Alerta nos presídios: medidas de urgência outorgadas ao Estado brasileiro pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos[1]

Warning in prisons: emergency measures issued to the Brazilian State by the Inter-American Human Rights System

Juliana Amoretti, Julia Barros Schirmer, Douglas dos Santos Rodrigues e Luciana Peres

Julia Barros Schirmer é mestranda em Direitos Humanos e Cidadania, UNB. Servidora pública, advogada, trabalhou na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. E-mail: julia.schirmer@gmail.com
Juliana Amoretti é doutora em Estudos Comparados sobre as Américas, ICS, UNB. Servidora Pública. Assessora Internacional na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. E-mail: amoretti.ju@gmail.com
Douglas dos Santos Rodrigues é graduando em Relações Internacionais, Universidade Católica de Brasília. Assessor Internacional na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. E-mail: douglas1dsr@gmail.com
Luciana Peres é Mestre em Relações Internacionais, IREL, UNB. Servidora Pública. Assessora Internacional na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. E-mail: luciana.peres@sdh.gov.br

RESUMO

O Presídio Urso Branco, o Complexo do Curado, o Complexo Penitenciário de Pedrinhas e o Presídio Central de Porto Alegre são presídios brasileiros atualmente em foco no âmbito das medidas emergenciais emanadas pela Comissão e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Esses órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos possuem um sistema de medidas de urgência (cautelares e provisórias) que lhes possibilita, em casos de gravidade, urgência, e dano irreparável, demandar ações aos Estados signatários da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, da qual o Brasil é

1. Trabalho submetido ao I Seminário Internacional de Pesquisa em Prisão (VIII Encontro da ANDHEP). São Paulo, FDUSP, 02 de outubro de 2015. GT 7: Graves Violações de Direitos Humanos e Prisão.

parte. O presente artigo apresenta resultado de pesquisa sobre as medidas de urgência outorgadas pela CIDH e pela Corte IDH nos presídios acima apontados e possibilita um viés de análise dos presídios brasileiros monitorados por órgãos interamericanos de proteção aos direitos humanos na região sob a perspectiva do encarceramento em massa no país.

PALAVRAS-CHAVE
Sistema prisional – medidas emergenciais – Sistema Interamericano de Direitos Humanos – Encarceramento em massa

ABSTRACT
The Urso Branco Prison, the Curado Complex, the Penitentiary Complex of Pedrinhas and the Central Prison of Porto Alegre are Brazilian prisons currently in focus under the emergency measures issued by the Commission and the Inter-American Court of Human Rights. The Inter-American Human Rights System bodies have a system of urgent measures (precautionary and provisional) which allows them, in cases of gravity, urgency, and irreparable damage, to require actions to the states signatory to the American Convention on Human Rights, which Brazil is a part of. This article presents results of research on emergency measures demanded by the IACHR and the Inter-American Court in the prisons indicated above and provides an analytical bias of Brazilian prisons monitored by inter-American bodies for the protection of human rights in the region under the perspective of mass incarceration in the country.

KEY WORDS
Prison system – Emergency measures – The Inter-American Human Rights System – Mass incarceration

Introdução

O Presídio Urso Branco (Porto Velho, Rondônia), o Complexo do Curado (Recife, Pernambuco), o Complexo Penitenciário de Pedrinhas (São Luís, Maranhão) e o Presídio Central de Porto Alegre (Porto Alegre, Rio Grande do Sul) são presídios brasileiros atualmente em foco no âmbito das medidas emergenciais emanadas pelos órgãos do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos – SIDH (Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH e Corte Interamericana de Direitos Humanos – Corte IDH).

Felipe González (2010) explica que a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos enquanto órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos na região possuem um sistema de medidas de urgência denominadas, respectivamente, medidas cautelares e medidas provisórias, manejadas especialmente para proteção do direito à vida e à integridade

pessoal, entre outros direitos assegurados na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), da qual o Brasil é parte.

Nos últimos anos, as medidas de urgência outorgadas pelo SIDH em relação ao Brasil apresentam um dado marcante: o aumento da quantidade de casos sobre o sistema prisional, na forma de medidas cautelares e provisórias. A análise sistêmica dos casos mostrou que essa realidade coincide com o aumento da população carcerária no Brasil que, nas últimas décadas, sem ampliação proporcional de vagas nos presídios passou a registrar uma das maiores populações carcerárias do mundo.

O presente artigo tem dois objetivos: i) identificar e apresentar os casos do sistema prisional brasileiro que se encontram atualmente perante o SIDH na forma de medidas cautelares outorgadas pela CIDH e medidas provisórias outorgadas pela Corte IDH; e ii) explorar a relação do fenômeno do encarceramento em massa no Brasil e o aumento do uso das medidas emergenciais pelas organizações da sociedade civil no SIDH nos últimos anos.

Medidas de urgência no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

As medidas de urgência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) organizam-se nas duas instâncias do sistema: as medidas cautelares na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (previsto no Art. 25 do Regulamento da CIDH) e as medidas provisórias na Corte Interamericana de Direitos Humanos (conforme Art. 63 da CADH). Felipe González (2010) explica as peculiaridades das cautelares e das provisórias, diferenciando-as entre si e identificando ser conveniente tratar as medidas de urgência separadamente do sistema de casos do SIDH, já que, embora as medidas de urgência no SIDH estejam normalmente vinculadas à tramitação de casos, não é necessariamente uma constante, por não fazer parte *stricto sensu* da competência contenciosa dos órgãos de proteção de direitos desse sistema.

O cenário das medidas de urgência relativas ao sistema prisional brasileiro merece estudo acurado. O requisito para outorga de medidas cautelares e provisórias é a identificação de iminentes danos irreparáveis às pessoas. Isto significa que, na prática, uma porcentagem muito alta das medidas de

urgência é outorgada em relação ao direito à vida e ao direito à integridade pessoal. Isto ocorre especialmente em contextos de violência contra mulheres, crianças, indígenas, defensores de direitos humanos, assim como, frequentemente, em relação a condições carcerárias graves e ao risco de vida envolvendo pessoas privadas de liberdade. As violações massivas e sistemáticas dos direitos humanos, consubstanciadas em tortura, maus tratos, ausência de saneamento básico, condições precárias de habitabilidade nas celas, falta de assistência de saúde e jurídica, entre outros, são foco das medidas de urgência que visam "prevenir um dano irreparável às pessoas em virtude do seu vínculo com uma organização, grupo ou comunidade de pessoas determinadas ou determináveis" (Art. 25.3, Regulamento da CIDH). As medidas outorgadas ao sistema prisional são, portanto, casos específicos de medidas de urgência de natureza coletiva.

