

# Em busca de uma política pública para os presídios brasileiros

As CPIS do sistema penitenciário de 1976 e 1993

Dani Rudnicki e Mônica Franco de Souza

## Sumário

1. Introdução. 2. A CPI da ditadura. 3. A CPI da LEP. 4. Conclusão.

### 1. Introdução

Os reformadores, na Europa, no século XVIII, apontaram a necessidade de transformação do modelo penitenciário então nascente. O descaso que se percebe, desde aqueles tempos, para com a situação dos presos, fruto da própria organização social, fizeram com que a falência do sistema prisional fosse declarada em obras como “Vigiar e punir” (FOUCAULT, 1975). Denunciou-se o fracasso desse modelo que, todavia, segue sendo a forma contemporânea de punição (RUDNICKI, 1999, p. 544).

No Brasil, a realidade do modelo penitenciário foi apresentada em livros como “A questão penitenciária”, de Augusto Thompson (primeira edição datada de 1976) ou “A falência da pena de prisão”, de César Bittencourt.

Neste artigo, propomos pensar essa realidade a partir de duas das três Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) criadas pela Câmara dos Deputados, nos anos de 1976, 1993 e 2008. A análise das duas primeiras Comissões<sup>1</sup> tem o objetivo geral de conhecer a realidade desse sistema, ou, mais

Dani Rudnicki é Advogado, Professor do Centro Universitário Ritter dos Reis, Doutor em Sociologia/UFRGS, Presidente do Movimento de Justiça e Direitos Humanos.

Mônica Franco de Souza é Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Ritter dos Reis.

<sup>1</sup> Por questão de espaço, a terceira CPI será objeto de um artigo específico.

especificamente, de verificar qual a finalidade dessas intervenções, quais as conclusões dos parlamentares sobre o sistema e se existiram reflexos das CPIs na atual situação das casas prisionais e na legislação vigente.

Importa destacar, antes da análise propriamente dita, que a situação do sistema penitenciário deveria ser pensada como parte de uma política criminal e que esta deve ser compreendida não apenas como reflexões sobre direitos e garantias individuais dos cidadãos, e, sim, como um processo de tomada de decisões que envolva a definição de prioridades, de recursos e previsão de impactos, bem como planos de ações a serem desenvolvidas por governos (e instituições privadas) (FREY, 2000, p. 226; BUCCI, 2002, p. 241).

Assim, compreendemos política pública como a forma de o Estado atuar em relação a um problema ou situação, ou seja, o conjunto de decisões, e ações, discricionárias, políticas, tomadas pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e pela sociedade civil, que definem prioridades e atuações.

Ainda, para melhor compreensão do objeto deste estudo, define-se que a CPI é instrumento pelo qual o Poder Legislativo fiscaliza e exerce controle político da administração pública, destinando-se a investigar fato relacionado à administração, que seja de interesse público (BRUM, 2002, p. 111-112).

Nos termos do artigo 58, § 3º, da Constituição Federal, as comissões parlamentares de inquérito “terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas”. A norma constitucional ainda dispõe que, se for o caso, as conclusões serão encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

## 2. A CPI da ditadura

Em 11 de março de 1976, foram aprovados o relatório e as conclusões de Comissão

Parlamentar de Inquérito, instaurada no ano anterior, destinada a proceder ao levantamento da situação penitenciária do país naquele momento.

A Comissão ouviu quinze autoridades, entre as quais se destaca o já citado professor Augusto Thompson, à época, diretor do Departamento do Sistema Penitenciário do Rio de Janeiro.

A CPI foi instaurada em meio a grandes mudanças políticas. O general Ernesto Geisel, então presidente, governava o país sob pressão da população descontente com a Ditadura Militar. Nas eleições parlamentares de 1974, mais de 40% das cadeiras do Congresso Nacional foram ocupadas por integrantes do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), de oposição ao regime militar. De acordo com o seu relator, deputado Ibrahin Abi-Ackel, membro da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), a CPI possuía como objetivo:

“[...] processar o levantamento da realidade penitenciária no País e, em conseqüência, sugerir as determinações ou princípios que possam conduzir o Governo Federal à adoção de medidas capazes de compatibilizar o sistema penitenciário nacional com o estágio de civilização no Brasil” (BRASIL, 1976, p. 47).

