

O TRATAMENTO DOS PRESOS NO BRASIL E AS REGRAS MÍNIMAS DA ONU

CÉSAR BARROS LEAL

Procurador do Estado

Resumo: Faz breve digressão sobre a posição social dos presidiários brasileiros e sobre as condições de vida nas prisões, detendo-se, principalmente, na superlotação delas. Aborda, em seguida, as Regras Mínimas para o Tratamento dos Presos, da ONU, e mostra que vêm sendo pouco aplicados na maioria dos países, entre os quais o Brasil.

Consoante dados de maio de 1993, fornecidos pelo Dr. Edmundo Oliveira, Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, órgão subordinado ao Ministério da Justiça, em depoimento prestado em Brasília à CPI da Câmara dos Deputados incumbida de investigar a situação do sistema penitenciário brasileiro¹, 126.152 presos, em sua maioria homens (97%), dos quais 88.764 condenados, estão recolhidos em 297 unidades prisionais, com capacidade para apenas 51.688, acusando-se, por conseguinte, um déficit de 74.533 vagas.

Em grande parte analfabetos ou semi-alfabetizados, quase sempre abaixo da linha de pobreza, predominantemente mulatos ou negros, com idade média de 18 a 25 anos, foram, ou são acusados de tê-lo sido, responsáveis por um número sobressaltante de crimes, entre os quais se distinguem o furto e o roubo (72% dos processos), vindo, em segundo plano, o homicídio, a lesão corporal, o aborto, o estupro, a corrupção, o tráfico e o porte de drogas.

Sem uma atividade regular antes do ingresso no cárcere, vivem geralmente na ociosidade, em ambientes de sofríveis condições físicas, atendidos por um número inexpressivo de funcionários (são 11 presos para 1 servidor quando a proporção aconselhada pela ONU é de 3 para 1), carentes de assistência apropriada (especialmente a médica e a jurídica), e representam, em média, um ônus para o Estado, por pessoa, de 3,5 salários mínimos ao mês.

Obrigados a habitar prisões superlotadas, sem nenhuma separação (482 dos condenados, e.g., cumprem pena em cadeias públicas, estabelecimentos destinados a presos provisórios), estão sujeitos a todo gênero de constrangimentos, impostos sobretudo pela ruptura da privacidade e da segurança, o que contribui não apenas para a ocorrência de motins e fugas, como também para o pasmoso índice de reincidência, justificado este último, por igual, pelo

1. OLIVEIRA, Edmundo. *O censo penitenciário e a crueza existencial das prisões no Brasil*. Brasília, Ministério da Justiça/Conselho Nacional da Política Criminal e Penitenciária, 1993, p. 13.

preconceito em relação ao egresso e pelas condições sócio-econômicas pre-
valecentes extramuros.

O mesmo estudo do Ministério da Justiça revela que 130 prisões teriam de ser erigidas em todo o País para pôr fim à superpopulação carcerária, um levantamento incompleto, pois não computou as delegacias distritais (onde milhares de presos se apinham em celas coletivas) nem as "cadeias públicas" do interior dos estados, algumas sem o menor indicativo de habitabilidade. De mais a mais, cerca de 345.000 mandados de prisão expedidos e não cumpridos² alertam também para a dimensão de um problema que necessariamente e sem tardança deve ser enfrentado e para isso exige do governo federal e dos governos estaduais um investimento altíssimo. Basta saber que 15 milhões de dólares seriam necessários para a construção de cada estabelecimento, com capacidade para 500 vagas, número que atende às recomendações da ONU.

Episódios recentes e grotescos, como a chacina no Presídio Ary Franco, no Rio de Janeiro, em novembro de 1991, quando um agente prisional jogou numa cela coletiva uma bomba incendiária, que resultou na carbonização da maioria de seus ocupantes, assim como o massacre de Carandiru, em São Paulo, em outubro de 1992, quando 111 presos foram mortos por tropas da Polícia Militar, acenaram com a possibilidade de modificar-se a feição do complexo penitenciário do Brasil. Fatos ulteriores evidenciaram, porém, apesar das manifestações de repúdio, de censura, que nada mudou, seja no Presídio Ary Franco ou na Casa de Detenção de São Paulo, seja na maioria das demais prisões que compõem nosso semifalido parque prisional, em que apenas um número reduzido de unidades, nesse ou naquele Estado da federação, logra oferecer, de forma razoável, o tratamento previsto na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11.07.84).

É indiscutível que a superpopulação é o mais sério entrave à individualização deste tratamento (cuja noção se confunde, de certo modo, com as medidas de assistência). Diz o item 39 da Exposição de Motivos da sobredita lei:

"... a ação educativa individualizada ou a individualização da pena sobre a personalidade, requisito inafastável para a eficiência do tratamento penal, é obstaculizada na quase totalidade do sistema penitenciário brasileiro pela superlotação carcerária, que impede a classificação dos prisioneiros em grupo e sua conseqüente distribuição por estabelecimentos distintos, onde se concretize o tratamento adequado".

