, tanto no painel simples quanto no painel com variável instrumental. Note-se que o sinal da relação é positivo nos dois modelos onde a variável foi significativa: em outras palavras, ele indica que quanto maior a taxa de prisão no estado, maior é sua taxa de homicídio. Nos dois primeiros modelos, podemos estar diante do conhecido problema da simultaneidade: estados com mais crimes prendem mais. Mas o sinal permanece positivo no painel com variável instrumental, que supostamente contornam o problema da simultaneidade. O resultado é simplesmente o inverso do identificado na literatura aqui mencionada.

tx de desemprego: mostrou-se bastante estável e forte, sendo significativa e positiva em quatro modelos. O esperado teoricamente é que a relação seja realmente positiva, ou seja, quando maior a taxa de desemprego, maior a taxa de homicídio. Parece uma das variáveis mais robustas para explicar a variação nos homicídios entre os estados no período.

Renda familiar per capita: o sinal é negativo em três dos cinco modelos, como o esperado: quanto maior a renda familiar per capita do estado, menos homicídios. Mas é significativa apenas no modelo 5.

Juventude masculina: a porcentagem de homens jovens na faixa de 15 a 29 anos mostra-se significativa e negativa apenas no modelo 3, ivregress, sugerindo que quanto mais homens jovens na população, menos homicídios. O sinal é inverso ao esperado.

Urbanização: sinal negativo na maioria das vezes, diferente do esperado, implicando em taxas de homicídios maiores nos locais menos urbanizados. Isto pode estar refletindo o crescimento recente dos homicídios nas pequenas cidades e queda nas mtrópoles, diferente do que ocorria no passado. A magnitude da relação é significativa em apenas dois modelos.

Escolaridade: forte e significativa nos modelos 2 e 4. O sinal, contudo é positivo, implicando que a taxa de homicídios aumenta com o aumento da escolaridade média da população, o que é o inverso do esperado.

Índice de Gini: o sinal é geralmente positivo, dando a entender que homicídios são maiores nos locais de maior concentração de renda, como esperado. Mas a magnitude do efeito é pequena e não significativa, de modo que é arbitrário analisar o sentido da relação.

Participação da despesa com segurança: significativo nos modelos 1 e 5. No primeiro caso o sinal é positivo, sugerindo que quanto maior o gasto com segurança, maior o homicídio. No modelo 5 o sinal vai no sentido esperado. Como prisão, a variável é endógena, pois os estados são pressionados a gastar mais em segurança conforme aumentam as taxas criminais. Ou seja, temos simultaneidade, o que pode explicar o sinal positivo encontrado no modelo 1. A variável foi retirada nos modelos 3 e 4, que usam variáveis instrumentais, pois é preciso encontrar um bom instrumento para cada variável endógena.

Disponibilidade de armas: revelou-se quase significativa a .005 no primeiro modelo, mas com sinal oposto ao esperado. A literatura criminológica brasileira recente relata que a variável é positivamente associada aos homicídios, de modo que não é aconselhável omitir esta variável num modelo que pretende explicar a variação dos homicídios.

## Quadro resumo dos modelos: com taxa de prisão como variável de punição

Tabela 38. RESULTADO DA ANÁLISE PARA CINCO MODELOS

dissuasão	txpr	txpr	txpr	txpr	txpr
instrumento			Intxpr	Intxpr	
modelo	regressão pooled	xtreg, fe	ivregress, 2sls	xtivreg, fe	xtdpdpsys
obs	239	239	240	211	186
F	5.78	9.98			
Wald			67.38	62390	414.5
Rsquared	0.29	0.44	0.51	0.55	
txhd t -1					<b>.805 (p 0.000)</b>
dissuasão	<b>.118 (p 0.016)</b>	-0.0382 (p 0.553)	<b>.380 (p 0.015)</b>	.873 (p 0.568)	-.022 (p 0.642)
tx de desemprego	<b>.584 (p 0.000)</b>	<b>.360 (p 0.000)</b>	<b>.568 (p 0.000)</b>	<b>.348 (p 0.003)</b>	-.040 (p 0.532)
renda familiar per capita	.192 (p 0.288)	.256 (p 0.233)	-.079 (p 0.694)	-.352 (p 0.722)	<b>-.269 (p 0.031)</b>
juventude masculina	-.497 (p 0.238)	.072 (p 0.838)	<b>-1.383 (p 0.009)</b>	.672 (p 0.514)	.056 (p 0.853)
urbanização	-.515 (p 0.161)	<b>-1.028 (p 0.007)</b>	<b>-.839 (p 0.047)</b>	-.518 (p 0.588)	.385 (p 0.228)
escolaridade	-.480 (p 0.424)	<b>1.977 (p 0.000)</b>	-.783 (p 0.206)	<b>1.759 (p 0.071)</b>	.119 (p 0.808)
índice de Gini	.026 (p 0.957)	.529 (p 0.160)	-.123 (p 0.800)	1.94 (p 0.411)	.361 (p 0.197)
participação da despesa com segu.	<b>.162 (p 0.004)</b>	.012 (p 0.732)			<b>-.062 (p 0.063)</b>
disponibilidade de armas	<b>-0.931 (p 0.066)</b>	-.041 (p 0.226)	-.007 (p 0.107)	-.002 (p 0.492)	.040 (p 0.243)