Analisando o panorama do total de 20 (vinte) medidas de urgência outorgadas contra o Estado brasileiro, identificam-se 13 (treze) medidas cautelares outorgadas no âmbito da CIDH e outras 7 (sete) medidas provisórias outorgadas pela Corte IDH. A situação de risco das pessoas privadas de liberdade é tema de 11 (onze) medidas cautelares e 6 (seis) medidas provisórias demandadas contra o Estado brasileiro; entretanto, esse número amplia-se para além do escopo do sistema prisional, abrangendo o sistema socioeducativo, detenções em delegacias e cadeias públicas. Reduzindo o foco de análise do quantitativo de medidas emergenciais emitidas pelos órgãos do SIDH, 4 (quatro) medidas cautelares e 3 (três) medidas provisórias são referentes a casos relativos ao sistema prisional. Dentre essas medidas de urgência relativas ao sistema prisional no SIDH, 4 (quatro) serão apresentadas no presente estudo: Presídio Central de Porto Alegre, Complexo Penitenciário de Pedrinhas, Complexo Penitenciário do Curado, e Presídio Urso Branco.

Medidas Cautelares na Comissão Interamericana de Direitos Humanos

O mecanismo de medidas cautelares, previsto no artigo 25 do Regulamento da CIDH, é manejado em situações de gravidade e urgência, quando a Comissão Interamericana, por iniciativa própria ou a pedido, requer que o Estado adote medidas cautelares para prevenir danos irreparáveis às pessoas ou ao objeto do processo. A Comissão pode solicitar medidas cautelares

independentemente de qualquer petição ou caso pendente (Art. 25.2 Regulamento da CIDH).

Em relação à tramitação das medidas cautelares, estas possuem trâmite bastante informal. À semelhança das denúncias feitas no sistema de casos do SIDH, qualquer pessoa ou grupo de pessoas pode apresentar um pedido perante a Comissão Interamericana. O mecanismo visa garantir que as pessoas em risco iminente sejam efetivamente protegidas de graves violações de direitos humanos, independentemente da capacidade de argumentação jurídica de quem veicula o pedido.

Felipe González (2010) constata que, no decorrer dos anos, considerando a crescente receptividade que a Comissão encontrou na maioria dos Estados em relação às medidas cautelares, foram ampliados os pedidos de informação da Comissão aos Estados como etapa prévia à decisão acerca de uma medida. Nas recentes modificações do Regulamento da CIDH, tal prática foi estabelecida como regra geral, ao dispor que "antes de solicitar medidas cautelares, a Comissão pedirá ao respectivo Estado informações relevantes, a menos que a urgência da situação justifique a outorga imediata das medidas" (Regulamento da CIDH, 2009, art. 25.5).

Ressaltam-se três aspectos procedimentais que podem ser levados em consideração pela Comissão, conforme consta no artigo 25 de seu regulamento, para a outorga das medidas: i) se a situação de risco foi denunciada às autoridades competentes no âmbito interno ou, ainda, os motivos pelos quais isso não ocorreu; ii) a identificação individual dos potenciais beneficiários das medidas cautelares ou a determinação do grupo ao qual pertencem; e iii) a explícita concordância dos potenciais beneficiários quando o pedido for apresentado à Comissão por terceiros, exceto em situações nas quais a ausência do consentimento esteja justificada (como pode ocorrer em situações em que a pessoa não tenha acesso à Comissão, por exemplo, casos de desaparecimento forçado; mas também, tipicamente, casos em que as pessoas se encontrem privadas de liberdade).

No debate sobre efetividade e cumprimento das sentenças e recomendações dos órgãos do Sistema Interamericano, González (2010) destaca que "o grau de cumprimento das cautelares por parte dos Estados é superior ao de decisões de mérito emitidas sob o sistema de casos da Comissão". Tal apontamen-

to é relevante para as organizações da sociedade civil, quando da avaliação do uso das demandas no SIDH como parte de sua estratégia de litígio.

Segue tabela com medidas cautelares requeridas ao Estado brasileiro com referência ao sistema penitenciário, indicando número do processo, data de início do trâmite e as medidas requeridas.

TABELA 1 – MEDIDAS CAUTELARES REFERENTES AO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

Nº do Processo e Data de Início do Trâmite	Caso	Medidas Cautelares outorgadas pela Comissão contra o Estado brasileiro
MC-8-13 (30/12/2013)	Pessoas Privadas de Liberdade no Presídio Central de Porto Alegre (RS)	Salvaguarda da vida e da integridade pessoal dos internos do PCPA; condições de higiene no recinto e tratamentos médicos adequados; e recuperação do controle de segurança em todas as áreas do PCPA, seguindo as recomendações internacionais de direitos humanos.
MC-367-13 (16/12/2013)	Pessoas Privadas de Liberdade no Complexo de Pedrinhas (MA)	Adoção das medidas necessárias para evitar a perda de vidas e danos à integridade pessoal das pessoas privadas de liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas; redução dos níveis de superpopulação de forma imediata; e investigação dos fatos que ensejaram a adoção da presente medida cautelar para evitar sua repetição.
MC-199-11 (04/08/2011)	Presídio Professor Aníbal Bruno (PE)	Adoção das medidas para aumentar o pessoal de segurança na prisão e garantir que sejam os agentes das forças de segurança do Estado os encarregados das funções de segurança interna, eliminando o sistema dos "chaveiros" e impedindo que as pessoas privadas de liberdade tenham funções disciplinares, de controle ou segurança no Presídio Professor Aníbal Bruno; garantia de atenção médica adequada aos beneficiários e informação das ações adotadas a fim de diminuir a situação de superlotação. Em 2 de outubro de 2012, a CIDH ampliou essas medidas cautelares para a proteção dos funcionários e dos visitantes da unidade prisional.
MC-6-02 (05/03/2002)	Pessoas privadas de Liberdade no Presídio de Urso Branco (RO)	Adoção de medidas para proteger a vida e a integridade física das pessoas privadas de liberdade no Presídio "Urso Branco". Observa-se que vários conflitos entre grupos e enfrentamentos entre presos, ocorridos em 2002, resultaram na morte de mais de 30 pessoas privadas de liberdade. Entre os sobreviventes, 47 teriam continuado sob o risco de serem assassinados. Frente ao não cumprimento das medidas cautelares, a Comissão solicitou à Corte IDH, em 18 de junho de 2002, a emissão de medidas provisórias para proteção da vida e da integridade pessoal dos internos.

Referente à tabela 1, apenas as medidas cautelares relativas ao Presídio Central de Porto Alegre (PCPA) seguem em vigor. As outras três, por não apresentarem grau de cumprimento satisfatório, permanecendo a urgência, a gravidade e a possibilidade de dano irreparável, foram levadas à Corte pela CIDH, tornando-se medidas provisórias, como será apresentado a seguir. O Presídio Urso Branco, por sua vez, apresenta-se como um caso *sui generis*, em que foram levantadas as medidas provisórias no âmbito da Corte IDH, subsistindo um pacto, acordado, implementado e monitorado pelas partes, cujo cumprimento é acompanhado pela Comissão Interamericana.

Observam-se, na tabela 1, medidas cautelares sobre reiteradas violações

ao direito à vida e à integridade pessoal, denúncias de superlotação nos presídios, más condições de atenção à saúde, casos de tortura, tratamentos cruéis e degradantes, uso de armas letais, mortes, falta de investigação efetiva, falta de assistência jurídica, questões de segurança dos internos, dentre outros problemas prementes e estruturais que caracterizam as condições desumanas vivenciadas pelas pessoas privadas de liberdade nos presídios do país. Tais condições agravaram-se nos últimos anos devido ao fenômeno do encarceramento em massa e a consequente superlotação sem precedentes dos presídios brasileiros.