O excesso populacional concorreu para provocar, em Belo Horizonte, Minas Gerais, no ano de 1985, um gesto ignominioso, de pura barbárie: alguns presos do Centro de Triagem da Secretaria de Segurança Pública e da Delegacia de Furtos e Roubos inventaram uma loteria macabra, a roleta mineira (em

2. Esta cifra não é totalmente confiável. Em 1991, no VIII Encontro Nacional de Secretários da Justiça, realizado em Brasília, foi aprovado um manifesto, onde se registrava que existiam no País, em 1988, de acordo com informações do Ministério da Justiça, 400.000 mandados de prisões por cumprir.

que o “sorteado” perdia a própria vida), a pretexto de mitigar a aglomeração incômoda e denunciar as más condições dos cárceres³.

Em dezenas de estabelecimentos, espalhados pelo País, o convívio de um número elevado de presos em celas diminutas, em cubículos, transformam-se em verdadeiros paíóis.

Neste cenário, em que à superlotação crônica se agrega todo um rol de deficiências, de mazelas, em parte dela defluentes, visualiza-se com facilidade como é grande o desafio dos que defendem a melhoria do sistema penitenciário brasileiro, dos que propugnam a humanização da execução penal, tentando compatibilizá-la, tanto quanto possível, com os dispositivos da LEP, cujos redatores se inspiraram no princípio e normas internacionais sobre direitos humanos, entre as quais se incluem, com destaque, as Regras Mínimas da Organização das Nações Unidas.

Em 1929, a Comissão Internacional Penal de Penitenciária redigiu uma série de regras que dispunham sobre o tratamento dos encarcerados e que, revistas em 1933, foram aprovadas pela Liga das Nações Unidas em 1934. Vinte e um anos depois, em Genebra, a ONU, no I Congresso sobre Prevenção do Crime e Tratamento do Delinqüente, aprovou-as na versão atual, sob o título de REGRAS MÍNIMAS PARA O TRATAMENTO DOS PRESOS.

De inequívoca importância (segundo a Exposição de Motivos da LEP, vêm a ser “a expressão de valores universais tidos como imutáveis no patrimônio jurídico do homem”), as Regras Mínimas foram objeto da Resolução nº 2.858, de 20.12.71, da Assembléia Geral - que acatou deliberação do IV Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e Tratamento do Delinqüente, em Kioto, Japão, no ano anterior -, na qual se recomendou fossem implementadas, na administração das instituições penais e correcionais, pelos governos de todos os Estados-membros.

Não obstante seu alcance limitado, as Regras Mínimas buscam consolidar certos princípios fundamentais referentemente à administração penitenciária e ao tratamento dos presos e atentam para a pluralidade das condições sócio-econômicas e legais observáveis nos países para os quais são endereçadas, por isso mesmo esclarecendo-se, em suas Considerações Preliminares, que “nem todas as regras podem ser aplicadas em todos os lugares e a qualquer tempo”.

Dividem-se em duas partes: a primeira é atinente à administração das unidades prisionais e compreende regras aplicáveis a todas as categorias de presos, da órbita criminal ou civil, condenados ou provisórios, inclusive aqueles submetidos a medidas de segurança ou medidas corretivas estabelecidas pela autoridade judiciária; a segunda, por sua vez, cura de cada uma das categorias especiais.

3. É evidente que a selvageria teve outras motivações, como o acerto de contas e até o simples desejo de matar, confessado por Severino Ferreira de Lima, então com 30 anos, um dos executores.

Pincemos alguns exemplos do catálogo de 94 regras:

Parte I: Regras de Aplicação Geral

8. As diferentes categorias de presos serão mantidas em estabelecimentos separados ou em partes separadas desses estabelecimentos, levando em conta sexo, idade, antecedentes criminais, razões legais de sua prisão e as necessidades de tratamento. Dessa forma:

a) homens e mulheres, tanto quanto possível, deverão ser presos em estabelecimentos separados; em estabelecimento que receba homens e mulheres, a parte do edifício destinada a mulheres deverá ficar completamente separada.

b) Os presos não julgados serão separados dos condenados.

c) As pessoas presas por dívida e outras infrações civis serão mantidas separadas daquelas presas por infração criminal.

d) Os menores serão mantidos separados dos adultos.

10. Todas as acomodações destinadas ao uso dos presos, em particular as acomodações de repouso noturno, deverão satisfazer todas as exigências de saúde, devidamente consideradas as condições de clima e especialmente a capacidade cúbica de circulação de ar, espaço mínimo de piso, iluminação, aquecimento e ventilação.