Os resultados encontrados foram muito parecidos quando alternamos nos modelos nossa medida de punição e utilizamos taxa de prisão por homicídios (txprhd) ou o número de presos por homicídios dividido pelo total de homicídios (porprhd).

#### 4.1.3 Testes de adequação das especificações:

Os resultados apresentados devem ser tomados como preliminares e são reportados aqui no ensaio apenas a título de exemplificação da complexidade da modelagem. Diversos testes foram solicitados para checar a adequabilidade dos modelos e das variáveis utilizadas, mas frequentemente estes testes indicaram problemas nos modelos testados. Por exemplo:

Hetest: mostrou que resíduos são homocedásticos com  $txpr$  e  $txprhd$ , mas não com  $porprhd$ . Significa que as duas primeiras variáveis são mais adequadas para a modelagem;

F no primeiro estágio: um teste para verificar se a variável instrumento escolhida (Funpen per capita) é adequada, quando  $F > 10$ . Passa no teste com  $txpr$  mas não com  $txprhd$ . Quando  $porprhd$  é usada como medida de punição, passa no modelo 3 mas não no quatro.

Arellano-bond: para testar se modelo dinâmico é adequado. Mostrou ser adequado, pois concluiu que resíduos são AR1, ou seja, estão correlacionados quando tomamos a primeira diferença.

Hausman: teste para verificar se todas as variáveis do modelo são exógenas. Teste rejeitou a hipótese, o que significa que algumas variáveis no modelo IV são endógenas, apesar do uso da variável instrumental.

Sargan: rejeitamos a hipótese de que os instrumentos são válidos no modelo Dinâmico GMM

Em resumo, é preciso avançar na especificação dos modelos, algo que envolve a coleta de outras variáveis, dezenas de simulações envolvendo a troca de algumas variáveis por outras, especificações que incluam no modelo a interação entre as variáveis, o que implica em rodar dezenas ou centenas de novos modelos e testes, até que os resultados comecem a mostrar alguma estabilidade. Os resultados não devem ser iguais, mas pelo menos devem ser congruentes nos diversos modelos, indicando relações consistentes em termos de magnitude, significância e sinal da relação entre as variáveis. Pelo que vimos aqui, apenas alguns resultados são consistentes – tal como o efeito das armas de fogo. Mas no que tange ao efeito da punição / dissuasão sobre os homicídios, os resultados ainda são ambíguos e é preciso aprofundar as pesquisas.

## 5. CONCLUSÕES

Embora tentativas, as conclusões dos estudos brasileiros estão em sua maioria em linha com o encontrado na literatura norte-americana recente, segundo a qual, se focada em criminosos ativos, se ultrapassado certo limiar, se calcada no aumento da probabilidade da punição e não na severidade, etc. a pena de prisão pode ajudar a diminuir a criminalidade. Por outro lado, o teste empírico realizado, não obstante suas limitações, indicou que a variável dissuasão aparece com significativa em apenas dois modelos e assim mesmo com sinal trocado. Em outras palavras, é inconclusivo.

O teste empírico sugere também que variáveis importantes – como disponibilidade de armas - podem ter sido omitidas na literatura, colocando dúvidas sobre a robustez da especificação da maioria dos modelos testados por esta literatura.

Além disso, o que isto significa do ponto de vista das políticas públicas? Estas pesquisas sugerem apenas que o encarceramento teve impacto não desprezível nas quedas de criminalidade observadas nos EUA e no Brasil nas últimas décadas, mas não são necessariamente uma recomendação de política pública a ser seguida acriticamente.

Além dos alertas de que o encarceramento em massa diminui o benefício marginal das prisões, ao incorporar cada vez mais indivíduos pouco ativos, existem diversos outros custos importantes que devem ser

contabilizados: efeitos adversos sobre as famílias dos prisioneiros, efeitos da vitimização dentro das prisões, aumento das infecções por HIV e outras, efeitos de longo prazo na empregabilidade dos egressos, efeitos crimogênicos advindos do estigma da prisionização, etc. Outras políticas públicas de natureza intimidatória (deterrence) podem trazer melhores opções de custo benefício, como sentenciamentos alternativos, policiamento baseado em hot spots ou policiamento orientado a resolução de problemas (Durlauf e Nagin, 2010). Assim como políticas preventivas que impliquem na redução simultânea tanto da criminalidade quanto das taxas de aprisionamento.