Medidas Provisórias na Corte Interamericana de Direitos Humanos

Seguindo a mesma lógica das medidas cautelares, o mecanismo de medidas provisórias é previsto no artigo 63(2) da CADH, o qual dispõe que, nos casos de extrema gravidade e urgência, e quando se faz necessário evitar danos irreparáveis às pessoas, a Corte poderá adotar as medidas provisórias que considere pertinentes.

Héctor Faúndez Ledesma, segundo González, observa que, em algumas ocasiões, a própria Corte parece ter visto com bons olhos que, primeiramente, tenha-se utilizado as medidas cautelares, próprias da Comissão, e que, apenas posteriormente, no caso de não se mostrarem suficientes, recorra-se ao tribunal. A Corte pontua que, quando as medidas cautelares adotadas pela Comissão não produzem os efeitos de proteção esperados, e, ainda, quando o governo não articule as medidas adequadas de proteção, restam constituídas as 'circunstâncias excepcionais' que fazem necessário ordenar medidas urgentes e vinculantes – ou medidas provisórias – para evitar danos irreparáveis às pessoas (FAÚNDEZ LEDESMA, 2004, p. 518).

Como o grau de cumprimento das cautelares pelos Estados é relativamente satisfatório, a quantidade de medidas provisórias solicitadas e concedidas é consideravelmente inferior ao de cautelares. Conforme afirma González:

> (...) somente em circunstâncias muito específicas, tais como situações em que seja iminente a execução de uma pena de morte ou nas quais o contexto excepcional assim o exija, a Comissão solicita medidas provisórias diretamente, sem decidir a respeito de cautelares previamente.

> (...) Cabe acrescentar que, embora por regra geral a avaliação sobre o potencial cumprimento que faz a Comissão se refere à medida específica de que se trata, a respeito daqueles Estados que se negam de maneira sistemática a dar cumprimento às medidas cautelares, a Comissão apresenta diretamente um pedido de medidas provisórias ante a Corte (GONZÁLEZ, 2010, p. 60).

A tabela 2 apresenta as medidas provisórias outorgadas pela Corte IDH relativamente ao sistema prisional brasileiro.

TABELA 2 – MEDIDAS PROVISÓRIAS REFERENTES AO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

Resoluções do Processo e Data de Início do Trâmite	**Caso**	**Medidas Provisórias outorgadas pela Corte contra o Estado brasileiro**
Resoluções da Corte Interamericana de Direitos Humanos. (Entre 18/06/2002 e 25/08/2011 foram emitidas 10 resoluções)	Pessoas privadas de Liberdade no Presídio Urso Branco (RO)	Adoção de medidas para proteger a vida e a integridade física das pessoas privadas de liberdade no Presídio "Urso Branco".
Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos (14/11/2014)	Complexo Penitenciário de Pedrinhas (MA)	Adoção de medidas para proteger a vida e a integridade física das pessoas privadas de liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas.
Resoluções da Corte Interamericana de Direitos Humanos (22/05/2014 e 18/11/2015)	Complexo Prisional do Curado (PE)* *O Presídio Professor Aníbal Bruno tornou-se Complexo Prisional do Curado em meados de 2013. Contudo, segundo as organizações da sociedade civil que atuam no caso, apesar da mudança do nome, não houve mudança significativa no dia a dia da unidade prisional.	Adoção de medidas para proteger eficazmente a vida e a integridade pessoal de todas as pessoas privadas de liberdade no Complexo Prisional do Curado, assim como de qualquer pessoa que se encontre nesse estabelecimento, incluindo os agentes penitenciários, funcionários e visitantes, nos termos no Considerando 20*. *Considerando 20: Adotar medidas de curto prazo a fim de: a) elaborar e implementar um plano de emergência em relação à atenção médica, em particular aos reclusos portadores de doenças contagiosas e tomar medidas para evitar a propagação dessas doenças; b) elaborar e implementar um plano de urgência para reduzir a situação de superlotação e superpopulação; c) eliminar a presença de armas de qualquer tipo dentro do Complexo; d) assegurar as condições de segurança e de respeito à vida e à integridade pessoal de todos os internos, funcionários e visitantes do Complexo; e) eliminar a prática de revistas humilhantes que afetam a intimidade e a dignidade dos visitantes.

Como mostra a tabela 2, o foco das medidas provisórias da Corte IDH encontra-se na proteção da vida e da integridade pessoal das pessoas privadas de liberdade nas unidades referidas. Além disso, as medidas provisórias referentes ao Complexo Prisional do Curado (PE) avançaram em dois aspectos se comparado às outras duas medidas. Primeiro, aumenta o escopo dos beneficiários das medidas provisórias, estendendo-as para "qualquer

pessoa que se encontre no estabelecimento, incluindo os agentes penitenciários, funcionários e visitantes". Segundo, atrela a medida provisória outorgada ao Considerando 20 da Resolução de 22 de maio de 2014, que aponta especificamente as ações de curto prazo a serem empreendidas pelo Estado brasileiro para proteger eficazmente a vida e a integridade pessoal dos beneficiários. Tais ações abrangem plano emergencial de atenção à saúde, especificamente contra a propagação de doenças contagiosas; plano de urgência para reduzir a superlotação e superpopulação; eliminação de armas; garantia de condições de segurança e respeito à vida e à integridade pessoal dos beneficiários; e extinção da prática das revistas vexatórias. Essas ações demandadas pela Corte IDH são similares às solicitações das quatro medidas cautelares emanadas pela CIDH na Tabela 1 e, como tal, também apontam para a deficiência estrutural e condições desumanas vivenciadas pelas pessoas privadas de liberdade nos presídios brasileiros.

Estudos de caso

O estudo busca evidenciar elementos comuns entre as medidas emergenciais outorgadas pelos órgãos do SIDH em relação ao Presídio Central de Porto Alegre (RS), ao Presídio Urso Branco (RO), ao Complexo Penitenciário de Pedrinhas (MA) e ao Complexo Prisional do Curado (PE). Assinala-se, portanto, a abrangência territorial do estudo de quatro casos de presídios situados em diferentes estados e regiões brasileiras, o que inclui Região Sul, Região Norte e Região Nordeste. Neste artigo, serão identificados os contextos das denúncias, as organizações demandantes, as medidas de urgências solicitadas pela Comissão e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, os números da população carcerária e os elementos do cumprimento das medidas de urgência pelo Estado brasileiro.

a) Presídio Central de Porto Alegre (PCPA)

O PCPA foi considerado o pior presídio do país de acordo com o Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Sistema Carcerário do Congresso Nacional, divulgado em 2009. O relatório adjetiva o PCPA como uma "masmorra", um "inferno", em que pessoas amontoadas sobreviviam em meio ao lixo e ao esgoto (CÂMARA FEDERAL, 2009).

