

Wilson Edson Jorge

*P*

PROJETOS PRISIONAIS NO  
*ESTADO DE SÃO PAULO*

100

pós-

## RESUMO

O artigo aborda a questão dos projetos penitenciários recentes no estado de São Paulo, a partir de um contexto mais amplo do sistema prisional no Brasil e do sistema penitenciário do estado de São Paulo, convergindo para a abordagem de novas mudanças naquela questão e para uma avaliação crítica do processo de projeto e implantação das unidades prisionais.

## ABSTRACT

This article covers recent penitentiary design in the state of São Paulo. It approaches the issue from the broad perspective of the Brazilian prison system and the São Paulo state prison system and then goes on to investigate new changes in this matter and to make a critical evaluation of the penitentiary design and implementation process.

*"It (prison) is flawed beyond repair, a necessary evil, a bad use of resources, always to be avoided if something better can be found."*

STERN, Vivien. *A sin against the future*. Londres: Penguin Books, 1998, p. 309.

## INTRODUÇÃO

O interesse que tenho pela questão prisional e pelos trabalhos desenvolvidos para este setor remontam a 1984, quando tivemos oportunidade de participar de projetos envolvendo o programa de reurbanização da área do Carandiru. O prosseguimento desses para o governo do estado de São Paulo trouxeram-nos novas experiências no setor, tendo, afinal, participado de inúmeros projetos para o setor prisional, dentre os quais o desenvolvimento e o projeto de novos conceitos para casa de detenção, penitenciárias de máxima segurança e cadeia pública. Esses projetos foram implantados, resultando em um total de 17.520 vagas prisionais. O trabalho se realizou por meio de contatos permanentes com o quadro político-administrativo da Secretaria da Administração Penitenciária que incluíram visitas a penitenciárias em todo o estado e entrevistas com diretores, funcionários e detentos dessas penitenciárias. Enfim, um processo de convivência intensa que gerou condições de reflexão com o setor prisional.

Essa condição de participar ativamente do processo de expansão do sistema prisional permitiu-nos estar bastante a par desse processo e, principalmente, de seus problemas relacionados diretamente com a questão da violência e dos direitos humanos. A experiência acumulada e a condição singular de ter participado do planejamento da localização e de projetos prisionais, com propostas inovativas em um sistema que se estagnara há décadas, levaram-nos a desenvolver, na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, uma avaliação crítica dos projetos de penitenciárias, no contexto geral do quadro penitenciário brasileiro e de São Paulo, e das condições de vida dos detentos, avaliação essa que abrangeu, inclusive, os projetos inovativos nos quais participamos, projetos estes que foram selecionados e expostos na última Bienal de Arquitetura.

O rebatimento da experiência profissional para o âmbito da pesquisa e produção acadêmica levou-nos a produzir, no período de três anos, o trabalho para a livre-docência, defendida em novembro de 2000. Esse trabalho foi inovativo por tratar das condições em que o planejamento da localização e o projeto de penitenciárias traduzem e propõem, principalmente, para os sujeitos do sistema prisional (funcionários da administração prisional em todo o âmbito da

Secretaria da Administração Penitenciária, detento e familiares destes), condições específicas de qualidade de vida. O trabalho também se propôs a fazer a ponte entre a produção de projetos e a produção da pesquisa, exemplificando quando um projeto pode se transformar em pesquisa, questão esta atual e importante para uma Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

O presente artigo atualiza informações sobre a evolução da política prisional do Estado, principalmente a novos conceitos adotados e conseqüentes projetos prisionais e inicia uma crítica sistemática àquela política. Essa atualização faz parte de nosso projeto de pesquisa acadêmica, que prossegue.

## I. O CONTEXTO DO SISTEMA PRISIONAL NO BRASIL

Com uma média de 512 prisões, milhares de delegacias e vários outros estabelecimentos, o Brasil possuía, em 1995, uma população carcerária de cerca de 148.760 detentos.

A razão preso/população brasileira (seu índice de encarceramento) é próximo de 108 presos por 100.000 habitantes. Este índice é relativamente baixo, se comparado aos países que têm uma população carcerária de mais de 100.000 presos (Estados Unidos, China, Rússia – todos com população carcerária superior a 1 milhão de pessoas – e Índia, Irã, México, Ruanda, África do Sul, Tailândia e Ucrânia) e também em relação a outros países americanos – os índices de encarceramento no Chile, Colômbia, México, Venezuela e os Estados Unidos para 1997 foram de 173, 110, 108, 113 e 645 presos por 100.000 habitantes, respectivamente, segundo a Human Rights Watch (HRW).

### 1.1. Legislação nacional

São três as normas brasileiras que asseguram garantias à população encarcerada: a Constituição de 1988, a Lei de Execução Penal (LEP), de 1984, e as Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil, de 1994.

A *Constituição* assegura, dentre outras normas, “aos presos, o respeito à integridade física e moral” e as constituições de determinados estados tratam do mesmo assunto, como a Constituição do estado de São Paulo, que determina, por exemplo, que “a legislação penitenciária estadual assegurará o respeito às regras mínimas da Organização das Nações Unidas para o tratamento de reclusos, a defesa técnica nas infrações disciplinares (...)”.

A *Lei de Execução Penal (LEP)* é a legislação mais detalhada e moderna sobre o assunto: estimula o respeito aos direitos humanos dos presos ao incitar tratamento individualizado e garantir assistência médica, jurídica, educacional, social, religiosa e material, além do estímulo ao uso de penas alternativas, como fianças, serviços comunitários e suspensão condicional. Busca, dessa maneira, a “ressocialização das pessoas condenadas”.

As *Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil* são baseadas nas Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros das Nações Unidas, segundo a HRW. Aspira, entre 65 artigos, normatizar a classificação, alimentação, assistência médica, disciplina contato dos presos como o mundo exterior, educação, trabalho e direito ao voto.

## 1.2. Condições do sistema prisional

A população carcerária do Brasil está distribuída em estabelecimentos de diferentes categorias, incluindo penitenciárias, presídios, cadeias públicas, cadeiões, casas de detenção e distritos ou delegacias policiais; colônias agrícolas ou industriais, centros de observação, casas de albergado e hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico.

