VALE A PENA?

CUSTOS E ALTERNATIVAS À PRISÃO PROVISÓRIA NA CIDADE DE SÃO PAULO

ISBN 978-85-62387-22-7

9 788562 387227

ÍNDICE

PARA COMEÇAR 2

O ESTUDO 6

As prisões provisórias 7

Concentração espacial do encarceramento na cidade de São Paulo 7

Perfil dos presos provisórios 10

Tempo médio das prisões provisórias 15

Custos das prisões provisórias 17

Provas frágeis e punições desproporcionais 20

Encarceramento e vulnerabilidade social 24

Literatura especializada 24

Estudos de caso: Brasilândia e Jardim Ângela 26

CAMINHOS A SEGUIR 32

Curto prazo: Sistema de justiça criminal 33

1. Manutenção das audiências de custódia realizadas presencialmente e em até 24 horas após a prisão 33

2. Uso adequado das medidas cautelares e fortalecimento de encaminhamentos assistenciais 36

3. Fortalecimento da Defensoria Pública do Estado de São Paulo 39

Médio e longo prazos: Investimento em políticas sociais 40

CONSIDERAÇÕES FINAIS 48

METODOLOGIA 52

REFERÊNCIAS 58

APÊNDICE 60

1. Principais resultados 61

2. Custo médio de manutenção de um preso em Centro de Detenção Provisória em São Paulo 62

3. Descrição de ações orçamentárias do PPA 2016 - 2019 63

PARA COMEÇAR

O estado de São Paulo concentra um terço da população carcerária no Brasil: 236.349 pessoas. Quase um quarto delas (58.702) se encontram em prisão provisória.[1] Estima-se que as detenções provisórias no estado custem quase R$ 76 milhões aos cofres públicos mensalmente.[2]

1 Conselho Nacional De Justiça – CNJ. (Jan/2019). Dados das inspeções nos estabelecimentos penais – Geopresídios. Disponível em: http://bit.ly/2WPY7IV.

2 Custo calculado com base no custo mensal de manutenção de um preso informado pela Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo para o ano de 2017 (R$ 1.287,00).

Entre os presos provisórios de São Paulo estão muitos suspeitos de crimes de baixo potencial ofensivo, como os acusados por furtos tentados, receptação e uso de documento falso, além de indivíduos que provavelmente serão absolvidos ou condenados a penas inferiores ao tempo que passaram encarcerados enquanto aguardavam julgamento. Carlos[3], por exemplo, passou cinco meses em uma cela superlotada do CDP Vila Independência em 2016 pelo suposto furto de 61 reais, até ser absolvido em função da fragilidade das provas contra ele. Seu caso não é incomum – segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), quatro entre 10 pessoas que respondem a processos presas no Brasil não são condenadas a penas privativas de liberdade.[4]

3 Foram utilizados nomes fictícios para preservar a privacidade e a segurança dos indivíduos.

4 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. (2015). A aplicação de penas e medidas alternativas. Rio de Janeiro/RJ. Disponível em: http://bit.ly/2PhYwnk.

A fim de avaliar o investimento de recursos públicos entre ações de prevenção e de repressão da violência, o Instituto Sou da Paz analisou os custos financeiros de prisões provisórias na cidade de São Paulo e de determinados programas sociais voltados à juventude paulista e a grupos vulneráveis. Firmou-se um acordo de cooperação com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo em 2015, por meio do qual pesquisadores do Instituto estudaram as prisões de quase 20.000 presos provisórios detidos na capital e em algumas cidades da Grande São Paulo (Franco da Rocha, Osasco e Guarulhos) em 2016 e 2017.

Os dados oficiais revelam uma convergência entre os distritos de origem dos presos provisórios e as regiões da cidade com indicadores socioeconômicos piores; ou seja, há regiões da cidade que tendem a concentrar tanto desvantagens sociais quanto prisões provisórias. Em 2016, foram presos provisoriamente 90 a cada 100 mil habitantes e 67 a cada 100 mil habitantes da Brasilândia (zona norte) e do Jardim Ângela (zona sul), respectivamente, contra a taxa de 42 por 100 mil da capital. Com duração média de cinco meses, as prisões provisórias dos 672 indivíduos oriundos desses distritos custaram R$ 4,1 milhões aos cofres públicos paulistas. Por outro lado, a proporção de analfabetos acima de 15 anos na Brasilândia e no Jardim Ângela é aproximadamente o dobro da média municipal e a taxa de empregos formais a cada 100 habitantes é onze vezes menor na Brasilândia e oito vezes menor no Jardim Ângela do que a taxa da capital.

672
PRESOS NA BRASILÂNDIA E JARDIM ÂNGELA

5 MESES
PRESOS PROVISORIAMENTE, EM MÉDIA

R$ 4,1 MILHÕES
FOI O CUSTO DESSAS PRISÕES

Entretanto, apesar de metade dos presos provisórios da amostra serem jovens moradores de distritos com indicadores socioeconômicos baixos, constatou-se que suas prisões custaram o mesmo que foi gasto em nível estadual em 2017 no programa "Jovem Cidadão", voltado à inserção no mercado de trabalho de jovens estudantes da rede pública. Ao mesmo tempo, um mês de prisão provisória de todos os jovens do estado custa mais do que o governo estadual investiu em 2017 no programa "Ação Jovem", que consiste na transferência de renda para jovens em situação de extrema vulnerabilidade.

Impõe-se perguntar: dada a vulnerabilidade social dos territórios de onde vêm uma parcela expressiva dos presos provisórios, os gastos decorrentes de suas prisões representam a forma mais eficiente de alocar recursos públicos escassos? Quais investimentos poderiam reduzir a vulnerabilidade de jovens e grupos em situação de risco (como pessoas em situação de rua) e contribuir à prevenção da violência? E ainda, qual seria o impacto social e financeiro de redirecionar esforços e recursos das prisões cautelares – muitas vezes injustas e desnecessárias – para programas de transferência de renda, qualificação e inserção profissional, inclusive de egressos do sistema prisional?