Amplo debate com participação de organizações da sociedade civil assina-

lou denúncias de que os presos no PCPA estariam numa situação de risco, devido às condições precárias de detenção, superlotação, falta de controle do Estado em várias áreas da unidade, falta de investigação efetiva de mortes de presidiários, iminência de incêndio nas instalações do presídio, dentre outras situações urgentes e degradantes. Em 11 de janeiro de 2013, a CIDH recebeu a solicitação de medidas cautelares apresentada pelas seguintes organizações: Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul (AJURIS); Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul (AMPRGS); Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul (ADPERGS); Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul (CREMERS); Conselho da Comunidade para Assistência aos Apenados das Casas Prisionais Pertencentes às Jurisdições da Vara de Execuções Criminais e da Vara de Execuções Penais e Medidas Alternativas de Porto Alegre; Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia (IBAPE); Instituto Transdisciplinar de Estudos Criminais (ITEC); e Themis Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero. Na solicitação de medidas cautelares, requereu-se a proteção da vida e da integridade pessoal das pessoas privadas de liberdade no Presídio Central de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul.

A CIDH solicitou informações sobre as condições do presídio e recebeu alegações do Estado, bem como das organizações que fizeram a denúncia e, após análise, considerou que as pessoas privadas de liberdade no PCPA estavam em situação de gravidade e urgência. A Comissão outorgou, portanto, de acordo com o Artigo 25 de seu Regulamento, as medidas cautelares n. 8/13, conforme consta na tabela 1. Foram solicitadas ao Estado brasileiro medidas para assegurar condições de higiene, de saúde e de segurança em todas as áreas do PCPA, bem como um plano de contingência e disponibilização de extintores de incêndio, e, ainda, ações imediatas para reduzir a lotação do Presídio (CIDH, 2013).

A capacidade estrutural do Presídio Central é de 1.905 (mil, novecentas e cinco) vagas, e sua ocupação atual é de cerca de 4.300 presos.

Para fins de cumprimento das medidas cautelares, entre outras ações, a Superintendência dos Serviços Penitenciários da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul, com apoio do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) do Ministério da Justiça, apresentou crono-

grama de ampliação de vagas a partir da construção de novas unidades prisionais. A construção dos novos pavilhões no Estado do Rio Grande do Sul está sob monitoramento federal. Sobre o cumprimento das cautelares na CIDH, assinala-se que mortes não esclarecidas, mortes violentas e homicídios no interior do PCPA constituem fatores de possível outorga futura de medidas provisórias na Corte.

b) Complexo Prisional do Curado (antigo Presídio Professor Aníbal Bruno)

A Comissão Interamericana, em 31 de março de 2014, submeteu à Corte IDH solicitação de medidas provisórias, em conformidade com os artigos 63.2 da CADH e 27 do Regulamento da Corte, com propósito de que o Tribunal requeresse ao Brasil a adoção de medidas necessárias para proteger a vida e a integridade física das pessoas privadas de liberdade no Complexo Prisional do Curado (antigo Presídio Professor Aníbal Bruno), no Estado de Pernambuco, bem como de qualquer pessoa que se encontre no estabelecimento.

De acordo com a Resolução de 22 de maio de 2014 da Corte IDH, que outorga medidas provisórias no presente caso, a fundamentação da CIDH ilustrou os principais fatores de risco para a solicitação de medidas provisórias:

a) o emprego de práticas disciplinares e atos violentos por parte das autoridades que configuram tortura, tratamentos cruéis, desumanos e degradantes;

b) o uso indiscriminado da força e armas de fogo por parte dos agentes penitenciários;

c) a existência e o incentivo do sistema de “chaveiros”;

d) a falta de controle efetivo do Estado no interior do presídio;

e) a falta de atendimento de saúde, acarretando a transmissão de doenças contagiosas;

f) o agravamento da violência decorrente do alto índice de superlotação e da falta de condições mínimas de alimentação e água potável;

g) a falta de resposta judicial efetiva aos fatos.

A CIDH argumentou que, apesar da adoção das medidas cautelares, o Estado não articulou as medidas necessárias à proteção da vida e da integridade física dos internos do Curado, tendo persistido a situação de extrema violência, com falta de controle estatal, tráfico de armas no interior da unidade, somados às condições desumanas de detenção.

Em termos de população prisional, o Complexo destaca-se por ser a maior unidade dentre as examinadas no presente artigo, com capacidade de 2.100 vagas, abrigando, contudo, cerca de 6.300 presos.

Na Resolução de 22 de maio de 2014, a Corte enumera vinte pontos principais alegados pelo Estado brasileiro diante o pedido da Comissão e profere sua decisão. Para tanto, a Corte IDH considera que, no Direito Internacional dos Direitos Humanos, as medidas provisórias detêm caráter não apenas cautelar, no sentido de que preservam uma situação jurídica para ser debatida adiante, mas fundamentalmente tutelar, porquanto protegem direitos humanos, na medida em que buscam evitar danos irreparáveis às pessoas. Dessa forma, segundo o Tribunal, as medidas provisórias transformam-se em verdadeira garantia jurisdicional de caráter preventivo.

A Corte aponta que, diante de uma solicitação de medidas provisórias, corresponde ao tribunal definir se encontram cumpridos os requisitos de "extrema gravidade", "urgência" e necessidade de "evitar danos irreparáveis" – pressupostos que devem coexistir – considerando as obrigações do Estado como parte da Convenção Americana. Para tanto, a Corte IDH, em sua Resolução de 22 de maio de 2014, acatou os argumentos levantados pela Comissão, os quais demonstraram, prima facie, uma situação característica de medidas provisórias. Ademais, a Corte aponta que, das provas apresentadas pelas partes, a situação de superlotação no complexo prisional persiste, apesar da construção de um novo pavilhão e dos esforços para transferir centenas de internos. Assim, a Corte IDH decidiu outorgar as medidas provisórias apresentadas na tabela 2, inovando ao abranger "qualquer pessoa que se encontre no estabelecimento, incluindo os agentes penitenciários, funcionários e visitantes" como beneficiários das medidas; bem como apontando especificamente cinco medidas a serem consideradas para cumprimento pelo Estado, dispostas no Considerando 20 da Resolução de 22 de maio de 2014.

No que tange ao cumprimento por parte do Estado brasileiro das medidas provisórias outorgadas, destaca-se o modelo de coordenação entre os entes federados. O Complexo do Curado é administrado pelo Governo do Estado de Pernambuco. No âmbito federal, o Ministério da Justiça, o Ministério da Saúde, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e o Ministério das Relações Exteriores têm atuado em parceria com o governo estadual para articular um conjunto de ações no sistema prisional de Pernambuco, a fim de atender as determinações da Corte. Nesse contexto, o governo federal realiza visitas periódicas para pactuar ações e inspecionar o complexo prisional.

Além da articulação existente entre os governos federal e estadual, o Ministério Público Federal também atua acompanhando as ações do Estado brasileiro, desde a concessão das medidas cautelares pela CIDH, por meio de Inquérito Civil Público (ICP). Em outubro de 2013, no marco do ICP, criou-se o *Fórum Permanente para o Acompanhamento das Medidas Cautelares outorgadas pela Comissão Interamericana ao Complexo Prisional do Curado (antigo Professor Aníbal Bruno)*. Esse mesmo fórum acompanha atualmente o cumprimento das medidas provisórias outorgadas pela Corte IDH.