Teoricamente, segundo a Lei de Execução Penal, a rota do preso pelo sistema penal deveria seguir o seguinte curso: após ser preso, o suspeito criminoso deve ser levado à delegacia de polícia para registro e detenção inicial: após poucos dias, caso não seja libertado, deve ser transferido para uma cadeia ou casa de detenção, enquanto aguarda julgamento e sentenciamento; condenado, deve ser transferido para um estabelecimento específico para presos condenados. Possivelmente, passa por um estabelecimento em que seu comportamento é estudado. Os estabelecimentos para presos condenados seriam divididos em: fechados – os presídios; semi-abertos: as colônias agrícolas e industriais; e abertos: a casa do albergado. O preso condenado seria transferido para um desses estabelecimentos, conforme suas características particulares. O cumprimento da pena deveria seguir uma rota decrescente de encarceramento, permitindo, assim, a ressocialização do preso.

Na prática, no entanto, a realidade brasileira está muito aquém da legislação. A falta de infra-estrutura física é um dos principais problemas que mantém a prática ainda longe da legislação, com carência de presídios e praticamente ausência de estabelecimentos de regime semi-aberto ou casas de albergados, forçando o cumprimento da pena de parte dos condenados em distritos policiais e delegacias.

Além disso, as diferenças regionais são extremas, sendo que os estabelecimentos penais brasileiros estão mais concentrados juntos às zonas urbanas, fenômeno esse que é uma das justificativas da pertinência do tema da pesquisa por nós proposta. De fato, só o estado de São Paulo mantém quase 40% dos presos brasileiros, com uma população carcerária maior do que a da maioria dos países latino-americanos. Por outro lado, alguns estados encarceram, no total, menos de mil pessoas ou por possuírem uma população realmente baixa ou, talvez, o motivo principal, por incapacidade de aplicação das leis criminais. Este quadro é notável na tabela a seguir, que apresenta diferenças flagrantes da condição prisional, por estado da federação:

Quadro 1  
Número de presos por estado e sua relação com a população do estado

| Estado           | População          | Número de Presos | % País        | Presos por 10,000 hab. do estado |
|------------------|--------------------|------------------|---------------|----------------------------------|
| São Paulo        | 33.699.600         | 58.778 (*)       | 39.51         | 174.42                           |
| Mato G. do Sul   | 1.912.800          | 3.139            | 2.11          | 164.10                           |
| Paraíba          | 3.340.000          | 5.036            | 3.39          | 150.78                           |
| Rondônia         | 1.339.500          | 1.847            | 1.24          | 137.89                           |
| Distrito Federal | 1.737.800          | 2.291            | 1.54          | 131.83                           |
| Rio de Janeiro   | 13.296.400         | 16.468           | 11.07         | 123.85                           |
| Rio G. do Sul    | 9.578.600          | 10.914           | 7.34          | 113.94                           |
| Paraná           | 8.712.800          | 8.160            | 5.49          | 93.66                            |
| Amapá            | 326.200            | 297              | 0.20          | 91.05                            |
| Acre             | 455.200            | 386              | 0.26          | 84.80                            |
| Mato Grosso      | 2.313.600          | 1.808            | 1.22          | 78.15                            |
| Minas Gerais     | 16.505.300         | 12.515           | 8.41          | 75.82                            |
| Santa Catarina   | 4.836.600          | 3.521            | 2.37          | 72.80                            |
| Sergipe          | 1.605.300          | 1.101            | 0.74          | 68.59                            |
| Espírito Santo   | 2.786.700          | 1.770            | 1.19          | 63.52                            |
| Pernambuco       | 7.445.200          | 4.707            | 3.16          | 63.14                            |
| Goiás            | 4.308.400          | 2.628            | 1.77          | 61.00                            |
| Ceará            | 6.714.200          | 3.455            | 2.32          | 51.46                            |
| Roraima          | 262.000            | 123              | 0.08          | 46.91                            |
| Maranhão         | 5.231.300          | 2.405            | 1.62          | 45.97                            |
| Pará             | 5.448.600          | 2.026            | 1.36          | 37.18                            |
| Tocantins        | 1.007.000          | 349              | 0.23          | 34.66                            |
| Rio G. do Norte  | 2.582.300          | 795              | 0.53          | 30.79                            |
| Amazonas         | 2.320.200          | 601              | 0.40          | 25.90                            |
| Bahia            | 12.646.000         | 2.617            | 1.76          | 20.69                            |
| Piauí            | 2.725.000          | 551              | 0.37          | 20.22                            |
| Alagoas          | 2.685.400          | 478              | 0.32          | 17.8                             |
| <b>Total</b>     | <b>155.822.200</b> | <b>148.760</b>   | <b>100.00</b> | <b>95.47</b>                     |

(\*) O estado de São Paulo estaria, hoje, com cerca de 104.000 presos, em função de novos estabelecimentos prisionais implantados no período

Fonte: População dos Estados: IBGE PNAD 1955 – Número de Presos: Secretarias Estaduais de Justiça e Segurança

Apesar de o Código Criminal brasileiro ser federal, cada unidade da federação tem e administra seu próprio sistema penal, incluindo aí estabelecimentos prisionais, polícias independentes e, em determinados estados, leis de execução penal suplementares. Os reflexos desta heterogeneidade legal são perceptíveis, na prática, na hierarquia institucional de comando do sistema penal, nos locais de superlotação, custos, salários, cumprimento de normas, etc.

Por outro lado, o governo federal, por meio do Ministério da Justiça, possui duas agências de política prisional: o Departamento Penitenciário incumbido de aspectos práticos como a liberação de verbas para a construção de presídios e o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária que orienta aspectos de

informação e pesquisa e que publica de dois em dois anos o *Censo Penitenciário Nacional*.