O estudo recomenda uma abordagem multifatorial com foco em intervenções sociais nos bairros que apresentam altos índices de encarceramento e a efetivação de medidas já previstas em lei voltadas à garantia dos direitos fundamentais de presos provisórios em São Paulo. Além de investimentos em educação, o estado deve prover mais recursos para a Secretaria do Esporte, Lazer e Juventude, Secretaria do Desenvolvimento e Secretaria do Emprego e Relações de Trabalho, a fim de fomentar programas que tenham como objetivo amparar jovens em situação de vulnerabilidade. No âmbito do sistema de justiça criminal, são essenciais a expansão das audiências de custódia para presos por mandado e dos encaminhamentos sociais para presos que passam por audiência, bem como o fortalecimento da Defensoria Pública por meio do provimento integral de todos os cargos previstos na Lei Complementar nº 1.189/2012, para redução do deficit atual de servidores.[5]

5 Lei Complementar nº 1.189/2012. Disponível em http://bit.ly/2LPnwjo.

O ESTUDO

A presente pesquisa avalia o empenho de recursos públicos em ações de prevenção e repressão na cidade de São Paulo e propõe medidas com potencial de atenuar o ciclo de prisão e desvantagem observado em determinadas regiões da capital. Os distritos da Brasilândia e do Jardim Ângela constituem o foco da pesquisa devido às suas altas taxas de encarceramento por 100 mil habitantes e ao número absoluto de presos oriundos desses locais, além da localização desses distritos em zonas distintas da cidade (norte e sul, respectivamente).[6]

6 Para uma visão aprofundada da metodologia aplicada, ver Metodologia, na página 52.

Por meio de uma parceria com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, obteve-se acesso a uma base de dados de aproximadamente 20.000 presos provisórios atendidos em 2016 e 2017 na capital e em algumas cidades da grande São Paulo (Franco da Rocha, Osasco e Guarulhos).

Neste capítulo serão apresentados os resultados de dois levantamentos:

- **As prisões provisórias:** O primeiro contempla a concentração espacial do encarceramento segundo os distritos de moradia dos presos, o perfil dos presos e o tempo, o custo e a natureza das prisões provisórias na cidade de São Paulo.

- **Encarceramento e vulnerabilidade social:** O segundo analisa a relação entre as taxas de encarceramento e a vulnerabilidade social, bem como os indicadores socioeconômicos nos dois distritos selecionados como estudos de caso: Brasilândia e Jardim Ângela.

AS PRISÕES PROVISÓRIAS

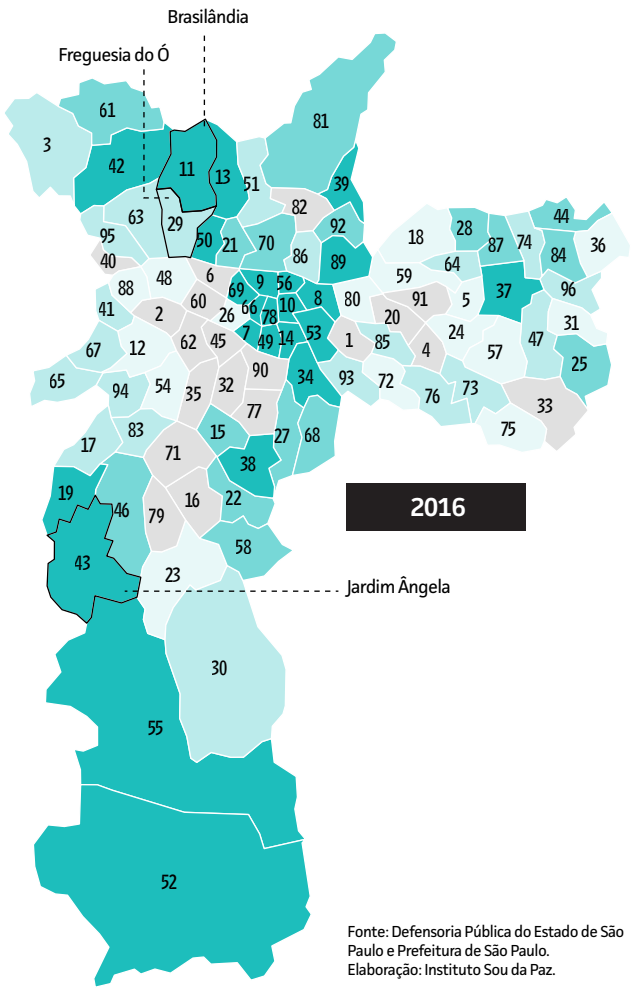
A pesquisa tratou como "prisão provisória" o período entre a apreensão do acusado e a sua sentença em primeira instância ou soltura mediante alvará expedido durante o processo (sempre que não houve novo mandado de prisão posterior).

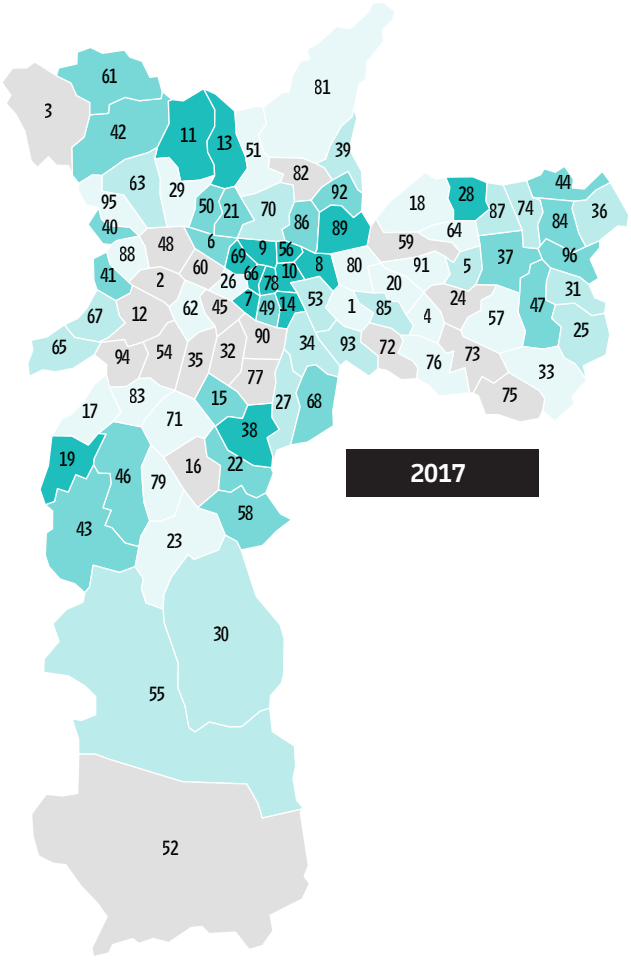
Concentração espacial do encarceramento na cidade de São Paulo

Segundo os endereços de residência dos presos provisórios informados pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, os 10 distritos com as maiores taxas de encarceramento por 100 mil habitantes em 2017 foram: Sé, Brás, República, Bom Retiro, Jabaquara, Santa Cecília, Cambuci, Pari, Brasilândia e Vila Maria. No mesmo ano, os dez distritos com os maiores números absolutos de presos provisórios – Brasilândia, Jabaquara, Capão Redondo, Jardim Ângela, Grajaú, Cidade Ademar, Jardim São Luís, Sacomã, Jaraguá e Itaquera – responderam por mais de um terço dos presos provisórios cujos endereços foram georreferenciados, ao passo que sua população total correspondia a aproximadamente um quinto da população paulistana.

Taxas de encarceramento provisório por 100 mil habitantes por distrito administrativo da capital

0 até 20,6 | 20,7 até 29,8 | 29,9 até 40,2 | 40,3 até 54,2 | 54,3 até 231





Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Prefeitura de São Paulo.
Elaboração: Instituto Sou da Paz.