Essa, porém, não era a intenção dos opositoristas. Odacir Klein, então deputado federal, lembra que a ideia de realizar uma CPI surgiu com a finalidade de a oposição conhecer e denunciar a realidade da situação dos presos políticos e que, quando os deputados governistas perceberam tal fato, tentaram evitar que ela acontecesse. Ele recorda:

“Desde o início dos trabalhos, nós, da oposição, tentamos priorizar a investigação do tratamento dado aos presos políticos. A situação, que era maioria, tentava evitar tal investigação. Criou-se uma divisão que prejudicou o início das atividades da CPI. Superada esta fase, os trabalhos

transcorreram de forma razoável.” (KLEIN, 2009).

Sobre o assunto, o professor de direito Virgílio Dominicci, em depoimento prestado à Comissão, questionado sobre a finalidade do apresamento do delinquente político, tendo em vista que se está diante de um “delito ideológico”, respondeu o seguinte:

“[...] acho que se deve ter local adequado para eles, para mantê-los distanciados dos criminosos tradicionais. Porque acontece o seguinte: se numa instituição como a prisão da Ilha Grande, onde existem criminosos de toda natureza, os criminosos souberem que está sendo dado ao condenado político tratamento especial, haverá motim.” (BRASIL, 1976, p. 30-31)

Assim, com relação a este objetivo, a situação, aliada do Regime Militar, parece ter vencido o embate, pois, com exceção dessa declaração, o tema não foi contemplado pelo relatório final.

Todavia, o esforço dos deputados, do ângulo dos Direitos Humanos, não pode ser depreciado. A análise do sistema penitenciário aconteceu sob dupla perspectiva:

“Além de tomar depoimentos e de inspecionar prédios e instalações, regime prisional, garantias e direitos do prisioneiro, trabalho e alimentação, prática de esportes, tratamento médico – todos os aspectos, em suma, da vida prisional –, empenhou-se no diagnóstico dos efeitos da prisão sobre a personalidade do recluso em confronto com o objetivo da pena privativa de liberdade, destinada, nos termos do novo Código Penal (art. ) a exercer sobre o condenado ‘uma individualizada ação educativa’, no sentido de sua recuperação social” (Idem, p. 1).

A CPI constatou que o objetivo da pena, qual seja, a “individualizada ação educativa”, é obstaculizado pela superlotação carcerária, que impede a concretização de tratamento individualizado adequado ao

recluso. Constatou-se, ainda, que a superlotação, na fase anterior à condenação, é maior que a da execução da pena, percepção que praticamente reproduz trecho do depoimento prestado por Jason Albergaria, diretor da Penitenciária de Neves:

“Há dois tipos de superlotação nas prisões: a) a dos presos nas fases policial e processual; b) e a dos presos definitivamente condenados. Na reunião da Costa Rica, em março de 1974, observou-se que a superlotação na fase anterior à condenação é maior que a da execução da pena. A causa estaria na prisão preventiva e na lentidão processual. Quanto à superlotação nos estabelecimentos penitenciários, a explicação estaria no reduzido número de estabelecimentos penais e cadeias em ruínas” (Ibidem, p. 48)

As causas determinantes da superlotação na fase processual seriam a aplicação excessiva da prisão preventiva e a lentidão processual. A Comissão ressalta que a consequência são os efeitos da superlotação carcerária atingirem em maior grau aqueles em favor de quem milita a presunção de inocência: os presos provisórios.

A solução, no caso da superlotação por ocasião dos presos provisórios, estaria na reformulação do instituto da prisão preventiva<sup>2</sup> e na criação de medidas legislativas tendentes à aceleração da justiça criminal (BRASIL, 1976, p. 2).

A CPI aponta, ainda, a necessidade de construção de novas penitenciárias, que abrigassem em seções estanques os diferentes grupos de prisioneiros, classificados segundo a espécie de tratamento. Sugeriu-se que as prisões de segurança máxima ficassem restritas aos casos de comprovada

<sup>2</sup> Sobre o instituto da prisão preventiva, no dia 5 de fevereiro de 2009, o plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do *Habeas Corpus* 84.078, manifestou-se pela inconstitucionalidade da execução provisória da pena privativa de liberdade, porquanto viola os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da aludida presunção de inocência.

necessidade, abrigando número máximo de 500 presos, em celas individuais, e distribuídas por regiões – a fim de conservar os presos próximos às suas famílias, evitando o crescimento das periferias (Idem, p. 3).