23.1. Nas instituições de mulheres deverá haver acomodações necessárias ao tratamento pré-natal e pós-natal. Devem-se tomar providências, quando viáveis, para que a criança nasça em hospital fora da instituição. Se a criança nascer na prisão, essa circunstância não deve constar da certidão de nascimento.

27. A disciplina e a ordem serão mantidas com firmeza, porém sem restrições além do necessário para salvaguardar a custódia e a bem ordenada vida da comunidade.

30.1 Nenhum preso será punido, a não ser de acordo com os termos daquela lei ou regulamento.

31. Castigo cruel, reclusão em cela escura e todas as formas cruéis, inumanas e degradantes de punição devem ser inteiramente proibidas como castigo por infrações disciplinares.

35.1. Todo preso, ao dar entrada no estabelecimento, deverá ser provido de informações escritas sobre as normas que regem o tratamento dos presos de sua categoria, as exigências disciplinares da instituição, os métodos permitidos de busca de informações e de apresentação de queixas e tudo o mais necessário para habilitá-lo a conhecer seus direitos e obrigações e adaptar-se à vida da instituição.

40. Toda instituição prisional deverá ter uma biblioteca para uso de todas as categorias de presos, adequadamente provida de livros instrutivos e de recreação, devendo os presos ser estimulados a dela fazer uso.

43. Todo o dinheiro, valores, roupas e outros objetos pertencentes a um preso, que o regulamento da instituição não lhe permita guardar consigo, de-

verão ser mantidos em custódia segura quando de sua entrada no estabelecimento. Será feito o inventário desses objetos, assinado pelo preso, devendo ser adotadas medidas para mantê-los em boas condições.

46.1 A administração da prisão deverá providenciar a cuidadosa seleção de todos os níveis de pessoal, pois é de sua idoneidade, humanidade, capacidade profissional e adaptabilidade ao trabalho que depende a boa administração da instituição.

Parte II: Regras Aplicáveis a Categorias Especiais

a. Presos Sentenciados

61. O tratamento deve enfatizar não a exclusão do preso da comunidade, mas a continuação de sua participação no meio social. As entidades comunitárias deverão, portanto, ser recrutadas, sempre que possível, para dar assistência ao pessoal do estabelecimento penal na tarefa de reabilitação social dos presos. Deverá haver, em ligação com toda instituição social, pessoal encarregado de manter e aprimorar as relações desejáveis de um preso com sua família e com entidades sociais. Devem-se tomar medidas para salvar, ao máximo compatível com a lei e a sentença, os direitos relativos aos interesses civis e outros benefícios sociais dos presos.

b. Presos Loucos ou Mentalmente Anormais

82.4. O serviço médico ou psiquiátrico das instituições penais deverá providenciar o tratamento psiquiátrico de todos os presos que precisem desse tipo de tratamento.

c. Presos sob Detenção ou Aguardando Julgamento

89. A um preso não julgado será sempre oferecida oportunidade de trabalhar, mas não se poderá exigir que ele trabalhe. Se ele resolver trabalhar, deverá ser pago por isso.

d. Presos por Infração Civil

94. Nos países onde a lei permite a prisão por dívida ou por ordem de tribunal por processo civil, as pessoas por tais motivos presas não deverão estar sujeitas a quaisquer restrições ou severidades maiores do que seja necessário para garantir a segurança da custódia ou da ordem. O tratamento a lhes ser dado não deverá ser menos favorável do que o dado aos presos não julgados, com a ressalva, todavia, de que deles poderá ser exigido que trabalhem.

Elaboradas a partir da constatação do "*que é geralmente aceito como bons princípios e boa prática*", sem deixar de considerar a contínua evolução de idéias e conceitos nesta área, as Regras Mínimas, que guardam notável identidade com as propostas de John Howard, em seu livro *The State of Prisons in England and Wales*, editado nos idos de 1776, constituem, na opinião unânime dos estudiosos, uma espécie de estatuto universal dos direitos do preso comum, um documento-tipo, um repertório referencial de princípios que visam fundamentalmente à proteção de sua dignidade, de sua integridade física e moral, bem como à sua reintegração social, opondo-se a toda vexação

abusiva, a qualquer privação que não esteja ínsita na lei ou na sentença. Afinal, como refere Anabela M. Rodrigues, a "*dignidade humana constitui o limite absoluto das restrições*"⁴.