	Distritos	2016	2017
1	Água Rasa	19,8	24,1
2	Alto de Pinheiros	6,5	8,6
3	Anhanguera	34,1	19,8
4	Aricanduva	19,8	21,8
5	Artur Alvim	26,6	33,6
6	Barra Funda	13,0	45,2
7	Bela Vista	83,4	60,2
8	Belém	64,3	57,8
9	Bom Retiro	99,3	79,5
10	Brás	188,5	177,9
11	Brasilândia	88,9	67,4
12	Butantã	20,7	15,4
13	Cachoeirinha	74,9	58,9
14	Cambuci	83,5	73,0
15	Campo Belo	52,6	43,8
16	Campo Grande	19,5	8,3
17	Campo Limpo	40,2	29,5
18	Cangaíba	28,7	21,8
19	Capão Redondo	56,4	54,3
20	Carrão	9,0	27,9
21	Casa Verde	51,3	47,8
22	Cidade Ademar	45,9	45,3
23	Cidade Dutra	26,7	22,7
24	Cidade Líder	26,6	19,8

	Distritos	2016	2017
25	Cidade Tiradentes	41,1	34,3
26	Consolação	29,3	27,5
27	Cursino	50,6	32,4
28	Ermelino Matarazzo	42,0	54,8
29	Freguesia do Ó	33,5	28,7
30	Grajaú	40,2	36,8
31	Guaianases	25,2	32,2
32	Moema	6,7	4,5
33	Iguatemi	18,3	22,6
34	Ipiranga	58,6	40,0
35	Itaim Bibi	14,1	12,0
36	Itaim Paulista	26,7	34,0
37	Itaquera	58,9	42,2
38	Jabaquara	58,5	78,9
39	Jaçanã	58,3	38,3
40	Jaguara	15,0	41,1
41	Jaguaré	33,7	41,0
42	Jaraguá	55,6	47,8
43	Jardim Ângela	67,1	48,8
44	Jardim Helena	51,2	40,6
45	Jardim Paulista	8,4	10,5
46	Jardim São Luís	44,7	41,6
47	José Bonifácio	37,7	40,4
48	Lapa	27,0	15,6

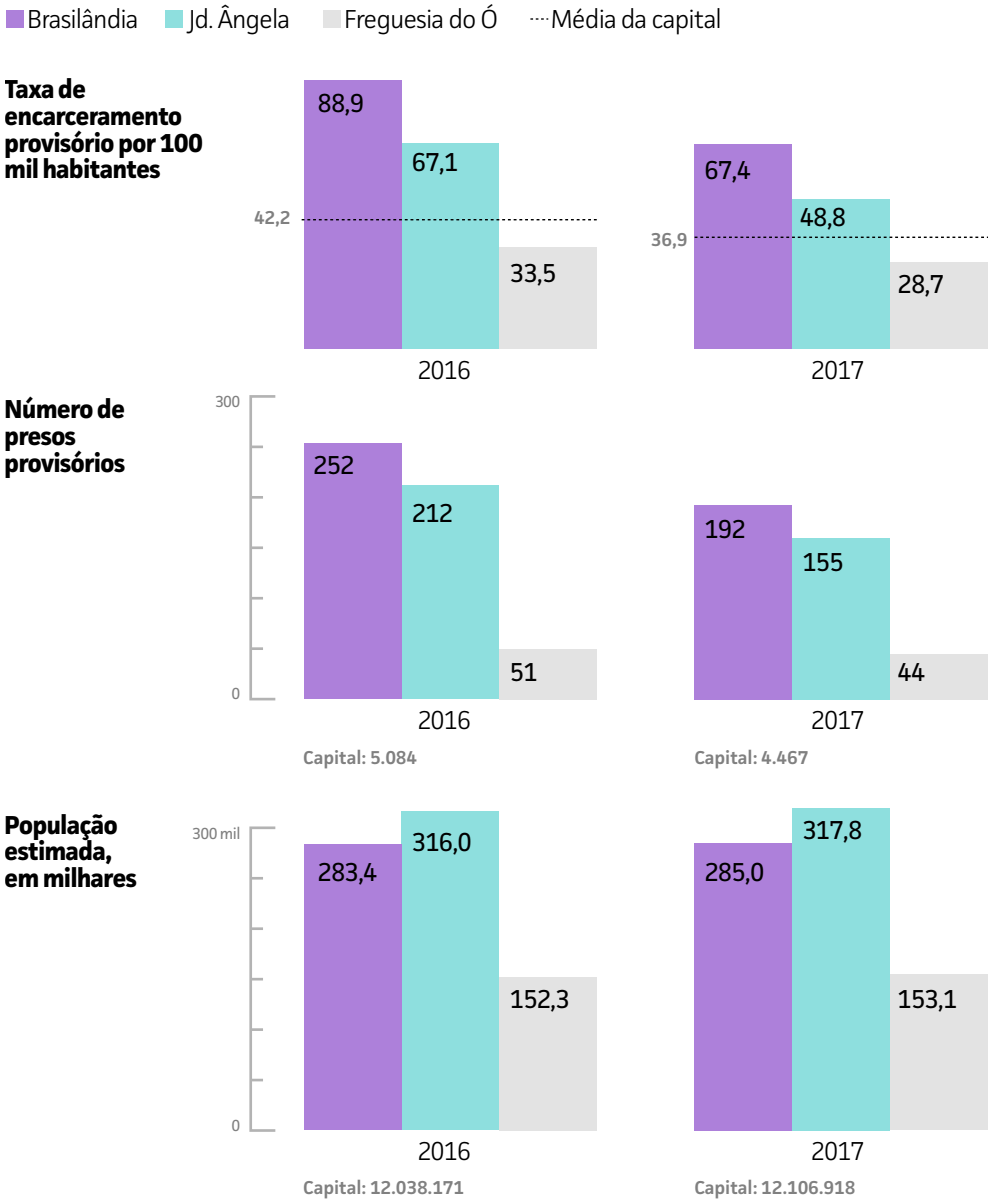
	Distritos	2016	2017
49	Liberdade	64,9	53,8
50	Limão	61,8	49,8
51	Mandaqui	35,6	25,9
52	Marsilac	90,6	0,0
53	Mooca	56,8	34,4
54	Morumbi	27,9	19,8
55	Parelheiros	57,0	36,8
56	Pari	97,3	69,9
57	Parque do Carmo	27,4	27,2
58	Pedreira	42,8	46,4
59	Penha	22,7	14,5
60	Perdizes	6,7	7,5
61	Perus	44,3	48,7
62	Pinheiros	10,0	21,3
63	Pirituba	34,0	37,1
64	Ponte Rasa	38,8	27,7
65	Raposo Tavares	39,2	35,3
66	República	231,3	137
67	Rio Pequeno	35,5	32,2
68	Sacomã	48,7	43,9
69	Santa Cecília	93,8	78,8
70	Santana	44,9	37,6
71	Santo Amaro	18,3	22,1
72	São Lucas	25,0	20,2