Espaço de diálogo direto e periódico entre os órgãos governamentais e os representantes dos beneficiários (Justiça Global, Serviço Ecumênico de Militância nas Prisões – SEMPRI, Pastoral Carcerária e Clínica Internacional de Direitos Humanos da Universidade de Harvard), o Fórum Permanente permitiu o estabelecimento de agenda de trabalho conjunta entre os órgãos do poder público e as organizações da sociedade civil. Suas reuniões são precedidas de inspeção no Complexo, a fim de averiguar *in loco* as condições de atenção à saúde, segurança, superlotação, saneamento, alimentação, visitação, além das atividades de ressocialização, entre outros aspectos. Participam das inspeções prévias tanto representantes de órgãos públicos quanto dos beneficiários das medidas.

Entre outubro de 2013 e fevereiro de 2015, foram realizadas quatro reuniões do Fórum Permanente, em Recife. Na última delas, Estado brasileiro e organizações da sociedade civil alcançaram acordo sobre o Plano de Trabalho de Cumprimento das Medidas Provisórias. O Plano prevê ações para cada uma das cinco medidas provisórias outorgadas, conforme apresentado na tabela 2. Para cada ação foram estabelecidos os respectivos prazos e

responsáveis. O monitoramento do Plano se dá no âmbito do Fórum, com a participação de todos os envolvidos.

c) Complexo Penitenciário de Pedrinhas

Durante o mês de outubro de 2013, ganharam destaque na mídia brasileira os frequentes episódios de violência ocorridos no interior do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, no Estado do Maranhão. Segundo reportagem da Empresa Brasil de Comunicação, nove presos morreram e vinte ficaram feridos em rebelião ocorrida no dia 9 de outubro de 2013, o que ocasionou a decretação de estado de emergência no sistema prisional pelo governo estadual (RODRIGUES, 2013).

O aprofundamento da crise no sistema penitenciário maranhense levou a Sociedade Maranhense dos Direitos Humanos (SMDH) e a Seccional do Maranhão da Ordem dos Advogados do Brasil a apresentarem pedido de medidas cautelares junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em 21 de outubro de 2013.

As organizações peticionárias fundamentaram o pedido na reiteração de práticas de violações de direitos humanos cometidas contra as pessoas privadas de liberdade no sistema penitenciário maranhense, por meio de práticas de tortura, superlotação carcerária, condições precárias de salubridade, existência de facções criminosas no interior das unidades prisionais, ausência de atividades laborais e de ressocialização, ocorrência de rebeliões e motins, bem como assassinatos e execuções no interior das unidades prisionais estaduais, porém, principalmente, no interior do Complexo Penitenciário de Pedrinhas (SMDH, 2013).

Com relação à superlotação, o Estado brasileiro apresentou dados da Secretaria da Justiça e Administração, órgão do Poder Executivo estadual responsável pela administração penitenciária, demonstrando que o sistema penitenciário estadual enfrentava situação de estrangulamento. À época da primeira resposta estatal à Comissão, o Complexo possuía capacidade para 3.300 vagas, contudo, encontravam-se encarcerados 4.700 presos, além de 1.500 presos custodiados em delegacias da Polícia Civil.

Por meio da Resolução 11/2013, de 16 de dezembro de 2013, a CIDH decidiu outorgar medidas cautelares em favor das pessoas privadas de liber-

dade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, recomendando ao Estado brasileiro as seguintes ações: a) adoção das medidas necessárias e efetivas para evitar a perda de vidas e danos à integridade pessoal de todas as pessoas que se encontram privadas de liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas; b) redução de forma imediata dos níveis de superlotação; c) investigação dos fatos que motivam a adoção dessas medidas cautelares, evitando, assim sua repetição (CIDH, 2013).

Após a decretação das medidas cautelares, a CIDH decidiu acionar o mecanismo de medidas provisórias da Corte IDH, ao entender que, mesmo com a adoção de medidas cautelares, a situação de extrema violência no interior do presídio apresentou redução, como havia alcançado um nível crítico. Por meio de Resolução de 14 de novembro de 2014, a Corte decidiu outorgar medidas provisórias para proteção da vida e da integridade pessoal das pessoas privadas de liberdade no Complexo.

Para solucionar a crise penitenciária que acometeu o sistema penitenciário estadual, os governos federal e estadual acordaram o Plano de Pacificação das Prisões em São Luís, o qual foi dividido em dois eixos, Segurança e Direitos Humanos, considerados complementares e interdependentes. O Eixo Direitos Humanos concentra ações focadas no atendimento aos detentos nas áreas de saúde e assistência legal gratuita, e principalmente, na superação da superlotação carcerária, por meio da construção e ampliação de unidades prisionais e da aplicação de alternativas penais. Já o Eixo Segurança está centrado na prevenção e combate a crises de segurança e ações violentas que podem atentar contra a vida e a integridade pessoal dos detentos (BRASIL, 2014).

d) Presídio Urso Branco

A Casa de Detenção José Mário Alves da Silva, conhecida como Urso Branco, foi inaugurada para abrigar apenas presos provisórios, em 1996, em Porto Velho, Estado de Rondônia. Com o passar dos anos, a unidade prisional passou a abrigar presos provisórios e condenados, sem separação física entre os apenados. No ápice da situação de superlotação no presídio, havia 1.128 presos para 456 vagas, o que representava um índice de superlotação de 247%. Os principais problemas encontrados no presídio, além de superlotação, eram instalações frágeis e impróprias, insuficiência

de agentes penitenciários, precário treinamento dos poucos que ali estavam lotados, escassez de água e ausência de separação entre condenados e provisórios (GIUNCHETTI, 2010).

Os supracitados problemas contribuíram para a eclosão da primeira rebelião no Urso Branco, em novembro de 2000. A partir de então, iniciou-se um período de frequentes ondas de assassinatos, algumas com repercussão internacional, que foi o caso das rebeliões de 2002 e 2004. No episódio de 2002, em um intervalo de doze horas, vinte e sete presos foram assassinados (GIUNCHETTI, 2010).

Em 5 de março de 2002, as organizações da sociedade civil Justiça Global e Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Porto Velho apresentaram à Comissão Interamericana pedido de medidas cautelares para proteção da vida e da integridade física dos detentos no Presídio Urso Branco, que foram outorgadas em 14 de março de 2002 pela CIDH. Com a fundamentação de inadequação das medidas adotadas pelo Estado, a CIDH acionou a Corte Interamericana de Direitos Humanos, solicitando a adoção de medidas provisórias. Além do pedido de medida cautelar, as organizações peticionárias encaminharam, ainda, à CIDH, petição contra o Estado brasileiro (CIDH, 2006).

A Corte IDH outorgou medidas provisórias em junho de 2002, requerendo ao Estado brasileiro a adoção de *"todas las medidas que sean necesarias para proteger la vida e integridad personal de todas las personas recluídas en la Cárcel de Urso Branco, siendo una de ellas el decomiso de las armas que se encuentren en poder de los internos"* (CORTE, 2002). Entre 2002 e 2011, a Corte Interamericana editou um total de dez resoluções sobre o Presídio Urso Branco, conforme consta na tabela 2.