Nesse sentido, John Howard, em obra publicada originalmente em 1776, já mencionava a necessidade de construção de estabelecimentos adequados:

“Como maneira de diminuir vários males, a primeira coisa a ser considerada é a própria prisão. Muitos cárceres de condados e outras prisões estão tão decaídos e arruinados, ou, por outras razões, não se encaixam totalmente para este propósito, que novos deles precisam ser construídos em seu lugar.” (HOWARD, 1929, p. 20, tradução nossa)

A CPI ocupou-se, também, dos efeitos criminógenos do ambiente carcerário. Atestou que apenas minoria ínfima da população carcerária possuía assistência clínica e psiquiátrica, cela individual, trabalho e estudo, praticava esportes e recreação (BRASIL, 1976, p. 2).

Assim, o ambiente carcerário estaria fomentando a deterioração do caráter, o ócio, a alienação mental, a perda da aptidão para o trabalho e o comprometimento da saúde, além de se constituir como verdadeira “sementeira de reincidências” (Idem), em razão da convivência entre prisioneiros de alta periculosidade com criminosos eventuais e presos provisórios, em celas superlotadas, sem qualquer assistência.

Somado aos fatores materiais, psicológicos e sociais, que compreendem a vida no cárcere, Bitencourt inclui entre os fatores criminógenos a noção de tempo. Para ele, deve-se considerar a velocidade em que se desenvolve a vida moderna:

“[...] é muito provável que a prisão venha a ser cada vez mais criminógena. [...] na sociedade moderna, a imposição de uma pena de cinco anos a uma pessoa pode ter efeitos tão negativos em termos ressocializadores

quanto os que existiam quando se impunha uma pena de vinte anos na primeira metade do século XX” (BITENCOURT, 2004, p. 159-160).

Ibrahim Abi-Ackel asseverou que:

“Uma política legislativa orientada no sentido de proteger a sociedade terá que restringir a pena privativa de liberdade a crimes graves e delinquentes perigosos, como meio eficaz de impedir a ação criminógena cada vez maior do cárcere.”

[...]

“Nenhuma instituição penitenciária justifica sua existência se não dispensa tratamento penal adequado. Se não o faz, antes serve à difusão e aperfeiçoamento do crime do que à defesa da sociedade.” (BRASIL, 1976, p. 2-3)

Para tanto, foram elencadas no relatório final uma série de medidas como substitutivos da pena privativa de liberdade (Idem, p. 3), devendo esta ficar restrita aos casos de reconhecida necessidade. Estavam entre as sugestões: 1) a prescrição da reincidência dentro do prazo de cinco anos, uma vez cumprida a pena; 2) a ampliação do elenco de casos de substituição da pena de reclusão pela de detenção ou multa; 3) a adoção da pena de prisão domiciliar, restritiva dos direitos de locomoção ao imputado; 4) a interdição de direitos, entre os quais a suspensão ou cassação do direito ao exercício da profissão; 5) a suspensão ou cassação da carteira de habilitação para dirigir veículos.

Foi salientada a necessidade de exame criminológico da personalidade, no ato de admissão à penitenciária, para determinar o tipo de tratamento conveniente, o estabelecimento penal onde deve concretizar-se e definir a necessidade da prisão (Ibidem, p. 3-4). A Comissão traduziu a importância conferida ao exame da personalidade para a concretização da individualização da pena nos seguintes termos:

“Reduz-se, pois, a uma falácia a individualização da pena ou, na

linguagem do novo Código Penal, a 'individualizada ação educativa' no sentido de recuperação social, se não se procede ao exame de personalidade no início da execução da pena como fator determinante do tipo de tratamento penal [...]" (BRASIL, 1976, p. 4)

O exame inicial da personalidade e o acompanhamento durante a execução por Junta de Técnica de Observação funcionariam como referência para a progressão de regime, em substituição ao critério da quantidade de pena. As Juntas de Observação seriam integradas por psicólogos, psiquiatras, criminólogos e assistentes sociais, entre outros especialistas (Idem, p. 8).