	Distritos	2016	2017
73	São Mateus	36,8	19,8
74	São Miguel	35,5	32,3
75	São Rafael	26,6	15,5
76	Sapopemba	31,2	23,2
77	Saúde	17,9	17,8
78	Sé	229,2	192,6
79	Socorro	17,3	29,5
80	Tatuapé	26,5	28,4
81	Tremembé	46,0	27,8
82	Tucuruvi	19,0	13,2
83	Vila Andrade	30,2	26,3
84	Vila Curuçá	42,0	41,2
85	Vila Formosa	38,5	33,3
86	Vila Guilherme	34,4	41,1
87	Vila Jacuí	46,0	33,3
88	Vila Leopoldina	21,3	21,2
89	Vila Maria	60,1	63,1
90	Vila Mariana	12,2	13,5
91	Vila Matilde	16,0	23,9
92	Vila Medeiros	50,4	47,9
93	Vila Prudente	30,5	30,3
94	Vila Sônia	31,9	20,6
95	São Domingos	35,3	21,9
96	Lajeado	31,3	47,5

Em ambos os anos, os distritos selecionados para os estudos de caso - Brasilândia e Jardim Ângela - apresentaram taxas superiores à média da capital. No distrito da zona norte, a taxa encontrada foi mais que o dobro da média paulistana em 2016. Já a taxa da Freguesia do Ó foi inferior à média, sendo que em 2016 ela foi pouco maior que um terço da taxa da Brasilândia, distrito vizinho.

Foi incluído no estudo de caso o distrito da Freguesia do Ó, a fim de comparar a Brasilândia e o Jardim Ângela com um distrito com taxa de encarceramento provisório inferior e vizinho ao distrito da zona norte. Além disso, trata-se de uma localidade que historicamente possui indicadores socioeconômicos melhores, o que se confirmou durante a coleta e análise dos indicadores dos três distritos.

Compare



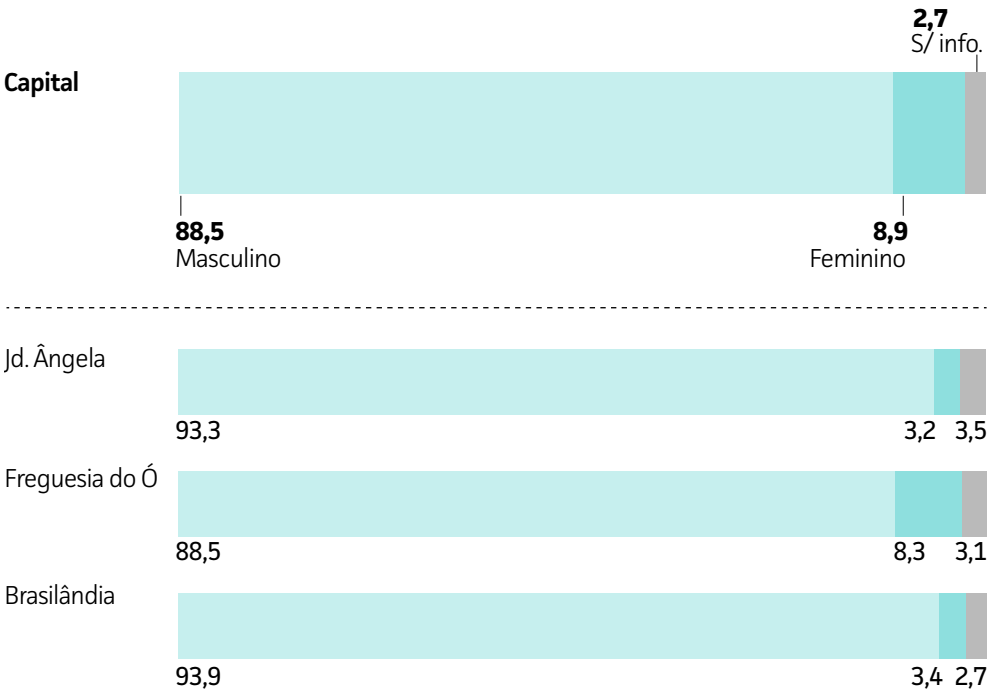
Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Prefeitura de São Paulo. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

Perfil dos presos provisórios

SEXO

Dentre os presos da amostra oriundos da Brasilândia, Freguesia do Ó e Jardim Ângela, **predominam pessoas do sexo masculino,** assim como na amostra total de presos provisórios da capital (88,5%). Contudo, na Brasilândia e no Jardim Ângela a participação das mulheres é bastante inferior à média de 8,9% da cidade: 3,4% e 3,2%, respectivamente. Já a parcela de mulheres presas oriundas da Freguesia do Ó – 8,3% – é muito próxima à média do município.

Sexo dos presos provisórios na capital e nos distritos selecionados
Entre 2016 e 2017, em %

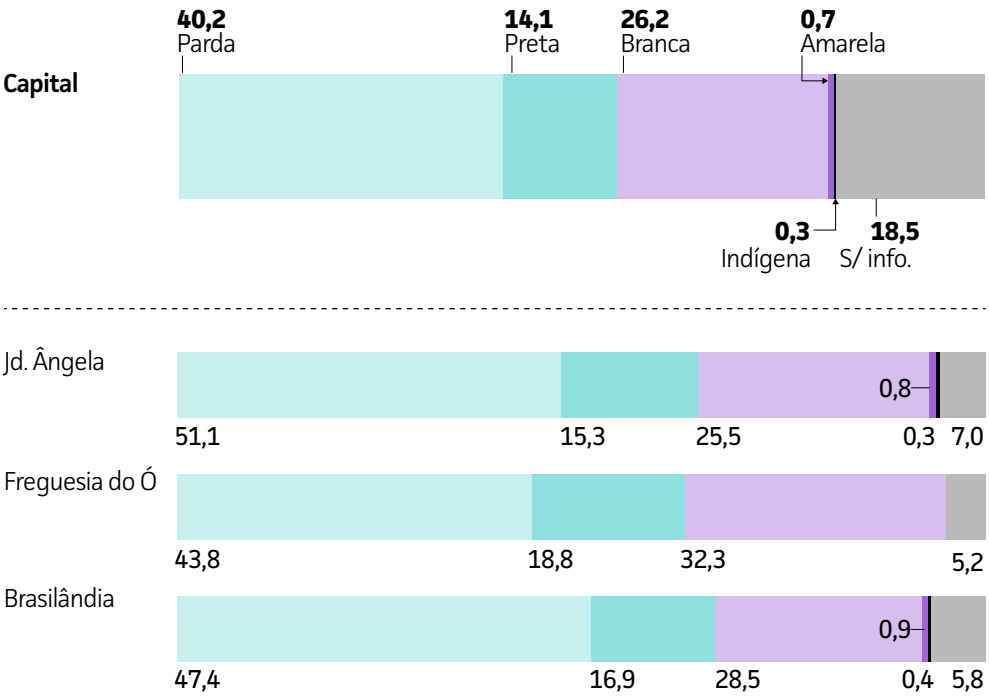


Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Prefeitura de São Paulo.
Elaboração: Instituto Sou da Paz.