Em 2011, o Estado brasileiro logrou a suspensão das medidas provisórias por meio da assinatura do *Pacto para Melhoria do Sistema Prisional do Estado de Rondônia e Levantamento das Medidas Provisórias Outorgadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.* Sob a rubrica desse documento, o Estado brasileiro, representado pelo Poder Executivo Federal, Poder Executivo do Estado de Rondônia, Ministério Público estadual, Defensoria Pública estadual e pelo Tribunal de Justiça estadual, comprometeram-se a adotar uma série de medidas, divididas em cinco eixos:

I. Infraestrutura (ampliação de vagas e melhorias na estrutura física dos presídios e cadeias públicas);

II. Dimensionamento e Qualificação do Quadro de Pessoal (medidas para a contratação e formação de agentes e servidores administrativos, incluindo ações de qualificação do atendimento ao apenado);

III. Apuração dos Fatos e Responsabilização (determinação de prazos para conclusão dos inquéritos e dos julgamentos dos envolvidos no caso Urso Branco, implantação de Centro de Apoio à Execução Penal, no âmbito do Ministério Público, dentre outras ações com o escopo de apurar, responsabilizar e evitar novos episódios atentatórios aos direitos humanos);

IV. Aperfeiçoamento dos Serviços, Mobilização e Inclusão Social (ações relacionadas à celeridade para resposta às demandas da população carcerária e de seus familiares, bem como incremento das medidas de ressocialização); e

V. Medidas de Combate à Cultura de Violência (ações concretas para a criação e consolidação de mecanismos de combate e prevenção à violência, aos maus tratos e à tortura no sistema prisional).

Esse Pacto é monitorado, internacionalmente, no âmbito da CIDH e, internamente, por meio de Comissão Especial criada pelo antigo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), atual Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH).

O encarceramento em massa e as violações de direitos humanos no sistema prisional brasileiro

O Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen, 2015), com informações relativas a junho de 2014, informa dados sobre a população carcerária brasileira, com base em dados coletados pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública junto aos órgãos estaduais. Segundo tais informações, a população carcerária atingiu o número de 607.731 pessoas em presídios, no ano de 2014, sendo que o número de vagas disponíveis no sistema carcerário nessa data era de apenas 376.669. Isso resulta em um déficit de vagas no total de 231.062.

Os dados sobre a população carcerária brasileira demonstram que o fenômeno do encarceramento em massa, superencarceramento ou hiperencarceramento encontra-se em pleno curso no Brasil, que tem privilegiado a resposta penal a fim de dar conta de suas mazelas sociais:

> Entre 2000 e 2014, a taxa de aprisionamento aumentou 119%. Em 2000, havia 137 presos para cada 100 mil habitantes. Em 2014, essa taxa chegou a 299,7 pessoas. Caso mantenha-se esse ritmo de encarceramento, em 2022, a população prisional do Brasil ultrapassará a marca de um milhão de indivíduos. (DEPEN, 2015) (grifo nosso)

Tal diagnóstico numérico corrobora uma tendência apontada na literatura (Wacquant, 2015; Cid e Larrauri, 2009; Azevedo e Cifali, 2015) sobre a tendência de crescimento exponencial da quantidade de pessoas presas no mundo. Consequentemente, mesmo que se trabalhe com alguns casos específicos que estão na Comissão e na Corte Interamericana ou mesmo com a confecção de rankings das piores prisões no Brasil, como foi realizado pela CPI do Sistema Carcerário entre 2007 e 2008, não se pode perder de vista, como apontam Wacquant (2015) e Zaffaroni (2007), que as mazelas do sistema prisional em nosso país são estruturais, e, como tal, assim devem ser tratadas.

Zaffaroni, em entrevista com Julita Lembruger (2007), analisa uma série de fenômenos envolvendo a segurança pública e o sistema prisional no Brasil. Ao responder a uma pergunta sobre a aplicação extensiva do regime disciplinar diferenciado, diz que "a solução não é construir mais cadeias, mas diminuir o número dos presos". Nesse mesmo sentido, continua, afirmando que

> Cada país decide o número de presos que quer ter na cadeia. (...) Se o Estado decidir ter mais presos, deve tê-los em condições minimamente adequadas de vida. Quando não puder, deve reduzir o número, adotar uma outra política a respeito dos presos por crimes de gravidade média. (ZAFFARONI, 2007) (grifo nosso)

Nesse sentido, uma crítica possível, a partir da perspectiva do superencarceramento, ao tratamento e aos encaminhamentos feitos pelo Estado brasileiro no âmbito dos referidos casos de medidas cautelares e provisórias no SIDH é que a solução não se encontra na mera produção de mais vagas no sistema prisional brasileiro. De fato, a busca por recursos financeiros do

Fundo Penitenciário para a produção de mais vagas no sistema prisional para diminuir o déficit de vagas não é compatível com a busca de uma solução estrutural.

Pode-se inferir que, dentre outros fatores possíveis, tais como o acúmulo de conhecimento pelas organizações da sociedade civil sobre o tema e, ainda, bons resultados obtidos no trâmite de medidas de urgência junto ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o encarceramento em massa tem agravado a situação de direitos humanos nas prisões brasileiras. Tal agravamento contribui para o crescente uso pelas organizações da sociedade civil das medidas cautelares e provisórias, que buscam junto à Comissão e à Corte IDH avançar em suas demandas pela superação do estado de coisas das prisões brasileiras.

As organizações da sociedade civil têm utilizado o espaço interamericano de direitos humanos como parte de uma estratégia para elevar o nível do diálogo – articulando governo federal, assim como estadual. Interessante notar que, no âmbito interamericano, as organizações da sociedade civil e o Estado são partes de um processo internacional, que se encontram naquele espaço para travar um diálogo em igualdade, a partir da mediação dos órgãos do SIDH.

Por outro lado, deve-se apontar que restam produzidas oportunidades políticas para órgãos do governo federal, ao utilizar tais denúncias internacionais de forma estratégica, como forma de incidir junto aos governos estaduais, os quais realizam, no dia a dia, a gestão das unidades prisionais, fazendo com que, dessa forma, aumente ab adesão dos estados a políticas públicas federais referentes ao sistema prisional.

Em termos de parâmetros internacionais para a abordagem do tema, as Nações Unidas lançaram em outubro de 2015 as Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros, chamadas de "Regras de Mandela" em homenagem a Nelson Mandela ex-presidente da África do Sul. Esta tem se apresentado uma referência importante para balizar os instrumentos de garantias de direitos humanos para pessoas privadas de liberdade.

Diversas questões têm sido levantadas em torno do debate encarceramento em massa no Brasil. Se por um lado é possível identificar algumas causas e consequências objetivas dessa problemática, por outro, não é possível en-

contrar uma solução efetiva para a superação das graves violações de direitos humanos no sistema prisional brasileiro sem uma discussão estrutural da sociedade.