O Ministério da Justiça anunciou, em fevereiro de 2000, um programa denominado Centro de Reabilitação e Integração Social (CRIS) que substituiu o Programa Zero Déficit lançado pelo ministro anterior (cada ministro, uma política?), com o objetivo de criação de 74 mil vagas em penitenciárias de segurança média. O programa anterior se propunha a criar 17 mil vagas de segurança máxima a custo de R\$ 30 mil a R\$ 40 mil cada vaga, isto é, R\$ 10 milhões por presídio. O CRIS se propôs, com o mesmo investimento do programa anterior, a criação de vagas a custo de R\$ 7 mil a R\$ 9 mil cada, uma vez que, segundo estimativas do próprio Ministério da Justiça, 80% dos condenados não precisam cumprir suas penas em regime de segurança máxima, além de contar com a ampliação do uso das penas alternativas. Isso significa uma mudança na política prisional, com ênfase em um sistema que privilegia a reintegração do preso à sociedade. Ainda é uma incógnita se essa nova política irá se consolidar nas próximas gestões.

### 1.3. Questões críticas dos presídios brasileiros

#### **Superlotação**

A superlotação nos presídios brasileiros é reflexo da carência de cerca de 100.000 vagas prisionais (cálculos estimativos do setor). Essa situação tende a se agravar porque, além do enorme aumento no número de condenações no país, mesmo havendo normas internacionais que estabelecem a capacidade e a metragem mínima por preso nos presídios, esse número pode ser facilmente manipulado conforme as características de cada presídio.

Entretanto, a LEP determina que as celas individuais sejam de pelo menos 6,0 m<sup>2</sup>. Porém, esse limite não é cumprido nem mesmo nas celas individuais que quase sempre são divididas entre dois ou mais condenados, ou seja, quase todos os estabelecimentos prisionais brasileiros estão superlotados, aumentando as tensões internas, elevando a violência entre os presos, as tentativas de fuga e os ataques a funcionários. Muitas vezes, as reivindicações dos presos se resumem à transferência para estabelecimentos com menos lotação.

A superlotação tem ainda uma agravante: um enorme número de presos não-condenados seguem cumprindo a reclusão, ocupando cerca de 40% das vagas dos distritos e presídios brasileiros. A maioria desses presos não são acusados por crimes hediondos, estando em situação oposta àquelas recomendadas pela HRW. Por outro lado, estimava-se que, ainda em 1994, havia mais de 275.000 mandatos não-cumpridos no Brasil, número esse maior que a população carcerária.

A HRW estabeleceu em suas avaliações uma série de critérios para determinar as condições dos presídios em face das necessidades de atendimento aos presos. São elas:

**Condições Físicas**

Os presos brasileiros vivem, em sua maioria, em presídios ou cadeias com projetos obsoletos e superlotados, deterioradas fisicamente, sendo obrigados, muitas vezes, a dormir no banheiro ou até mesmo presos às grades. Além disso, a maior parte das provisões de higiene e vestuário é de responsabilidade dos detentos, levando à exploração pela troca dos bens de cada um.

O tamanho e a forma dos presídios têm relação direta com o bom funcionamento interno, incluindo o cumprimento de normas e a reabilitação dos presos. No Brasil há uma variação enorme das condições dos presídios. A maioria está em péssimas condições de conservação, o mesmo ocorrendo com as delegacias e distritos policiais, todos superlotados.

**Trabalho**

No Brasil, o aprendizado e a execução de um ofício dentro dos presídios é um dos objetivos garantidos por lei, porque se acredita que um detento possa aumentar muito suas chances de integrar-se com sucesso à sociedade, após ser solto, ao ocupar sua vida durante o cumprimento da pena.

Entretanto, o problema surge mais com a falta de oferta de trabalho e mesmo de recreação dentro dos presídios do que com a falta de interesse dos presos em se dedicar a um ofício. Além disso, órgãos internacionais e a LEP sugerem que de cada três dias trabalhados dentro do presídio, um dia seja debitado da pena do condenado. Dessa forma, é importante para o detento ter acesso ao trabalho. Considere-se também a necessidade de a maioria dos presos contribuírem para o sustento de sua família, a maior parte situada em estratos de baixa renda e com os encargos adicionais advindos da prisão de um de seus membros. O salário sugerido para o detento pela LEP é de  $\frac{3}{4}$  do salário mínimo.

Sem a possibilidade de trabalho, o tédio e a indolência acabam se tornando parte da vida do detento, gerando um quadro de constante insatisfação, tensão, adesão a grupos organizados (quadrilhas), etc.

**Educação**

O nível educacional de grande parte dos presos no Brasil é baixo, reduzindo as possibilidades de trabalho dentro da prisão. A LEP determina que sejam oferecidos aos detentos ensino básico e formação vocacional e profissional, o que também não acontece na maioria dos presídios brasileiros.

**Exercício e Recreação**

A existência de áreas livres, quadras de esportes e campos de futebol variam de prisão para prisão. E, como boa parte dos presos não têm acesso a trabalho, terminam por ficar com muito tempo ocioso.

Algumas prisões têm pátios ou quadras ao ar livre, ao lado dos blocos de celas, nos quais os presos passam o dia inteiro. Em outras prisões, detentos de pavilhões ou galerias diferentes são levados para as áreas de recreação em turnos.

Em geral, os presos das celas de isolamento que, por qualquer razão, devam ser mantidos separados do resto da população carcerária, dispõem de oportunidades de exercício mais limitadas.

O exercício é praticamente impossível nas delegacias policiais. Muitas delas têm pátios vizinhos às celas, onde os presos ficam soltos durante o dia. Se as carceragens tivessem o número de presos para a qual foram planejadas, seriam possíveis atividades recreacionais, mas a superlotação eliminou essa opção. Em vez disso, para passar o tempo, os presos vêem televisão, escutam rádio, cantam, jogam cartas e conversam. Como um detento disse, ressaltando a rotina diária de completa indolência, ele não tem *“nada para fazer o dia inteiro a não ser pensar em fugir”*.

Tanto nas prisões como nas delegacias, é por meio da televisão e das drogas que os presos procuram fugir de seu estreito e desalentador cotidiano.