COR

Negros (pretos e pardos) representam 54,3% de todos os presos ouvidos pela Defensoria Pública, proporção menor do que a encontrada entre os presos dos três distritos selecionados, sendo que no Jardim Ângela os negros somam 66,4% do total, na Brasilândia, 64,3% e na Freguesia do Ó, 62,6%. Nos três distritos selecionados, os negros se encontram sobrerrepresentados entre os presos considerando toda a população paulistana. Na Brasilândia, por exemplo, pretos e pardos representavam 50,6% da população em 2010, contra 64,3% dos presos provisórios em 2016 e 2017.[7]

Cor dos presos provisórios na capital e nos distritos selecionados os
Entre 2016 e 2017, em %



Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Prefeitura de São Paulo.
Elaboração: Instituto Sou da Paz.

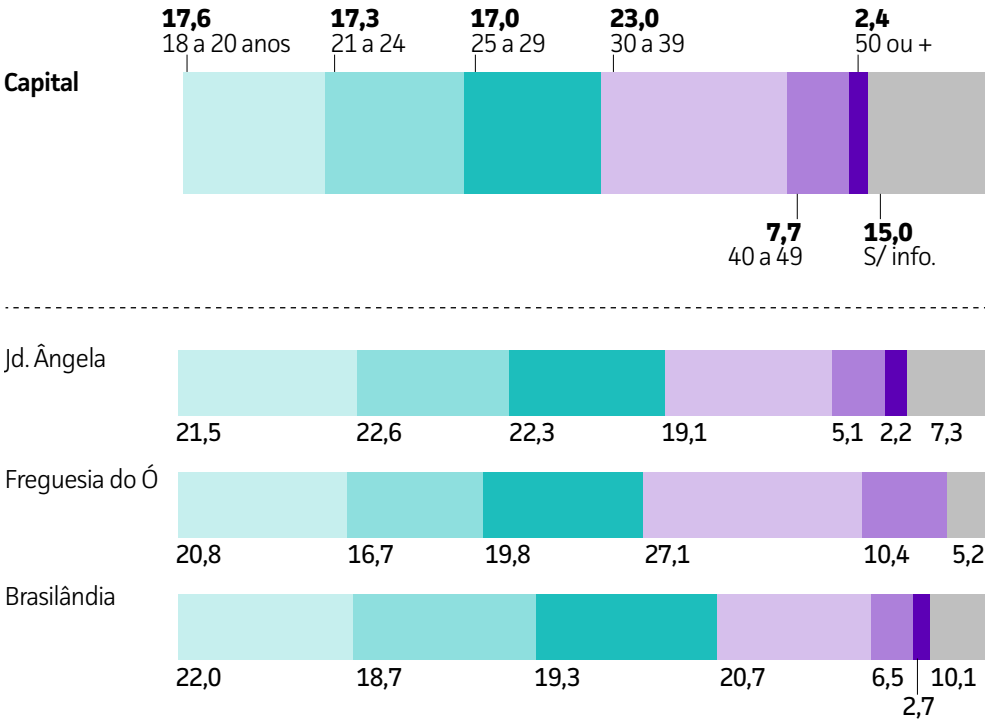
7 "Censo Demográfico 2010 - Resultados do universo", Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Disponível em: http://bit.ly/2D1Opvi.

IDADE

Quanto à faixa etária, se os jovens de 18 a 29 anos correspondem a pouco mais que metade (51,9%) de todos os 19.608 presos da capital, sua participação entre os presos da Brasilândia e do Jardim Ângela é significativamente maior: 60% e 66,4%, contra 57,3% na Freguesia do Ó, cujo resultado, novamente, se aproxima mais da média.

É significativa a sobrerrepresentação dos jovens de 20 a 29 anos entre os presos oriundos da Brasilândia e do Jardim Ângela.[8] O fenômeno também é verificado na Freguesia do Ó, mas com menor intensidade. Os jovens dessa faixa etária eram 19,6% da população do distrito da zona sul em 2017, porém corresponderam a 51,1% dos presos provisórios com endereços de residência no mesmo distrito.[9]

Faixa etária dos presos provisórios na capital e nos distritos selecionados
Entre 2016 e 2017, em %

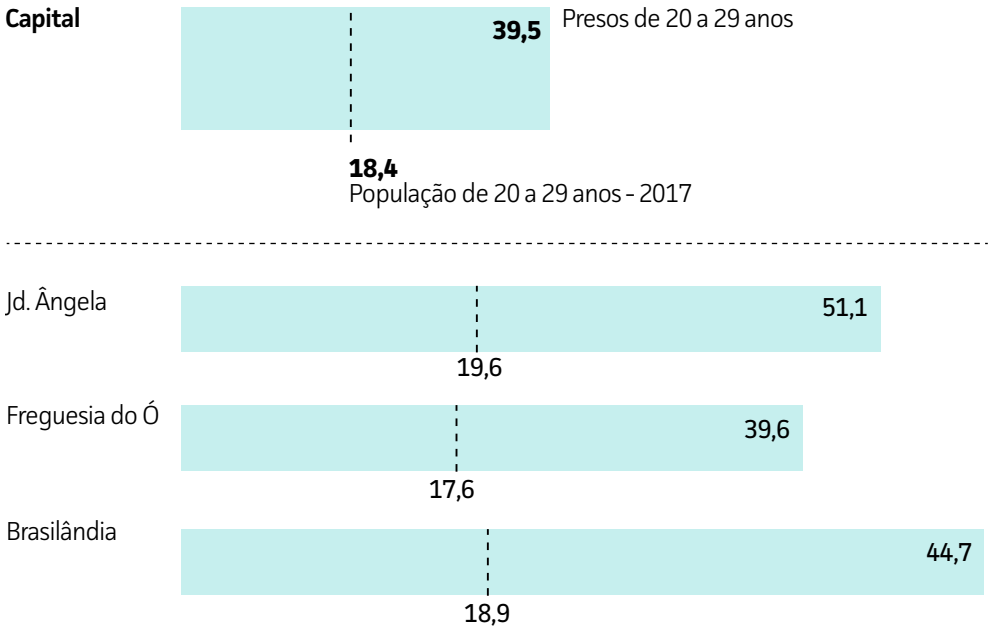


Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Prefeitura de São Paulo.
Elaboração: Instituto Sou da Paz.