Por exemplo, a existência de uma relação entre a rigorosa aplicação da lei penal nos casos envolvendo consumo e tráfico de drogas e o agravamento das prisões em massa, corroborada pelos dados de 2014 do Infopen, é analisada em uma pesquisa realizada por Luciana Boiteux (2015) sobre a ineficácia da política repressiva de drogas no Brasil. Abaixo dos crimes de consumo e tráfico de drogas, figuram os crimes contra o patrimônio, tais como roubo e furto. Assim como a aplicação da Lei de Drogas, outras ações são consideradas estratégias político-criminais que reforçam o fenômeno do superencarceramento, como o Pacto pela Vida em Pernambuco, que aumentou consideravelmente o número de presos naquele estado (FREITAS, 2015). Segundo o autor, o sistema prisional está suscetível às pressões midiáticas, revela-se alto grau de discricionariedade dos atores na condução do processo penal e a seletividade com que são julgados ricos e pobres, negros e brancos, mulheres e homens, enfim, julgamentos mais favoráveis a grupos poderosos em detrimento dos grupos sociais subalternizados.

A seletividade penal no Brasil, fortemente incrustrada nas instituições do sistema de justiça, resulta em uma massa carcerária predominantemente de pessoas jovens, pobres, negras e com baixa escolaridade, situação esta revelada reiteradamente nas estatísticas do sistema carcerário brasileiro e analisada em estudos sobre a expressão do racismo da sociedade brasileira como um dos problemas da justiça penal no país (ADORNO, 1995, 1996, 2015).

As estatísticas apresentadas no início do tópico sobre o superencarceramento progressivo expressam o agravamento de um problema social e político, que igualmente tem sido retratado no âmbito do sistema interamericano de direitos humanos, visto o aumento das medidas cautelares e provisórias outorgadas pela Comissão e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos ao Brasil. O encarceramento em massa é fenômeno complexo, que agrava as condições desumanas nos presídios do país, tais como falta de assistência à saúde, tortura, falta de assistência jurídica, etc., e cuja solução envolve amplas mudanças sociais e econômicas, bem como transformações na forma de enfrentamento à criminalidade.

Ao invés de promover a ressocialização, o encarceramento em massa tem aprofundado o problema da criminalidade e, neste contexto, a falta de acesso à justiça para pessoas privadas de liberdade dificulta ainda mais o enfrentamento às degradantes condições de vida dentro dos presídios. As poucas medidas referentes ao acesso à justiça que estão sendo tomadas para lidar com o cenário desumano nos presídios são insuficientes para mitigar as violações de direitos humanos no sistema carcerário. Enquanto tratam-se, de forma estanque e separadamente, os problemas administrativos e de gestão dos presídios, da falta de recursos financeiros para construção de novas cadeias; da segurança nos presídios; da necessidade de defensoria pública; das precárias condições de saúde; da existência da revista vexatória; das péssimas condições de higiene; do problema de esgoto; da organização de facções; da existência de armas brancas e armas de fogo no interior dos presídios; e das mortes violentas e dos homicídios. Ao se ampliar o horizonte de análise, percebe-se que todos esses tipos de violação de direitos humanos fazem parte de um mesmo problema estrutural.

O encarceramento em massa, superencarceramento ou hiperencarceramento não traz resultados positivos para a segurança pública. O perfil dos aprisionados e dos crimes cometidos denota uma realidade em que o Estado, detentor do monopólio da violência, aprisiona grandes parcelas de sua população, baseado em discurso de caráter populista penal, dentro de um contexto de economia capitalista neoliberal (WACQUANT, 2015). Considerando dados da última década, o Brasil é um dos países com maiores taxas de aprisionamento no mundo. Acrescenta-se, ainda, o elevado número de presos provisórios, ou seja, pessoas encarceradas sem condenação definitiva, que aguardam julgamento dentro das prisões.

Nesse contexto, as audiências de custódia apresentam nova abordagem no tratamento das questões envolvendo o sistema carcerário brasileiro. As audiências de custódia são parte de um projeto maior do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), denominado "Cidadania nos presídios", cuja finalidade é rever o funcionamento das varas de execução penal e combater a superlotação dos presídios. Em fevereiro de 2015, o CNJ, em parceria com o Ministério da Justiça e o Tribunal de Justiça de São Paulo, lançou o projeto Audiência de Custódia, que consiste na garantia da rápida apresentação do preso a um juiz nos casos de prisões em flagrante. A ideia é que o acusado

seja apresentado e entrevistado pelo juiz no prazo de 24 horas, em uma audiência em que serão ouvidas também as manifestações do Ministério Público, da Defensoria Pública ou do advogado do preso. Durante a audiência, o juiz deve analisar a prisão sob o aspecto da legalidade, da necessidade e da adequação da continuidade da prisão ou da eventual concessão de liberdade, com ou sem a imposição de outras medidas cautelares. O juiz poderá avaliar também eventuais ocorrências de tortura ou de maus-tratos, entre outras irregularidades. As audiências de custódia foram sendo implementadas ao longo de 2015 em todos os estados do país.

O projeto prevê também a estruturação de centrais de alternativas penais, centrais de monitoramento eletrônico, centrais de serviços e assistência social e câmaras de mediação penal, que serão responsáveis por representar ao juiz opções ao encarceramento provisório. A implementação das audiências de custódia está prevista em pactos e tratados internacionais assinados pelo Brasil, como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, além de serem apontadas como uma das diretrizes das novas regras mínimas acordadas pela ONU (Regras de Mandela).

Alternativas à privação de liberdade devem ser pensadas amplamente pela sociedade pelos Poderes do Estado e pela sociedade civil. Reformas estruturais devem repensar o poder executivo, que elabora políticas públicas; o judiciário, que regula quem entra e quem sai; e o legislativo que rege as penas, com base em análise acurada da realidade social. Da mesma forma, o empoderamento da sociedade civil e o incremento e melhoria dos órgãos de monitoramento e fiscalização do sistema prisional carcerário, tais como mecanismos e comitês de prevenção e combate à tortura, conselhos penitenciários e conselhos de comunidade, são medidas importantes para redefinir o cenário de graves violações de direitos humanos no sistema carcerário.

Conjuntamente com a garantia das audiências de custódia, a criação do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, com o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, instituídos pela Lei n. 12.847 de 2013, é um largo passo no sentido oposto ao da cultura do encarceramento em massa. Com base em parâmetros internacionais, o Sistema Nacional tem como objetivo "fortalecer a prevenção e o combate à tortura, por meio de articulação e

atuação cooperativa de seus integrantes, dentre outras formas, permitindo as trocas de informações e o intercâmbio de boas práticas".

O espaço institucional que atualmente existe no Brasil contra a tortura, tributário da normativa internacional sobre a temática – tanto no âmbito das Nações Unidas, quanto no âmbito interamericano – deve ser visualizado por representantes dos órgãos públicos e de organizações da sociedade civil como um instrumento de mudança do estado de coisas no cárcere brasileiro.

Conclusão

Compreende-se que o estudo dos casos sobre violações de direitos humanos no sistema prisional brasileiro, a partir das medidas de urgência do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, contemplou interessante abrangência territorial, abrindo a possibilidade de problematizar o tema a partir de distintos estados brasileiros e refletir sobre o fenômeno do superencarceramento e sobre violações de direitos humanos no sistema prisional no Brasil.