#### **Vínculos Familiares**

É condição dos direitos dos detentos que lhes seja garantido o contato com seus familiares. A maioria dos detentos tem fortes vínculos familiares que precisam ter um mínimo de continuidade, inclusive para garantia de condições psicológicas favoráveis. Nesse contexto de contato e relações com a família, destaca-se a preocupação que os presos têm com a condição econômica, visto que sua condição impede a ajuda econômica à família, a não ser que ele possa exercer trabalho remunerado no sistema prisional. Além da questão econômica, o contato regular com familiares é imprescindível para que ele se mantenha em condições de suportar o fardo da prisão, sem o que sua condição emocional se deteriora rapidamente. Assim, é necessário que o detento possa ter contatos regulares com seus familiares, o que muitas vezes é obstaculizado pela distância entre o presídio para qual foi transferido e a cidade em que reside sua família.

## **2. O SISTEMA PENITENCIÁRIO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

### **2.1. Histórico**

A história do sistema penitenciário de São Paulo iniciou-se em 1/3/1892, quando o Decreto n. 28 criou a Secretaria da Justiça.

Até o início de 1979, os estabelecimentos destinados ao cumprimento de penas privativas de liberdade, no estado de São Paulo, estavam subordinados ao Departamento dos Institutos Penais do Estado – Dipe, órgão pertencente à Secretaria da Justiça.

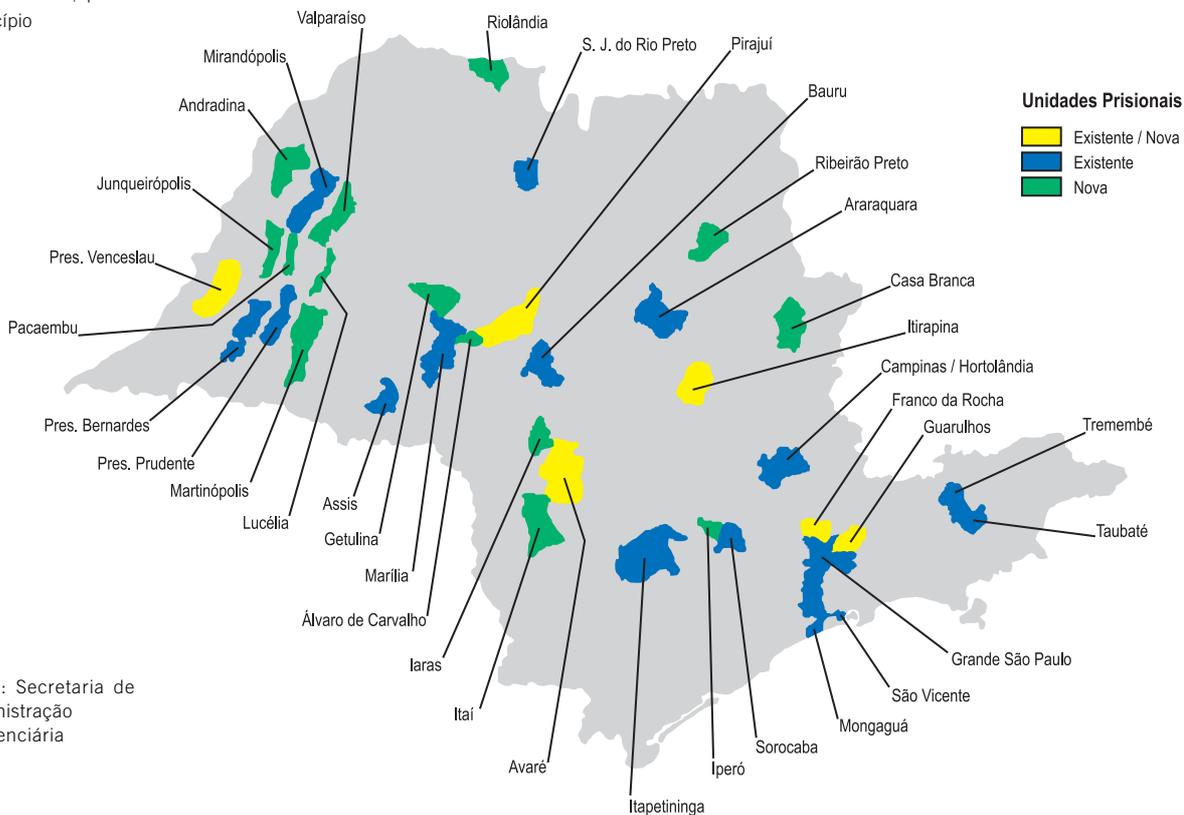
Com a edição do Decreto n. 13.412 de 13/3/1979, o Dipe foi transformado em Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários do Estado – Coespe, na época com 15 unidades prisionais.

Quadro 2  
Penitenciárias – regime  
fechado, implantadas a  
partir de 1998

Fonte: Secretaria de  
Administração  
Penitenciária

| Município          | Vagas |
|--------------------|-------|
| Avaré              | 852   |
| Franco da Rocha I  | 852   |
| Franco da Rocha II | 852   |
| Guarulhos          | 1.200 |
| Casa Branca        | 852   |
| Iperó              | 852   |
| Pirajuí            | 852   |
| Pres. Venceslau    | 852   |
| Itirapina          | 852   |
| Álvaro de Carvalho | 792   |
| Andradina          | 792   |
| Getulina           | 792   |
| Junqueirópolis     | 792   |
| Lucélia            | 792   |
| Martinópolis       | 792   |
| Pacaembu           | 792   |
| Itaí               | 792   |
| Riolândia          | 792   |
| Ribeirão Preto     | 792   |
| Iaras              | 792   |
| Valparaíso         | 792   |

Ilustração 1  
Estado de São Paulo:  
localização de  
penitenciárias, por  
município



Fonte: Secretaria de  
Administração  
Penitenciária

Há uma tendência recente no Estado, de separar-se a política e a gestão do sistema penitenciário da Secretaria da Justiça para uma secretaria específica, em face da complexidade e extensão que aquele sistema foi gradativamente tomando. Essa é uma tendência que oscila a partir da linha ideológica e na política das administrações estaduais.