Em 1999, em um artigo sobre incapacitação Kahn observava que existiam ainda uma série de questões pendentes com relação à incapacitação: que tipo de criminoso "compensa", do ponto vista econômico, manter encarcerado? Por quais crimes? Por quanto tempo? Existem outras alternativas mais compensadoras? Passados 16 anos, muitas destas questões ainda estão em aberto (Kahn, 2000). Naquela ocasião, pouco se sabia sobre as razões da queda da criminalidade nos EUA e no Brasil. Hoje já se aceita que o encarceramento deve ter cumprido um papel neste processo, apesar das contendas sobre a magnitude deste papel. Como argumentei na ocasião, acompanhando a baronesa Vivian Stern, o problema não deve ser pensado apenas do ponto de vista econômico, mas também do filosófico: "mesmo que cheguemos à conclusão de que a privação de liberdade seja um bom investimento social para um certo tipo de criminoso, não existiriam outras alternativas tão ou mais eficientes e sem os ônus provocados pelo encarceramento? Ainda que eficiente, é possível que o encarceramento em massa seja o método menos eficiente à nossa disposição" (Stern, 1998).

## 6. BIBLIOGRAFIA:

- BANDYOPADHYAY, S., BHATTACHARYA, S. e HAN, L. *Determinants of violent and property crimes in England and Wales: a panel data analysis*. 2010.
- CERQUEIRA, Daniel, MELLO, João MP e SOARES, Rodrigo R. Homicídios No Brasil: uma tragédia em três atos (2012).
- CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da; SOUZA, Letícia Godinho de e BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Percurso recente da política penitenciária no Brasil: o caso de São Paulo. *Revista de Administração Pública* 47.5 (2013): 1307-1325.
- ARAUJO JUNIOR, A. F., PEREIRA, D. M. P. B., SHIKIDA, C. D. e SHIKIDA, P. O efeito do encarceramento sobre as taxas de homicídio no Brasil. *Revista do Instituto de Direito Brasileiro*. Ano 3, n. 9, 2014.
- SANTOS, Marcelo Justus dos; KASSOUF, Ana Lúcia. Estudos econômicos das causas da criminalidade no Brasil: Evidências e controvérsias. *Revista Economia, Brasília* 9.2 (2008).
- SANTOS, Marcelo Justus dos; KASSOUF, Ana Lúcia. Uma investigação econômica da influência do mercado de drogas ilícitas sobre a criminalidade brasileira. *Revista Economia* (2007).
- SANTOS, Marcelo Justus dos. Dinâmica temporal da criminalidade: Mais evidências sobre o “efeito inércia” nas taxas de crimes letais nos estados brasileiros. *Revista Economia* 10 (1), 169-194.
- DURLAUF, Steven N., NAGIN, Daniel S. Nagin. The deterrent effect of imprisonment. *Controlling crime: Strategies and Tradeoffs*. University of Chicago Press, 2010. 43-94.
- GAULEZ, Maiara Patti. Eficácia do sistema prisional brasileiro: uma análise por meio da abordagem da economia do crime para o período 2003-2012. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia para obtenção do título de Mestre em Economia, Sorocaba, 2016.
- GOERTZEL, T.; Kahn, T. The great São Paulo homicide drop. *Homicide Stud* 2009; 13 (4): 398-410.
- JOHNSON, Rucker; RAPHAEL, Steven. How much crime reduction does the marginal prisoner buy?. *Journal of Law and Economics* 55.2 (2012): 275-310.
- KAHN, Túlio. Intimidação, incapacitação ou prevenção? Qual o melhor meio para reduzir a criminalidade. *Revista Brasileira de Ciências Criminais* nº 30. São Paulo, Ed. RT, 2000.
- KOVANDZIC, Tomislav V.; LYNNE M. Vieraitis. The effect of county-level prison population growth on crime rates. *Criminology and Public Policy* 5.2 (2006): 213-244.
- KUME, Leandro. Uma estimativa dos determinantes da taxa de criminalidade brasileira: uma aplicação em painel dinâmico. *Apresentado no encontro da ANPEC* (2004).
- LEMGRUBER, Julita. Controle da criminalidade: mitos e fatos. *Insegurança Pública: reflexões* (2001).
- LEVITT, S. D. The Effect of Prison Population Size on Crime Rates: Evidence from Prison Overcrowding Litigation. *Quarterly Journal of Economics* n. 111, p. 319-351, 1996.
- LEVITT, S. D. The effect of prison population size on crime rates: evidence from prison overcrowding litigation. *Working paper Nº 5119. National Bureau of Economic Research*. Cambridge: 1995.