A CPI levantou a questão da qualificação dos profissionais da área. Propôs que o desempenho de tarefas de assistência judiciária pelos acadêmicos de direito constituísse condição para registro na Ordem dos Advogados do Brasil, a fim de que, além do caráter profissionalizante, os futuros magistrados e promotores de justiça tivessem, desde os bancos acadêmicos, uma real dimensão do cárcere, com sua sociedade peculiar (Ibidem, p. 4)<sup>3</sup>.

Propôs, ainda, a profissionalização do funcionalismo administrativo penitenciário, por cursos nos quais receberiam habilitação específica para o exercício do cargo, visando à obtenção de conhecimentos próprios à atividade, como noções de direito penal, psicologia e serviço social (BRASIL, 1976, p. 4).

Citou a criação de Escola Penitenciária Nacional como providência decisiva e urgente, dedicada à formação de pessoal tecnicamente apto a enfrentar o problema, e de carreiras para o pessoal penitenciário, condicionando o ingresso na carreira a provas de habilitação profissional e ao

exame psicotécnico. Para tanto, relatou a necessidade de iniciativa do Poder Executivo (Idem, p. 5)<sup>4</sup>.

Quanto aos direitos dos presos, a CPI concluiu que o problema mais grave era a violência sexual nos presídios, resultado da superpopulação. Para solucionar o problema, a Comissão recomendou a adoção de cela individual e reserva de prisões de segurança máxima para presos de alta periculosidade (Ibidem, p. 7).

Recomendou-se a aproximação do trabalho penitenciário, tanto quanto possível, do trabalho na sociedade; admitindo, nos estágios finais da execução da pena, considerando-se o grau de recuperação e o respeito à segurança e à ordem pública, o labor fora do estabelecimento (BRASIL, 1976, p. 7).

A CPI refere, também, a importância da concessão de assistência social ao preso na fase pós-penal, considerada a dificuldade de reinserção social. Para tanto, contava com a mobilização dos empresários na concessão de empregos para os liberados condicionais e egressos definitivos, como forma de erradicar a estigmatização e prevenir a reincidência (Idem).

Observou-se que os institutos penais têm oferecido maior atenção ao ensino ministrado nas penitenciárias, de forma que representava o campo mais avançado na intenção de recuperação social do preso (Ibidem).

Considerou-se que a Lei 3.274/57, que estabelecia normas gerais do regime penitenciário, era ineficaz, porquanto não impunha sanções correspondentes ao descumprimento das normas, relatando a importância de estabelecer normas que alcançassem a totalidade do sistema penitenciário. É que, à época, os conflitos entre coação jurídica e direitos dos condenados eram objeto de regulamentações próprias

<sup>3</sup> Sobre essa proposição, somente em 1994 o Ministério da Educação expediu Portaria, de número 1886, que instituiu estágio de prática jurídica obrigatório à conclusão do curso de Direito, ainda assim em qualquer área, não necessariamente na penitenciária.

<sup>4</sup> A Escola Penitenciária Nacional não foi criada e está, também, entre as recomendações apontadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou o sistema penitenciário brasileiro em 2008.

de cada instituto prisional, estabelecidas segundo a filosofia da direção.

Assim, concluiu-se pela necessidade imperativa da elaboração de um Código de Execuções Penais, objetivando atender a todos os problemas relacionados com a execução da pena (BRASIL, 1976, p. 7-8).

À Comissão de 1976 seguiu o implemento da Lei nº 6.416, de 24 de maio de 1977, que representou notável avanço na legislação penal brasileira, alterando diversos dispositivos do Código Penal, do Código de Processo Penal e da Lei de Contravenções Penais<sup>5</sup>.

Em artigo publicado a respeito dos 20 anos da reforma do sistema de penas, René Ariel Dotti (2004, p. 6-8) refere a importância das alterações introduzidas pela Lei nº 6.416/1977, cujo projeto foi coordenado por Francisco de Assis Toledo: “Já se indicavam, naquele texto, algumas linhas da Reforma Penal e Penitenciária que o mesmo e saudoso mestre iria orientar poucos anos depois, por ocasião dos anteprojetos das Leis nºs 7.209 e 7.210/84, elaborados e publicados em 1981”.