Nesse processo, a Lei n. 8209, de 4/1/1993, criou e o Decreto n. 36.463, de 26/01/1993, organizou a Secretaria da Administração Penitenciária com as atribuições de: execução da política estadual de assuntos penitenciários; organização, administração, coordenação, inspeção e fiscalização dos estabelecimentos que a integram; classificação dos condenados; acompanhamento e fiscalização do cumprimento de penas privativas de liberdade em regime de prisão albergue; adestramento profissional dos sentenciados e o oferecimento de trabalho remunerado; supervisão dos patronatos e assistência aos egressos; emissão de pareceres sobre livramento condicional, indulto e comutação de penas; realização de pesquisas criminológicas; assistência às famílias dos sentenciados.

Ocupou a direção da secretaria na gestão Covas um grupo político identificado com a corrente de direitos humanos que se substancia na Comissão de Justiça e Paz ligada à Arquidiocese de São Paulo. A secretaria, mesmo desenvolvendo programas para corresponder às propostas do Programa Nacional de Direitos Humanos, adotando medidas para a humanização das unidades prisionais (pelos projetos que teoricamente visam à reabilitação do preso com oferta de trabalho, profissionalização e educação, o comprometimento da sociedade com a questão penitenciária), não conseguiu atingir as metas estipuladas. Diga-se que um mérito daquela gestão foi a manutenção da Secretaria da Administração Penitenciária que traz à tona, com especificidade, toda a questão penitenciária como política pública, pois o sistema prisional, em sua tradição, é retrógrado.

## 2.2. Situação recente

O governo do estado investiu nos últimos anos (1998-2000) R\$ 230 milhões na construção de 21 unidades prisionais de regime fechado, significando 17.520 novas vagas e cerca de 7.000 vagas de trabalho, entre agentes de segurança, pessoal administrativo e de nível universitário.

Além das 17.520 vagas abertas com a construção das unidades, a Secretaria da Administração Penitenciária vem implantando 860 vagas de regime semi-aberto pelo Programa Reconstruindo as Prisões, substituindo a mão-de-obra externa pela mão-de-obra do preso na construção e na reforma das unidades. Os presídios semi-abertos estão em construção nos municípios de Mirandópolis (360 vagas), Marília (250) e Presidente Prudente (250).

Naquela gestão, a parte mais visível da política penitenciária foi a implantação das 21 novas penitenciárias, o maior programa do gênero no Brasil. Porém é importante assinalar outras propostas que vêm sendo também implantadas pela atual gestão com o objetivo de alicerçar uma política que tem como pano de fundo os direitos humanos:

- Programa de Penas Alternativas e de prestação de serviços à comunidade, visando garantir aos presos com esse direito (condenados até dois anos e com projeto de lei no Congresso para estender esse período para quatro anos) de cumprirem suas penas em serviços prestados à comunidade. Hoje, reconhecidamente, 40% dos presidiários estão em condição de enquadrarem-se nesse programa – o problema de sua implantação residindo na abertura de oportunidades para o trabalho, em face das questões de organização e nas resistências ao programa pelo setor mais conservador do sistema.

- Programa da Academia Penitenciária (ACADEPEN), vinculado a essa escola penitenciária que funciona para os funcionários dentro do sistema, visando ao aperfeiçoamento de agentes de segurança penitenciária, psicólogos, assistentes sociais e psiquiatras, por meio de cursos com ênfase em direitos humanos, cidadania e saúde do trabalhador. Os novos diretores de presídios, peças-chave na política administrativa desses estabelecimentos, têm de passar por cursos destinados a dirigentes. Todos os cargos para funcionários têm sido preenchidos por concurso público, com entrevistas individualizadas.

- Programa de Conselhos de Comunidade para presídios e cadeias públicas, já previstas na Lei de Execuções Penais – esses conselhos são municipais, com três membros, no mínimo, nomeados pelo juiz da Vara de Execuções Penais, com poderes legais para fiscalizarem e montarem propostas e serviços aos presos. O estado de São Paulo tem hoje, funcionando, cerca de 30 conselhos, dos quais vêm saindo exemplos como a APAC do município de Bragança Paulista.

- Programa de Assistência Judiciária aos presos, que contrata advogados e estagiários a fim de aprimorar o acompanhamento de sentenças e estabelecer a execução penal (assistência penitenciária) dentro do sistema penitenciário. Esse programa conseguiu chegar a ponto de atender imediatamente ao preso que chega à casa de detenção, resolvendo o problema de acúmulo de casos não-atendidos que se estendiam por anos de estadia.

Esses programas só se mostram viáveis na medida em que incorporaram, por meio de convênios, outros órgãos do setor público e/ou da comunidade, ampliando e favorecendo sua implantação. Assim, entre outros, estão ligados aos programas: Instituto Latino-Americano para a Prevenção de Delitos e Tratamento do Delinqüente (ILANUD), Fundação Manoel Pedro Pimentel (FUNAP), Ministério da Saúde, Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho, ESALQ, UNIP, etc.

### 2.3. Os projetos penitenciários do governo do estado de São Paulo, nas duas últimas gestões

A penitenciária do estado foi o marco básico e o grande paradigma importante de projetos penitenciários. Sua organização com edificações específicas para cada tipo de função (celas, trabalho, administração vinculadas a um grande eixo central de circulação) vem sendo, com poucas alterações, utilizada para os projetos posteriores e mais recentes de penitenciárias. Aquela organização espacial recebeu, na época de sua implantação, o codinome figurativo “poste de luz”, depois alterado para “espinha de peixe”, como é conhecido até hoje.

A Penitenciária de Araraquara, projeto mais recente, dos anos 70, apresenta instalações até sofisticadas, como a capela, porém dentro dos princípios organizativos do sistema “espinha de peixe”. Houve variações no processo construtivo, desde o uso intenso do concreto até a tentativa de utilização de vidros resistentes ao invés de grades nas janelas (abandonada porque os presos descobriram formas fáceis para quebrar o vidro), porém o esquema básico de organização continuou o mesmo. A falta de alternativas para a organização espacial das penitenciárias vem corroborar a hipótese que o setor penitenciário do estado é bastante conservador.