8 Os dados disponíveis sobre a composição etária da população dos distritos não permitem saber quantos residentes têm 18 e 19 anos (apenas quantos se encontram na faixa etária de 15 a 19 anos), razão pela qual optou-se por esse recorte.

9 "Projeção populacional por faixa etária e sexo - Município de São Paulo e distritos municipais – 2017", Prefeitura Municipal de São Paulo. Disponível em: http://bit.ly/2TI7NCY.

Participação dos jovens de 20 a 29 anos na população e nas prisões provisórias nos distritos selecionados da capital
Entre 2016 e 2017, em %



Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Prefeitura de São Paulo.
Elaboração: Instituto Sou da Paz.

CRIME

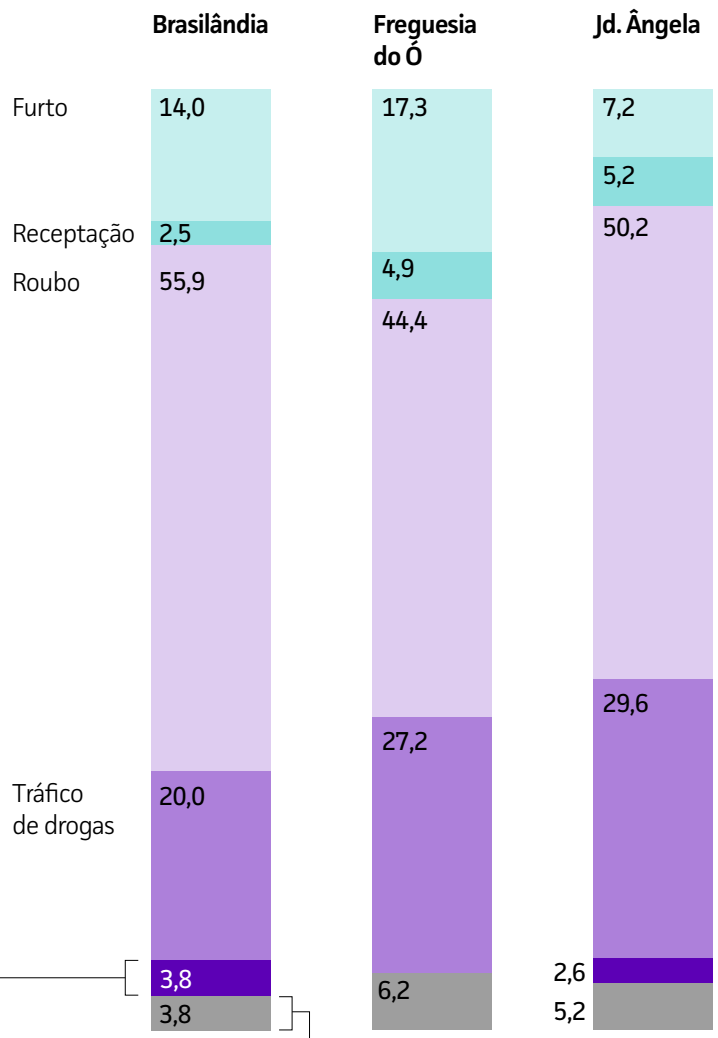
Quanto aos crimes imputados aos presos dos três distritos amostrados, furtos e receptações – crimes não violentos - representaram 22,2% dos crimes praticados pelos presos da Freguesia do Ó, contra 12,4% no Jardim Ângela e 16,5% na Brasilândia. Cerca de metade dos presos da Brasilândia e do Jardim Ângela foram acusados de roubos, contra 45% da Freguesia do Ó. Por outro lado, enquanto dois entre 10 presos da Brasilândia foram acusados de tráfico de drogas, essa proporção foi de três entre 10 na Freguesia do Ó e no Jardim Ângela.

Cabe destacar que 98 dos 753 presos dos três distritos selecionados (13%) foram detidos por crimes com pena máxima de quatro anos:

- Furto tentado;
- Receptação simples;
- Posse ou porte ilegal de arma de uso permitido;
- Abandono de incapaz.

Segundo a Lei nº 12.403/2011 ("Lei das Cautelares"), **admite-se a prisão preventiva de pessoas acusadas de terem cometido crimes dolosos com penas privativas de liberdade superiores a quatro anos** ou que envolveram violência doméstica e familiar contra a mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência, além daqueles que, independentemente do crime cometido, já foram condenados por outro crime doloso com sentença transitada em julgado.

Crimes atribuídos aos presos da amostra
Por distrito, em %



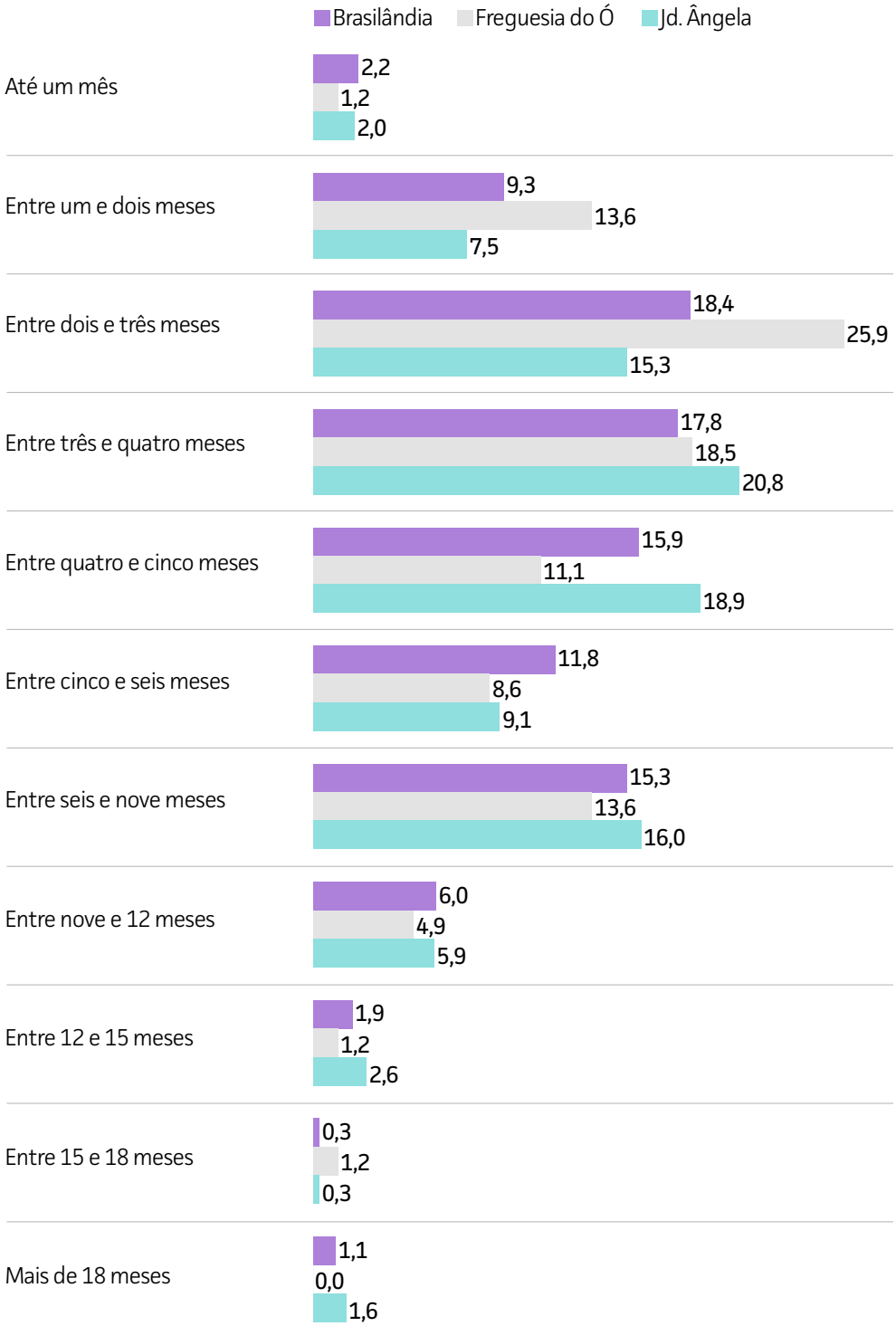
	Brasilândia	Freguesia do Ó	Jd. Ângela
Porte de arma de uso permitido	0,8	0,0	1,0
Porte ou posse de arma de uso restrito	1,4	0,0	0,3
Uso de documento falso	1,6	0,0	1,3
Homicídio	1,6	2,5	2,3
Latrocínio	0,5	0,0	0,3
Violência doméstica	0,3	0,0	0,3
Outros	1,4	3,7	2,3

Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Prefeitura de São Paulo.
Elaboração: Instituto Sou da Paz.

Tempo médio das prisões provisórias

A média do tempo de prisão provisória dos presos oriundos da Brasilândia e do Jardim Ângela foi de cinco meses, contra os quatro meses dos presos da Freguesia do Ó. Cerca de 29% das prisões provisórias duraram até três meses e 46% de três a seis meses.

Duração das prisões provisórias na Brasilândia, na Freguesia do Ó e do Jardim Ângela
Entre 2016 e 2017, em %

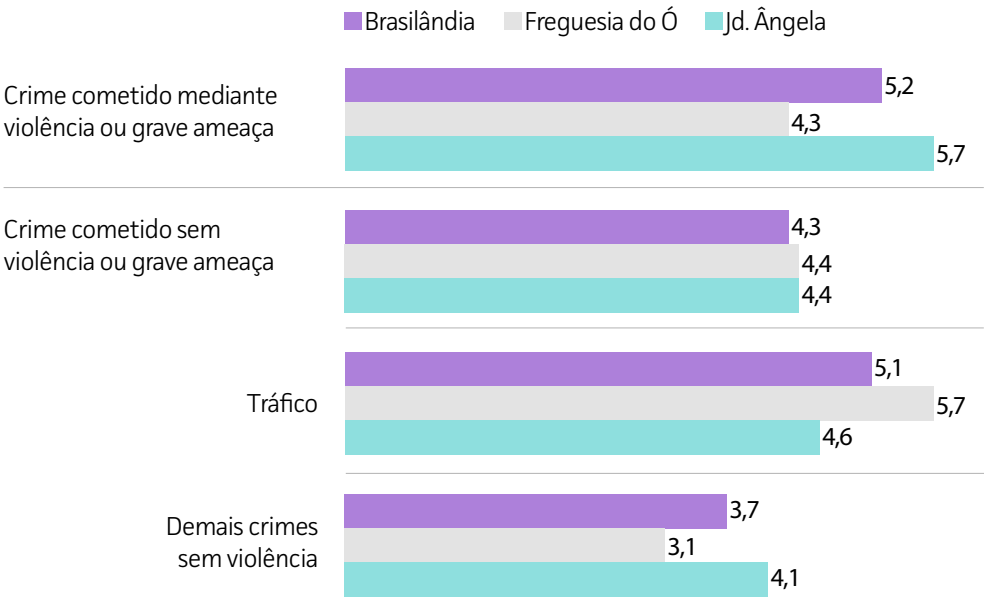


Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Prefeitura de São Paulo.
Elaboração: Instituto Sou da Paz.

Um quarto dos 753 presos permaneceu preso provisoriamente por um período de seis meses a um ano. Enquanto na Brasilândia os presos que permaneceram por seis meses ou mais em Centros de Detenção Provisória representaram um quarto do total, na Freguesia do Ó esse percentual foi de 21%. Já no Jardim Ângela, a parcela de presos por mais de seis meses foi ainda maior, chegando a 26,4%.

A pequena diferença entre as médias dos distritos pode ser fruto dos crimes predominantes entre os presos oriundos de cada um deles. Contudo, quando controlado o tipo de crime por grande grupo – crimes cometidos sem violência ou grave ameaça (tráfico de drogas, furto, receptação, uso de documento falso, posse ou porte ilegal de arma) e crimes cometidos mediante violência ou grave ameaça (roubo, homicídio, latrocínio, extorsão mediante sequestro) –, verifica-se que o tempo médio de prisão dos indivíduos oriundos da Freguesia do Ó é relativamente mais baixo, tanto entre os presos acusados por crimes violentos quanto entre aqueles detidos por crimes não violentos, excluído o tráfico de drogas.[10]

Média de tempo de prisão provisória por tipo de crime
Por distrito, entre 2016 e 2017, em meses



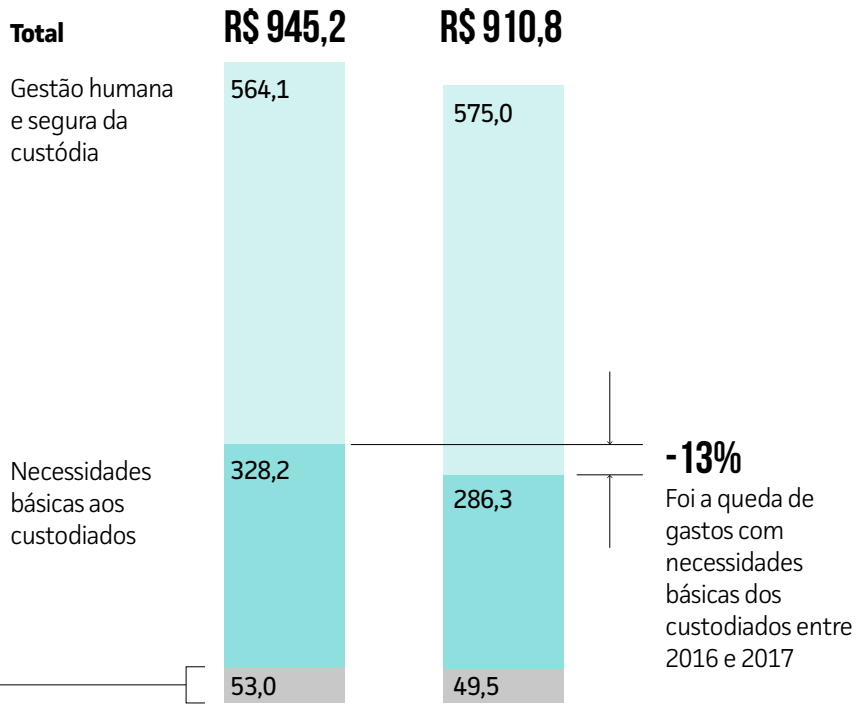
Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Prefeitura de São Paulo.
Elaboração: Instituto Sou da Paz.