### 3. A CPI da LEP

Sete anos mais tarde, seria implementada, em 11 de julho de 1984, a Lei de Execução Penal (LEP). Ainda que tardiamente (oito anos depois da apresentação das conclusões da CPI de 1976), a LEP veio consolidar em grande parte os anseios daquela Comissão de 1976, consagrando direitos individuais dos presos, impondo ao Estado

<sup>5</sup> A Lei dispôs, entre outros pontos, sobre a destinação de estabelecimento diferenciado para o cumprimento de pena pelas mulheres; o trabalho externo remunerado e a aplicação de seu produto; a ampliação do cumprimento de penas em regime semiaberto e aberto; a desconsideração de condenação anterior para efeito de reincidência, se entre a data de extinção da pena e a infração posterior tiver decorrido período superior a 5 anos; a desconsideração dos crimes militares ou puramente políticos para efeito de reincidência; a proteção ao egresso; o livramento condicional; a prescrição da pretensão executória da pena; e hipóteses de extinção da punibilidade.

o dever de garantir assistência material; à saúde, jurídica, educacional; social e religiosa, regulando o trabalho interno e externo do preso, regulando as sanções disciplinares, dispondo sobre os órgãos da execução e suas funções, estabelecendo regras sobre a estrutura e destinatários dos estabelecimentos penais, implementando o exame criminológico realizado por Comissão Técnica de Classificação com vistas à individualização da execução da pena (embora seja utilizado como critério conjunto à quantidade de pena, e não em sua substituição, como sugerido pela CPI), entre outros dispositivos reguladores da execução penal.

Em primeiro de junho de 1993, foi instaurada uma segunda Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a situação do sistema penitenciário brasileiro. Ela foi encerrada em 16 de dezembro de 1993 e publicada em 19 de abril de 1994.

Entre seus componentes estavam os deputados Flávio Palmier da Veiga (presidente), membro do Partido da Frente Liberal, e Roberto Rollemberg, membro do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (relator).

Foram tomados depoimentos de quatro autoridades: o Procurador-Geral da República, Aristides Junqueira Alvarenga; o presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, José Roberto Batochio; o Ministro de Estado da Justiça, Maurício Corrêa, e o presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Edmundo Alberto Branco de Oliveira.

A Comissão realizou viagens a Brasília, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Recife, para promover diligências junto a instituições penitenciárias e realizar seminários (audiências públicas) para discutir a situação penitenciária.

De acordo com o relator, o deputado Roberto Rollemberg, a finalidade da CPI do Sistema Penitenciário de 1993 é de que “[...] pudessem ser elaboradas propostas e

recomendações no sentido de melhoria da difícil realidade por ele encerrada.” (BRASIL, 1993, p. 75)

Nas conclusões, o relator chama atenção à CPI de 1976, registrando que, à época, se propugnava pela criação de um “diploma federal regulador da execução penal”, que havia se consolidado na Lei de Execuções Penais (LEP), de 1984.

A CPI concluiu que a LEP fora “[...] bem elaborada, orientando-se pelos preceitos constitucionais, consagrando a maioria dos direitos individuais dos presos e preocupando-se com a ressocialização dos mesmos.” (Idem, p. 78).

Assim, o cerne da CPI de 1993 foi a flagrante contradição entre o texto da lei e sua (falta de) aplicação. O relator, citando a obra “A Questão Penitenciária”, de Augusto Thompson, assevera que:

“[...] se propõe oficialmente, como finalidade da pena de prisão, a um só tempo: a punição retributiva do mal causado pelo delinqüente, a prevenção da prática de novas infrações, através da intimidação do condenado e de pessoas potencialmente criminosas e, ainda, a regeneração do preso, no sentido de transformá-lo de criminoso em não-criminoso.

Todavia, entre a função punitiva proposta e a atividade terapêutica desejada paira uma antinomia aparentemente insolúvel” (Ibidem, p. 75-76).

Concluiu-se que o sistema prisional supervaloriza a função punitiva da pena, embasado na imposição da ordem e da disciplina nos estabelecimentos, em detrimento da função ressocializadora.