A proposta que criamos para um tipo alternativo e diferenciado de projeto penitenciário, logo batizado como projeto “em cruz” e que prescinde do grande corredor central do projeto “espinha de peixe”, só foi possível na década de 90, apesar de estarmos atuando no setor penitenciário desde 1984. Assim, passaram-se mais de 70 anos para que houvesse uma alteração mais ampla no projeto de penitenciárias. Isso ocorreu pela mudança na concepção política do setor e que se refletiu, inclusive, na questão do projeto. Houve interesse, deu-se oportunidade para novas propostas e desenvolveu-se um processo de produção do projeto com amplas consultas e participações do próprio setor penitenciário, principalmente dos diretores de presídios, o que não ocorria antes. Não julgamos que esse processo de mudança esteja totalmente consolidado, podendo, inclusive, haver recuos, mas já houve um avanço importante, inclusive com a implantação de 12 novas penitenciárias com o partido “em cruz”. Diga-se de passagem que a administração do Estado implantou também oito penitenciárias com o modelo “espinha de peixe” (cujo projeto foi por nós revisto), porque parte dos diretores de penitenciárias do estado preferiam um modelo, que já conheciam, para fins de administração e controle. No momento, estão em construção mais 11 penitenciárias para que o governo consiga, conforme previsto e declarado, a erradicação total da Casa de Detenção do Carandiru, no ano de 2002.

### 3. NOVAS MUDANÇAS NA QUESTÃO DOS PROJETOS PRISIONAIS

#### 3.1. A questão da segurança e o crime organizado

Nos últimos anos, surgiram organizações criminosas estruturadas que passaram a agir internamente nos presídios, cooptando novos elementos, enfrentando membros de outras facções rivais, exigindo políticas diferenciadas, por parte do Estado, para enfrentá-las, inclusive na questão prisional. Esse novo estágio de entidades criminosas trouxe, como uma das respostas do Estado, a criação de presídios de alta segurança, para cumprimento de pena, inclusive, de chefes e membros destas organizações, considerados de alta periculosidade. Em julho de 2002, o governo federal anunciou a construção de cinco penitenciárias de alta segurança, especialmente destinados a presos “inadaptados”, conforme declarações do então secretário Nacional de Justiça. Outras conseqüências do aparecimento de organizações criminosas é a necessidade de um novo critério de alocação de presos em estabelecimentos, a fim de evitar confrontos internos entre grupos de facções diferentes, criando situações de risco para a segurança dos detentos.

#### 3.2. Projetos prisionais diferenciados

As respostas do Estado ante novas realidades na condição criminal trazem exemplos recentes, não muitos, de projetos prisionais diferenciados. Eles surgem, por exemplo, como relatado no item anterior, da condição do crime ter se organizado. Surgem, também, de novas propostas de ressocialização de presos, como é o caso dos Centros de Ressocialização, com regime disciplinar diferenciado e cuja gestão é compartilhada com a comunidade local. Esse último exemplo, com experiência iniciada em Bragança Paulista, está gerando a implantação de 10 novas unidades, com projeto desenvolvido especificamente para o novo modelo de ressocialização. A unidade tem capacidade para 210 presos, vindos exclusivamente de cadeias da comarca e das penitenciárias próximas.

Outro exemplo de projeto diferenciado é o Centro de Detenção Provisória, destinado a presos transitórios: sem pena estabelecida ou sem presídio determinado para transferência. Esse tipo de detenção gerou dois projetos específicos: o primeiro é o modelo verticalizado, com capacidade para 576 detentos, criado para áreas urbanas densas, com poucos terrenos disponíveis e bem localizados para obras prisionais, e cujo primeiro projeto está sendo implantado em São Bernardo do Campo; o segundo projeto é concebido como uma penitenciária muito compacta, com redução de espaços e serviços coletivos, no pressuposto de que os presos aí fiquem poucos dias. Tem capacidade para 768 vagas.

## 4. AVALIAÇÃO CRÍTICA DO PROCESSO DE PROJETO E IMPLANTAÇÃO DAS UNIDADES PRISIONAIS

### 4.1. O prazo político e o ritmo das implantações

Por falta de uma política explícita, contínua, os investimentos em edifícios prisionais dependem mais de circunstâncias políticas e atuações pontuais, com riscos de descontinuidade, inclusive na mudança de administrações, caso as condições políticas se alterem. Como essa é a tônica que tem caracterizado o setor prisional, a disponibilidade de recursos passa a ser aleatória, induzindo a um despreparo no setor de projetos. Só se pensa no projeto quando as verbas para as edificações aparecem. Nesse caso, os prazos políticos que condicionam o uso das verbas impõem um cronograma para sua utilização, isto é, para as edificações serem concluídas, no qual o espaço disponível para a elaboração (inclusive, o amadurecimento) do projeto fica extremamente reduzido, dificultando propostas inovativas e maiores intervenções dos gestores. A questão de prazos exíguos condiciona também o grau de detalhamento do projeto e, inclusive, sua implantação, que é um item crítico para os custos do complexo em função das condições e extensão físicas exigidas dos terrenos.

### 4.2. A formulação dos projetos e os seus usuários

À exiguidade de prazos somam-se recursos limitados para a fase de projeto, em que não fica incluído o balanço e a avaliação das experiências anteriores. Esse balanço significa, principalmente, consultas e avaliações com os futuros gestores do edifício quanto a problemas habituais ou específicos provocados por condições físicas e funcionais de edifícios similares ou de projetos já com implantações sistemáticas. Não existe mesmo uma forma de os gestores (principalmente os diretores dos estabelecimentos) identificarem ou estarem habilitados para identificar os problemas que enfrentam e que tenham surgido ou tem a ver com a questão espacial. Aliás, observa-se que os funcionários não têm um conhecimento suficiente do projeto e das instalações do estabelecimento. Esse conhecimento deveria ser uma norma para informação dos funcionários quando se inicia a operação de um estabelecimento, ou quando o funcionário inicia seu trabalho no mesmo.