LEVITT, S. D. Understanding why crime fell in the 1990s: four factors that explain the decline and six that do not. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 1 (Winter 2004), pp. 163-190.

MARVELL, T.; MOODY, C. Prison Population Growth and Crime Reduction. *Journal of Quantitative Criminology*, v. 10, n. 2, 1994.

MURRAY, Michael P. Avoiding invalid instruments and coping with weak instruments. *Journal of Economic Perspectives*—Volume 20, Number 4—Fall 2006—Pages 111–132.

NADANOVSKY, Paulo. O aumento no encarceramento e a redução nos homicídios em São Paulo, Brasil, entre 1996 e 2005. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 25(8):1859-1864, ago, 2009.

PERES, Maria Fernanda Tourinho, et al. Evolução dos homicídios e indicadores de segurança pública no Município de São Paulo entre 1996 a 2008: um estudo ecológico de séries temporais. *Cien Saude Colet* 17.12 (2012): 3249-3257.

PERES, Maria Fernanda Tourinho, et al. Queda dos homicídios no município de São Paulo: uma análise exploratória de possíveis condicionantes. *Rev. bras. epidemiol* 14.4 (2011): 709-21.

SACHSIDA, Adolfo; MENDONÇA, Mario Jorge Cardoso de. *Combatendo homicídios no Brasil: o que funciona em São Paulo funciona na Bahia?* (2014).

SACHSIDA, Adolfo; MENDONÇA, Mario Jorge Cardoso de. *Evolução e determinantes da taxa de homicídios no Brasil*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Nº. 1808. 2013.

SARTORI, Alexandre. Um modelo para a criminalidade no município de São Paulo em 2001. *Revista Gestão & Políticas Públicas* 1.2 (2012).

STERN, Vivian. *A sin against the future: imprisonment in the World*. Penguin Books, London: 1998.

THEODORO, Maria Isabel Accoroni. *Um estudo da relação entre polarização de renda e criminalidade para o Brasil*. Diss. Universidade de São Paulo, 2011.

UCHÔA, Carlos Frederico A.; MENEZES, Tatiane Almeida de. Spillover espacial da criminalidade: uma aplicação de painel espacial, para os estados brasileiros. *Anais do XL Encontro Nacional de Economia da ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia*. 2014.

**Anexo:**

Variação do modelo, usando como proxy de arma de fogo a taxa de suicídio PAF por 100 mil habitantes ao invés de % de suicídio PAF sobre total de suicídios.

dissuasão	txpr	txpr	txpr	txpr	txpr
instrumento			Intxpr	Intxpr	
modelo	regressão pooled	xtreg, fe	ivregress, 2sls	xtivreg, fe	xtdpdsys
obs	239	239	238	238	186
F	6.72	9.87	20.49	20.91	
Wald			85.73		564.68
Rsquared	0.32	0.44	0.52	0.55	
txhd t -1					<b>.805 (0.000)</b>
dissuasão	<b>.151 (0.002)</b>	-.036 (0.568)	<b>.414 (0.007)</b>	.879 (0.587)	-.037 (0.386)
tx de desemprego	<b>.439 (0.000)</b>	<b>.370 (0.000)</b>	<b>.366 (0.001)</b>	<b>.354 (0.002)</b>	-.072 (0.415)
renda familiar per capita	.183 (0.288)	.295 (0.166)	-.023 (0.904)	-.365 (0.762)	-.287 (0.208)
juventude masculina	-.426 (0.302)	.107 (0.761)	<b>-1.198 (0.019)</b>	.655 (0.521)	-.154 (0.740)
urbanização	-.552 (0.125)	<b>-1.071 (0.005)</b>	<b>-.844 (0.040)</b>	-.535 (0.629)	.313 (0.427)
escolaridade	-.292 (0.163)	<b>1.95 (0.000)</b>	-.690 (0.241)	<b>1.755 (0.040)</b>	.385 (0.507)
índice de Gini	.158 (0.737)	.515 (0.176)	.036 (0.940)	1.996 (0.449)	.379 (0.278)
participação da despesa com seguranc	<b>.148 (0.007)</b>	.013 (0.715)			-.043 (0.214)
disponibilidade de armas	<b>-.183 (0.000)</b>	-.025 (0.489)	<b>-.248 (0.000)</b>	-.057 (0.477)	-.048 (0.097)