Com base na análise das medidas de urgência estudadas, identifica-se a falta de mecanismos e instrumentos jurídicos e políticos no âmbito nacional que garantam a aplicação efetiva das medidas provisórias e cautelares para a melhoria do sistema carcerário. Entretanto, considera-se que não se trata, estritamente, de responder a processos de monitoramento de violações de direitos humanos no âmbito internacional. Para além do trâmite das medidas de urgência outorgadas pelo SIDH da OEA, os dados mostram a fotografia de uma realidade de violações e a necessidade de o Estado brasileiro refletir sobre o sistema prisional, com a finalidade de instituir a promoção de mudanças sistêmicas contra o encarceramento em massa de pessoas.

Não há como proceder ao atendimento das medidas de urgência decretadas internacionalmente para determinadas unidades prisionais brasileiras sem o devido enfrentamento – de forma sistêmica e no âmbito nacional – à cultura do aprisionamento em massa, fenômeno que não responde de maneira efetiva ao aumento da criminalidade no Brasil.

Do ponto de vista de uma abordagem estrutural de enfrentamento às graves violações de direitos humanos nos presídios, deve-se buscar a supera-

ção de um processo de encarceramento em massa e uma estratégia preventiva em menor medida penal. Como sugere Freitas (2015), o fato de o Brasil apresentar altos índices de desigualdade social, possuir um longo legado escravocrata e de haver vivenciado, assim como um conjunto de países da América Latina, períodos longos de experiências ditatoriais, são elementos relevantes na formulação das respostas ao problema do sistema prisional.

À guisa de conclusão, o presente artigo identificou e apresentou os casos do sistema prisional brasileiro que se encontram atualmente perante o SIDH na forma de medidas cautelares outorgadas pela CIDH e medidas provisórias outorgadas pela Corte IDH, apontando a relação existente entre o fenômeno do superencarceramento em massa no Brasil e o aumento das demandas pelas organizações da sociedade civil por medidas emergenciais no SIDH nos últimos anos.

Algumas políticas públicas engendradas pelo Estado brasileiro tais como as audiências de custódia e a política nacional de prevenção e combate à tortura, estão de acordo com a ideia de atacar os problemas que envolvem a criminalidade e o cárcere de forma sistêmica e estrutural, no sentido oposto ao do encarceramento em massa. Tais políticas se encontram em consonância com os parâmetros internacionais de direitos humanos delineados pela Comissão e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Entretanto há um longo caminho a ser percorrido para a consolidação de respostas positivas e efetivas que atendam amplamente o território nacional. O enfrentamento às violações de direitos humanos no sistema penitenciário brasileiro e ao fenômeno do superencarceramento é um tema da atualidade que revela questões sociais importantes sobre o passado do nosso país e desafia a sociedade brasileira para a construção de um futuro mais justo.

Referências bibliográficas

ADORNO, Sérgio. *Crise no sistema de justiça criminal*. Ciência Cultura. Vol. 54, nº. 1, São Paulo. Jun 2002. Disponível em: Acesso em: 30 de março de 2015.

ADORNO, Sérgio. *Discriminação racial e justiça criminal*. Novos Estudos: Cebrap. São Paulo: Cebrap 43, nov, 1995, p. 45-63.

ADORNO, Sérgio. *Racismo, criminalidade violenta e justiça penal: réus brancos e negros em perspectiva comparativa*. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, n. 18, 1996.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CIFALI, Ana Claúdia. *Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. In: Civitas*, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 105-127, jan.-mar. 2015.

BOITEUX, Luciana. *Brasil: reflexões críticas sobre uma política de drogas repressiva. In: Revista Sur, v.*12, n. 21, Ago. 2015. p. 1-6.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. CPI sistema carcerário. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

BRASIL. Relatório à CIDH sobre o Complexo Penitenciário de Pedrinhas de 12 de novembro de 2013.

BRASIL. Relatório à CIDH sobre o Complexo Penitenciário de Pedrinhas de 3 de fevereiro de 2014.

BRASIL. Relatório à Corte IDH sobre o Complexo Penitenciário de Pedrinhas de fevereiro de 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. CPI – SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro. Relatório Final. Brasília, agosto de 2015.

CID, José; LARRAURI, Elena. In: Sistema Penal & Violência, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 1-21, jul./dez. 2009.

CIDH. Resolução 11/2013, de 16 de dezembro de 2013.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 1980. Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, publicado el 8 de abril de 1980.

_____. 2009. Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado en el 137º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 2009. Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aprobado en su LXXXV Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 16 al 28 de noviembre de 2009.

_____. 2014. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de novembro de 2014.

FREITAS, Felipe da Silva. Discursos e práticas das políticas de controles de homicídios: uma análise do "Pacto Pela Vida" do Estado da Bahia (2011 – 2014). Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, 2015.

GONZÁLEZ, Felipe. As medidas de urgência no Sistema Internacional de Direitos Humanos. Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos. Edição em português, v.7, n.3, dezembro de 2010.

LEDESMA, Héctor Faúndez. *The Inter-American System for the Protection of Human Rights: institutional and procedural aspects.* 3. Ed. San José, Costa Rica: Inter-American Institute of Human Rights, 2008.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório Anual. 2012. Disponível em <http://www.oas.org/en/iachr/reports/annual.asp>. Acesso em 10 de outubro de 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório Anual. 2013. Disponível em <http://www.oas.org/en/iachr/reports/annual.asp>. Acesso em 10 de outubro de 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.57, 31 de dezembro de 2009. Disponível em: < http://www.oas.org/en/iachr/docs/pdf/CitizenSec.pdf>. Acesso em 10 de outubro de 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Relatório sobre o uso da prisão provisória nas Américas.* OEA/Ser.L/V/II. Doc.46/13, 30 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/ppl/pdfs/Relatorio-PP-2013-pt.pdf>. Acesso em 10 de outubro de 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Resolução de 22 de maio de 2014: Medidas Provisórias a respeito do Brasil Assunto do Complexo Penitenciário de Curado*. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_01.pdf>. Acesso em 10 de outubro de 2015.

RODRIGUES, Alex. Governo maranhense decreta estado de emergência em sistema prisional. EBC, Brasília, 11 out. 2013. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/10/governo-maranhense-decreta-estado-de-emergencia-em-sistema-prisional>. Acesso em: 3 out. 2015

SMDH, Sociedade Maranhense de Direitos Humanos. Solicitação de medidas cautelares para proteger a vida e a integridade pessoal dos detentos do Centro de Detenção de Pedrinhas, da CCPJ e da CADET. São Luís: SMDH, 2013.

WACQUANT, Loïc. Toward a dictatorship over the poor? Notes on the penalization of poverty in Brazil. In: Punishment and Society. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi. Vol 5(2). p. 197–205. In: http://pun.sagepub.com/content/5/2/197, 10/06/2015.

ZAFFRONI, Eugenio Raúl; LEMGRUBER, Julita. "A esquerda tem medo, não tem política de segurança pública". Eugenio Raúl Zaffaroni entrevistado por Julita Lemgruber. In: *Revista Brasileira de Segurança Pública,* Ano 1, Edição 1, 2007. p. 130-139.