### 4.3. A localização dos presídios

Um projeto de penitenciária, principalmente aquele relativo às de regime fechado, abrange programas extensos e com exigências de segurança que se traduzem em consumo de terreno para sua implantação. Assim, uma penitenciária de segurança máxima, com capacidade para 730 presos necessita de uma área de terreno com 55.000 m<sup>2</sup> e, por questões de segurança e de facilidade construtiva, em terreno plano. Essas exigências de programa e construtivas são

restrições importantes que limitam as áreas disponíveis, principalmente em regiões de relevo movimentado como é o caso da região metropolitana de São Paulo. Há pouca disponibilidade de terrenos amplos, planos e bem localizados na RMSP, para atender às demandas progressivas de estabelecimentos prisionais nessa mesma região. Nessa região, de onde provém mais da metade dos presos do estado, é importante que se oriente os projetos para soluções verticais, com menor consumo de áreas de terreno, sem o que as edificações prisionais vão ter que se localizar cada vez mais distantes.

Uma segunda questão se refere à falta de uma política de terras por parte do setor público, inclusive do governo estadual, que garanta localizações adequadas para os serviços públicos, especificamente para penitenciárias, o que tem sido um problema crítico no processo de localização de serviços públicos. O Estado não tem uma política sistemática que relacione suas necessidades crescentes de implantação de serviços com a disponibilidade de terrenos próprios. A falta dessa política, a descontinuidade nos programas que demandam áreas, como é o caso das penitenciárias, acabam levando a decisões de localização muitas vezes improvisadas e discutíveis. Assim, apela-se para a disponibilidade de terrenos dentro do acervo de propriedade do estado e aceita-se o local menos pior, ou então, acerta-se com o município em que seria implantada a obra, a responsabilidade pela obtenção do terreno. De qualquer forma, essa utilização contínua de terrenos do Estado, sem a devida reposição, leva a uma diminuição constante do estoque disponível, apontando para um estrangulamento maior na questão das futuras localizações de equipamentos públicos, inclusive de penitenciárias. Seria fundamental que o Estado montasse um sistema de aquisição de terras, antecipadamente às suas necessidades, aquisição essa respaldada em uma política mais ampla relativa às demandas previsíveis de implantação de obras e serviços, em seus diversos setores de atuação, inclusive no setor prisional.

Uma outra questão se refere às relações do Estado com a comunidade: tem havido uma pressão progressiva e cada vez maior, por parte das comunidades, inclusive de municípios, rejeitando a localização de estabelecimentos prisionais em suas proximidades. A disseminação junto à opinião pública que estabelecimentos prisionais são fontes de insegurança e ameaça, a quantidade crescente de fugas em presídios e cadeias, a questão da violência que cada vez mais invade o cotidiano dos cidadãos, estão na base da rejeição das comunidades ante novos estabelecimentos prisionais em suas proximidades. Aceita-se que é importante construir prisões, mas que sejam localizadas longe da comunidade. Há poucas décadas, a implantação de um novo presídio era visto como fonte de investimentos e de empregos e as prefeituras faziam o possível para receberem o estabelecimento. Hoje, dificilmente um município importante aceita novos presídios em seu território. Assim, o fator localização de unidades prisionais coloca para o Estado, além do problema que enfrenta com a falta de uma política adequada de terras, a necessidade de negociações com as comunidades em

presença. Isso tem levado à implantação de presídios em municípios menores, de pouca expressão urbana, menos capazes de fazer frente a uma negociação com o Estado. Assim, pela linha de menor resistência, o fator localização acaba tendo uma solução, pelo menos, precária.

#### 4.4. A falta de continuidade na avaliação do processo

O Estado não mantém um sistema que acumule e avalie sistematicamente seus projetos penitenciários e seus desdobramentos: implantação, operação e manutenção que permitisse uma reciclagem de todas essas etapas. Inclusive, não se investe em pesquisas que permitam conhecer experiências significativas de outros países.

As questões de planejamento se desdobrando nos fatores: localização, projeto, obra e da gestão das penitenciárias, são temas que não têm tido a importância devida na política praticada. Assim, perdem-se experiências importantes, investem-se recursos, sempre escassos, sem preocupações suficientes sobre os resultados futuros. Por exemplo, uma questão básica a ser considerada para os projetos penitenciários é a relação entre o número de presos e o número de funcionários em cada estabelecimento: enquanto a capacidade em vagas prisionais do estabelecimento é precisamente determinada no projeto, o número de funcionários exigido para a manutenção e operação do estabelecimento também tem relação com o projeto. Isso porque a forma de organização espacial do estabelecimento e as questões ligadas ao funcionamento do mesmo, principalmente, a segurança, exigem alocações precisas de funcionários. Pois bem, não conhecemos nenhum estudo ou avaliação que já tenha sido feita sobre esse tema e que tenha servido de orientação para os projetos.

O fato maior é que temos, em nossa cultura, um cuidado maior pelo planejamento, pelo projeto e também pela manutenção dos bens públicos. Assim, o projeto não é, em geral, suficientemente valorizado pelo setor público, estando o foco de interesse maior concentrado na construção da obra. Esse fato ocorre também no setor prisional, dificultando resultados melhores e maiores racionalidades na questão de seus projetos.

Por outro lado, abordando o fator operação e manutenção, que tem importância e rebate-se e alimenta o projeto, nota-se uma falta de modelos adequados para a racionalidade daquelas atividades. Se tomarmos o exemplo de como se dá o processo de controle da operação e manutenção de um hotel, estabelecimento que, pelo conjunto de atividades e funções que envolve, pode ser comparado a um presídio, apesar de todas as diferenças existentes entre os dois, observa-se que o processo, no hotel, é muito programado e tem um caráter permanente, sendo continuamente aperfeiçoado. O processo de controle da operação e manutenção hoteleira, por exemplo, poderia ser perfeitamente adaptado a um presídio. É interessante que essa possibilidade ainda não tenha sido considerada na administração penitenciária, o que mostra, minimamente, uma falta de perspectiva mais ampla sobre a racionalidade e a economia do setor.