Assim, a CPI aponta que, embora irremediável, considerando que não há sucedâneo à prisão capaz de resolver a questão da criminalidade, cumpre a si “[...] propor algumas medidas profiláticas e curativas, tendentes a humanizar o sistema” (BRASIL, 1993, p. 78).

Ressaltou-se a importância da iniciativa dos estados, em referência a construção e

manutenção de estabelecimentos penais, destinados à satisfação de suas sentenças criminais e a criação de seus próprios fundos penitenciários.

A CPI de 1993 abordou, com grande preocupação, assim como a CPI anterior, a questão da superlotação carcerária. Tal qual se concluiu em 1976, o problema mais grave estaria nos estabelecimentos que abrigam os presos provisórios. Nos termos do relatório:

“Não apenas presos provisórios, mas também aqueles já condenados pela Justiça, amontoam-se em condições subumanas, nas quais impera um sistema próprio de convivência, baseado na absoluta desvalia da vida” (Idem, p. 80).

Com o objetivo de tornar efetiva a Lei de Execução Penal, a Comissão fez as seguintes recomendações, entre outras (Ibidem, p. 81-83):

- ao Poder Executivo Federal: a construção de estabelecimentos penais que abriguem os processados e/ou condenados pela Justiça Federal, bem como a elaboração de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais que atendam à necessidade do sistema penitenciário<sup>6</sup>, além da reestruturação do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, para que cumpra as atribuições que lhe foram conferidas pela LEP;
- aos Poderes Executivos Estaduais: a construção de estabelecimentos penitenciários, com a finalidade de atender as demandas e, ainda, desafogar o sistema carcerário. Recomendou-se também a criação de Fundo próprio e Secretarias de

<sup>6</sup> Sobre a elaboração, pelo Poder Executivo Federal, de diretrizes e leis orçamentárias bastantes à necessidade do sistema penitenciário, importante referir a criação, em 7 de janeiro de 1994, do Fundo Nacional Penitenciário – o FUNPEN, por meio da Lei Complementar nº 79/1994 –, que, conforme seu artigo 1º, tem “a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro”.

Estado da Administração Penitenciária. Ainda, a organização da Defensoria Pública, a criação de Escola de Administração e Segurança Penitenciária, a instituição de estágio remunerado para os estudantes de psicologia, psiquiatria e assistência social nos estabelecimentos penitenciários, a informatização dos estabelecimentos penais e a participação dos Hospitais Penitenciários no Sistema Único de Saúde;

- ao Poder Judiciário, em âmbito estadual: o alargamento da utilização das penas restritivas de direitos e do instituto da suspensão condicional da pena, bem como a criação de novas Varas de Execução Penal e a sua informatização.

A CPI promoveu também proposta legislativa para a alteração da LEP e da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, a Lei dos Crimes Hediondos, visando ao aprimoramento do sistema penitenciário (BRASIL, 1993, p. 83-87).

Por fim, propugnou-se pela efetiva aplicação da LEP e protestou-se pela demanda de “vontade política” no que tange à situação do sistema penitenciário (Idem, p. 88)

#### 4. Conclusão

Do exposto, depreende-se que a primeira CPI, instaurada em 1976, em período de transição da Ditadura para a democracia, possuía, inicialmente, interesse predominantemente político, objetivando a investigação e denúncia do tratamento conferido aos presos políticos.

Contudo, se o tema não tivesse sido mencionado pelo deputado Odacir Klein, não se poderia percebê-lo, eis que terminou por se limitar à tímida declaração do professor Vírgilio Dominici.

A CPI de 1976 teve como referencial a ação educativa da pena, expressa no Código Penal. Percebeu-se que o cárcere, como se apresentava – superlotado, com presos confinados sem critério de separação, ociosos, sem estudos, sem trabalho, sem qualquer assistência orientada à ressocialização,

sob a vigilância de agentes despreparados –, constituía-se em fator criminógeno, propagando a cultura do crime.

O trabalho realizado pela Comissão de 1976 sustentou-se, prioritariamente, pelas declarações das autoridades ouvidas. Exigia-se a reforma da legislação penal/penitenciária vigente à época, como meio de adequar o sistema ao “estágio de civilização no Brasil” (Brasil, 1976, p. 47). Pioneira, pode-se dizer que a Comissão de 1976 foi o estopim para a reforma penal de 1977 e a posterior criação da Lei de Execução Penal.