Malgrado seu caráter programático, as exigências mínimas que nelas se contêm, com o ideário humanista que as impregna, cristalizar-se-ão na medida em que venham a ser adaptadas e incorporadas ao direito interno de cada país, em sede constitucional (o art. 143 da Constituição do Estado de São Paulo enuncia: "*A legislação penitenciária estadual assegurará o respeito às Regras Mínimas da Organização das Nações Unidas para o Tratamento dos Reclusos*"...) ou em leis e regulamentos que disponham sobre a execução da pena. Leciona Mirabete:

*"Também é norma contida nas Regras Mínimas a proibição de encerramento do preso em cela escura, encampada agora pela Lei de Execução Penal - art. 42, § 2º. São conhecidos os abusos cometidos a pretexto de manter-se a disciplina com o encerramento do preso em celas escuras, às vezes propositalmente alagadas, sem qualquer tipo de instalação sanitária, de água, aeração ou cama, o que pode causar, com o tempo, males físicos ou mentais. Tal sanção disciplinar é agora totalmente proibida pela nossa legislação, a exemplo do que ocorre com a lei penitenciária italiana (art. 33), alemã (art. 104.5), portuguesa (art. 134.1.2), espanhola (art. 42.4), etc."*⁵.

Já em 1957, o Conselho Econômico e Social da Nações Unidas, na Resolução nº 66 CI, sugeria que a cada cinco anos se informasse o Secretário Geral sobre os progressos alcançados em sua aplicação, como também que os governos fizessem a mais ampla difusão possível do seu conteúdo entre os serviços oficiais e as organizações não governamentais.

Após transcorridos tantos anos, é contristador ter em conta que as informações colhidas sobre a aplicação das Regras Mínimas de Genebra não são otimistas. Conquanto em muitos países, como o Brasil, tenham exercido poderosa influência em suas respectivas legislações, cumpre sublinhar que sua implementação tem sido obstada pela falta de vontade política e pela escassez de recursos canalizados para o setor, repercutindo no baixo nível das condições materiais e pessoais, encontradiças neste campo.

Se, para López-Rey, objetivam as Regras impulsionar o tratamento dos detentos dentro do devido respeito aos direitos humanos, é certo, aduz, que nem o tratamento nem o respeito têm apresentado alguma evolução significativa.⁶ Pouquíssimos são os Estados-membros, aliás, que anunciam o cumpri-

4. RODRIGUES, Anabela M. In: CASTILHO, Ela Viecko V. *Controle da legalidade na execução penal* (Reflexões em torno da jurisdicionalização). Porto Alegre, Fabris, 1988. p. 28.

5. MIRABETE, Júlio Fabbrini. *Execução Penal: Comentários à Lei nº 7.210, de 11.07.84*. São Paulo, Atlas, 1987, p. 153.

6. LÓPEZ-REY. *El tratamiento de los reclusos y los derechos humanos en Puerto Rico*. San Juan de Puerto Rico, 1970, p. 194.

mento satisfatório das Regras Mínimas, em que pese o fato de que esta é uma meta pretendida e perseguida por muitos.

A realidade é que, na lição de Luiz Garrido Guzmán, Professor do Instituto de Criminologia da Universidade de Valencia,

*“Se impone, por tanto, una acción concertada de todos los Estados para eliminar los obstáculos que en muchos de ellos se oponen a la aplicación de las Reglas Mínimas; en otros, que ya incorporaron a sus textos legales penitenciarios la normativa ginebrina, se impone una aplicación más real que ideal, como ha ocurrido hasta ahora, si no queremos que se produzca un desfase total entre la teoría y la práctica prisional.”*⁷

Lembremo-nos de Fiódor M. Dostoiévski, autor de *Recordações da Casa dos Mortos* para quem o “*grau de civilização de uma sociedade pode julgar-se entrando em seu cárcere*”.⁸ Talvez a introjeção desta advertência nos encoraje a cobrar uma política penitenciária mais comprometida com a condição humana do presidiário, a qual, por hipótese alguma, pode e deve ser ignorada, por força e em nome da privação da liberdade e/ou da retribuição punitiva.

As Regras Mínimas aí estão, afinal, para recordar-nos que há um longo caminho a percorrer, na tentativa de corrigir as profundas distorções que conspurcam a execução penal, e que este deve ser pavimentado pela observância efetiva dos direitos humanos do cidadão preso.

Abstract: The treatment of prisoners in Brasil and the basic rules established by UNO. The author makes a digression on the social status of convicts and their life conditions in Brazil, emphasizing the fact that prisons are overcrowded. The basic rules for the treatment of prisoners established by UNO are then mentioned, and it is demonstrated that they have been scarcely followed in most countries, among which Brazil.

7) GUZMÁN, Luiz Garrido. *Compendio de ciencia penitenciaria*, Valencia, Artes Gráficas Soler, 1976, p. 44.

8) DOSTOIÉVSKI, Fiódor M. In. VETERE, Eduardo. Los Derechos Humanos en la Administración de Justicia. Protección de Personas Sometidas a Detención o Prisión (Curso sobre la Aplicación de los Mecanismos de las Naciones Unidas en Materia de Derechos Humanos, organizado por el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil. Brasília, 17-19.6.91). Oficina de las Naciones Unidas en Viena, 1991, p., 4. (Citação traduzida para o português).