## BIBLIOGRAFIA

- ABREU, S. F. Adorno de. Crime e cotidiano. A criminalidade em São Paulo (1880-1924). *Temas IMESC: Sociedade, Direito, Saúde*. São Paulo, v. 1, n. 1, p. 143-145, 1984.
- \_\_\_\_\_. Sistema penitenciário no Brasil – Problemas e desafios. *Revista USP*. São Paulo, n. 9, p. 65-78, 1991.
- ABREU, S. F. Adorno de; BORDINI, E. B. Trindade; RODELLO, C. da C. Marques. Estimativa da reincidência criminal. *Temas IMESC: Sociedade, Direito, Saúde*. São Paulo, v. 1, n. 1, p. 49-69, 1984.
- ARQUITETURA, n. 61, p. 5-10, jul. 1967.
- \_\_\_\_\_. n. 62, p. 7-12, ago. 1967.
- BARRETO, Paulo Thedin. Casas de Câmara e Cadeia. *Arquitetura Oficial I*, Textos escolhidos da Revista do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. São Paulo: FAUUSP, MEC-IPHAN, p. 101-253.
- BASALO, J. Carlos García. Introduccion a la arquitectura penitenciaria. *Revista Penal y Penitenciaria*. Buenos Aires, n. 22, p. 41-132, 1959.
- BIERRENBACH, M. I.; SADER, Emir; FIGUEIREDO, C. P. *Fogo no Pavilhão – Uma proposta para o menor*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.
- BRÁSILIA. Ministério da Justiça – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Diretrizes para elaboração de projetos e construção de unidades penais no Brasil*. Brasília: Empresa Oficial, 1995.
- \_\_\_\_\_. Departamento Penitenciário Nacional. *Orientações para elaboração de projetos para construções de estabelecimentos penais*. Brasília: Empresa Oficial, 1988.
- BRUNI, José Carlos. Foucault: O silêncio dos sujeitos. *Tempo social – Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, v. 1, n. 1, 1989.
- CONSULTING ENGINEER, Londres, v. 34, n. 4, p. 86-118, out. 1972.
- COSTA, Álvares Pires da. *Revista Penal e Penitenciária*. ano 1, v.1, p. 85-91, 1ª e 2ª sem. de 1940.
- FUNDACION PAZ CIUDANA. *Modernizacion del sistema carcelario – Colaboracion del sector privado*. Santiago de Chile: Editorial Antartica S.A., 1994.
- GAIRWEATHER, Leslie; MCCONVILLE, Seán. *Prison architecture – Policy, design and experience*. Oxford: Architectural Press, 2000.
- GENNARO, Giuseppe Di et al. *Prison architecture*. Londres: The Architectural Press Ltd, 1975.
- GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva, 1974.
- JORGE, Wilson Edson. *O sistema penitenciário do Estado de São Paulo e os projetos de estabelecimentos prisionais*. São Paulo, 2000. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_. Projetos para o Sistema Penitenciário do Estado de São Paulo, *Revista Pós*, São Paulo: FAUUSP, p. 7-21, jun. 1977.
- KAHN, Tulio. Sistema prisional brasileiro: Algumas comparações internacionais e perspectiva para os próximos anos. *Revista do ILANUD*. São Paulo, n. 03, p. 43-47, 1997.
- LEMOS, Brito. Evolução do sistema penitenciário brasileiro nos últimos 25 anos. *Revista Penal e Penitenciária*. ano 3, v. 3, p. 31-95, 1ª e 2ª sem. de 1942.
- MESQUITA NETO, Paulo de. Crime, violência e incerteza política no Brasil. *Cadernos Adenauer: A violência do cotidiano*. São Paulo, p. 9-42, mar. 2001.
- NOGUEIRA, Acácio. A penitenciária de São Paulo – Seu histórico e desenvolvimento no período de 1910 a 1940. *Arquitetura penal e penitenciária*. São Paulo, p. 17-25, 1940.
- ORNSTEIN, Sheila Walbe. Arquitetura e responsabilidade social: Algumas considerações sobre a avaliação pós-ocupação (APO) de estabelecimentos penais urbanos. *Sinopses*. São Paulo, FAUUSP, n. 15, p. 10-16, jun. 1991.

- PEDROSO, Regina Célia. *Os signos da opressão – Condições carcerárias e reformas prisionais no Brasil (1890-1940)*. São Paulo, 1995. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- REVISTA DO ILANUD. Penas alternativas: Perspectivas para o sistema prisional brasileiro. São Paulo, n. 2, p. 29-38, 1997.
- \_\_\_\_\_. São Paulo, n. 06, 1997.
- RECENT PRISON CONSTRUCTION – 1950-1960. U. S. Bureau of Prisons 1960.
- REVISTA DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA. *Criminal e Penitenciária*. Brasília, v. 1, n. 2, p. 111-143, jul./dez. 1993.
- SÁ, A. A. de. Arquitetura carcerária e tratamento penal. *Revista dos tribunais*. São Paulo, ano 79, v. 651, p. 247-257, 1990.
- SALLA, Fernando Afonso. *O trabalho penal: Uma revisão histórica e as perspectivas frente à privatização das prisões*. São Paulo, 1991. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_. *O encarceramento em São Paulo: Das enxovias à Penitenciária do Estado*. São Paulo, 1997. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- SÃO PAULO. *Anais do Simpósio sobre o sistema penitenciário*. São Paulo: Empresa Oficial, 1996.
- SÃO PAULO. *Programa Estadual de Direitos Humanos do Governo do Estado de São Paulo*. São Paulo: Empresa Oficial, 1997.
- SAPORI, Luís Flávio; WANDERLEY, Cláudio Burian. A relação entre desemprego e violência na sociedade brasileira: Entre o mito e a realidade. *Cadernos Adenauer: A Violência do Cotidiano*. São Paulo, p. 43-74, mar. 2001.
- SEGAWA, Hugo. *Construção de ordens: Um aspecto da arquitetura no Brasil – 1808-1930*. São Paulo, 1987. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- WOLFMANN, Luiz Carlos. Entrevista: “Trinta anos de cadeia”. *Temas IMESC: Sociedade, Direito, Saúde*. São Paulo, v. 1, n. 1, p. 127-142, 1984.

## PALAVRAS-CHAVE (KEY WORDS):

Política prisional, governo do estado de São Paulo, legislação prisional, projetos de presídios, penitenciárias, cadeias, implantação de unidades prisionais.

*Prison policy, government of São Paulo state, prison legislation, prison design, penitentiaries, jails, penitentiary implementation.*

---

### **Wilson Edson Jorge**

Professor do curso de graduação e professor/orientador no curso de Pós-Graduação da FAUUSP.