Até que fosse instaurada a segunda CPI para investigação do sistema penitenciário, em 1993, a legislação penal/penitenciária apresentou considerável evolução. A Lei de Execução Penal brasileira é, em teoria, ideal aos propósitos que a Comissão de 1976 visava alcançar e premonitória quanto aos direitos dos presos garantidos pela Constituição Federal de 1988.

Entretanto, na prática, o sistema continuava com os problemas percebidos desde 1976. Assim, a segunda CPI orientou-se no sentido de diminuir a distância entre a legislação e a sua aplicação.

Mas, ainda que se possam ver reflexos da investigação realizada em 1993, como a Lei dos Juizados Especiais e o Fundo Nacional Penitenciário, a impressão deixada pelo seu relatório final é de que a Comissão pouco cresceu ao trabalho realizado pela Comissão que a antecedeu.

Mais do que isso, a Comissão de 1993 não chegou nem mesmo perto de alcançar a aludida diminuição entre o disposto na lei e a sua aplicação; ao contrário, ao longo dos anos, essa distância somente fez aumentar.

Em grande parte, destacamos, por omissão dos poderes constituídos. Ainda que tenha o Poder Legislativo se manifestado a respeito, o Executivo, em nível estadual e federal, nada, ou pouco, tem realizado. Além disso, a maioria dos estados nunca se preocupou em implantar a LEP.



Embora não possuam competência para atuar no referente ao tema, não se pode deixar de destacar que os municípios, por meio de seus munícipes e mesmo de prefeitos e câmaras de vereadores, tem dificultado a implantação da LEP, impedindo, por exemplo, que os estados criem novas penitenciárias em seus territórios.

Ao Judiciário e ao Ministério Público não devemos igualmente deixar de nos referir. Poucas vezes percebemos sua atuação no sentido de fazer cumprir a LEP, humanizar as penitenciárias.

Assim, implantar uma política prisional no país é tarefa que ainda se impõe, pois até o momento percebe-se tão somente a desorganização do sistema, a falta de vontade política para implantar melhorias (Rudnicki e Costa, 2005). Esses aspectos, percebidos sobre uma ótica mais atualizada, devem ser (e serão) analisados com mais profundidade, a partir dos elementos fornecidos pela CPI de 2008 (em próximo artigo, já em elaboração).

### Referências

- BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da pena de prisão*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BRASIL. Congresso. Comissão Parlamentar de Inquérito. Relatório final da CPI destinada a investigar a situação do sistema penitenciário brasileiro. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, n. 61 (suplemento), 4 jun. 1976.
- \_\_\_\_\_. Congresso. Comissão Parlamentar de Inquérito. Relatório Final da CPI destinada a investigar a situação do sistema penitenciário brasileiro. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, n. 57 (suplemento), 19 abr. 1994.
- \_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito. *Relatório Final da CPI destinada a investigar a situação do sistema carcerário brasileiro*. 2008. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/temporarias53/cpi/cpis-encerradas/cpicarce>>. Acesso em: 9 fev. 2008.
- BRUM, Jander Maurício. *CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito): federal, estadual, municipal: doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro: AIDE, 2002.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- DOTTI, René Ariel. A reforma do sistema de penas: antigos e novos desafios 20 anos depois. *Boletim IBC-CRIM*. São Paulo, v. 12, n. 140, p. 6-8, jul. 2004.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*. Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- HOWARD, John. *The state of the prison*. Lodres/Nova Iorque: J. M. Dent e Filhos/E. P. Dutton, 1929.
- KLEIN, Odacir. Entrevista. E-mail, 26 jan. 2009.
- RUDNICKI, Dani. Prisão, Direito penal e respeito pelos Direitos humanos. In: SANTOS, José Vicente Tavares dos (Org.). *Violências em tempo de globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- RUDNICKI, Dani; COSTA, Bárbara Silva (Org.). *Ensino jurídico e realidade prisional: impressões dos acadêmicos de Direito do UniRitter sobre presídios gaúchos*. Porto Alegre: Ed. UniRitter, 2005.