10 Nenhum dos 753 presos foi acusado de estupro.

Custos das prisões provisórias

Segundo a Secretaria da Administração Penitenciária (SAP), cada preso em CDP representou um custo mensal de R$ 1.296,95 em 2016 e R$ 1.287,09 em 2017, uma redução de 3,6% entre os anos.[11] Já os custos com o atendimento das necessidades básicas dos custodiados e com a atenção à saúde dos presos caíram em maior proporção: 12,8% e 7,5%, respectivamente.

Custos com CDPs do estado, por grupo de despesa*
Entre 2016 e 2017, em R$ milhões



	2016	2017
Suporte administrativo	22,5	20,8
Atenção à saúde dos custodiados	25,2	23,3
Conservação, manutenção e reparos das unidades prisionais em apoio à custódia	5,3	5,4

*Para consulta aos custos em nível de maior desagregação, ver Apêndice 2.
Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Prefeitura de São Paulo.
Elaboração: Instituto Sou da Paz.

11 Solicitação de acesso à informação de número de protocolo 58022184922, realizada em 19/03/2018 e respondida em 13/04/2018. O Instituto Sou da Paz solicitou dados sobre os custos de manutenção dos presos de acordo com a os parâmetros estabelecidos pela Resolução nº 6 de 2012 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC), que permitem saber quanto foi gasto com o provisionamento de itens de higiene, uniformes e roupas de banho, etc. Contudo, os dados recebidos não chegam a esse nível de desagregação. O maior custo nos três anos se refere a pessoal, ou seja, o pagamento dos servidores – entre 52% e 55% dos custos entre 2015 e 2017. O segundo maior custo é aquele referente à alimentação, cuja participação nas despesas totais caiu ao longo do período analisado – de 25% dos custos totais em 2015 para 20% em 2017. Outros custos cuja participação caiu entre 2015 e 2017 foram aqueles relacionados a materiais de consumo que atendem as necessidades básicas dos custodiados (1,2% em 2017, contra 1,6% em 2015) e à atenção à saúde dos custodiados, cuja redução foi pouco expressiva (2,6% em 2017, contra 2,8% em 2015).

Dada a duração das prisões provisórias dos 753 presos da Brasilândia, Jardim Ângela e Freguesia do Ó nesse período, essas prisões representaram uma despesa na ordem de R$ 4,5 milhões ao estado de São Paulo.

A média do tempo de prisão provisória dos 98 presos da amostra acusados de crimes com pena máxima de quatro anos foi de 3,5 meses, sendo que 14 dos 98 permaneceram presos por seis meses ou mais. O tempo máximo foi de 14 meses, período pelo qual ficaram presos provisoriamente dois indivíduos acusados por receptação simples e que foram condenados a um ano e dois meses no regime semiaberto – regime menos gravoso do que a própria prisão cautelar. **Se os 98 presos tivessem respondido a seus processos em liberdade desde o início, a economia de recursos públicos teria sido de R$ 417.450,21. Já as prisões dos 343 presos provisórios sem moradia que cometeram crimes sem violência – ameaça, dano, furto simples tentado ou consumado, lesão corporal leve e receptação -, custaram cerca de R$ 442 mil por mês.**

Cabe assinalar que os gastos com prisões provisórias só poderão ser reduzidos mediante a diminuição no número de presos, dadas as condições físicas reconhecidamente precárias dos CDPs da capital, além da superlotação de grande parte delas.[12] Por sua vez, a superlotação dos CDPs não será solucionada somente pela oferta de novas vagas ou ampliação de unidades, dado o enorme deficit de vagas e os custos associados à construção dos centros.[13] Por exemplo, o investimento na construção dos CDPs Limeira e Nova Independência – cada um com capacidade para 823 detentos e inaugurados em 2018 – foi de R$ 94.999.788, o que significa que cada nova vaga nesses estabelecimentos custou R$ 57.716 aos cofres públicos.[14] Somados os custos com a construção desses estabelecimentos e os custos de manutenção da população prisional em sua capacidade máxima, em um ano o governo do estado gastou mais de R$ 119 milhões apenas com esses CDPs.

12 "As seis piores prisões do Brasil", BBC Brasil, 20 de janeiro de 2014, disponível em: https://bbc.in/2UYxpNg; "Condepe denuncia superlotação, proliferação de doenças e corte de luz no CDP de Pinheiros", Ponte Jornalismo, 06 de agosto de 2017, disponível em: http://bit.ly/2EKkdXi; "MP abre mais uma ação contra governo de SP para contratar médicos para presídio no litoral", G1, 12 de dezembro de 2018, disponível em: https://glo.bo/2Ab4PiR; "Proibição de recebimento de novos detentos a Centro de Detenção lotado", Associação Juízes para a Democracia, 24 de julho de 2018, disponível em: http://bit.ly/2SfZXQs.

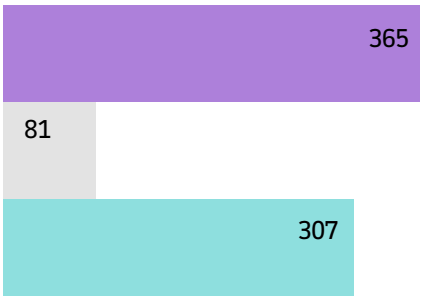
13 Em 28 de janeiro de 2019, encontravam-se presos nos 44 CDPs paulistas 54.684 indivíduos, sendo que as vagas nessas unidades totalizavam 34.024. Considerando que os CDPs paulistas têm capacidade média de 773 vagas, o deficit existente naquela data (20.660) exigiria a construção de 27 novos estabelecimentos.

14 "Cidade de Limeira inaugura Centro de Detenção Provisória", do Portal do Governo, SP Notícias, 20/04/2018. Disponível em: http://bit.ly/2AJlEBF; "Inauguração do Centro de Detenção Provisória de Nova Independência", Assessoria de Imprensa – SAP, 23/11/2018. Disponível em: http://bit.ly/2APRFbp.

Tempo médio de prisão provisória e custo de manutenção dos presos de distritos selecionados
Entre 2016 e 2017

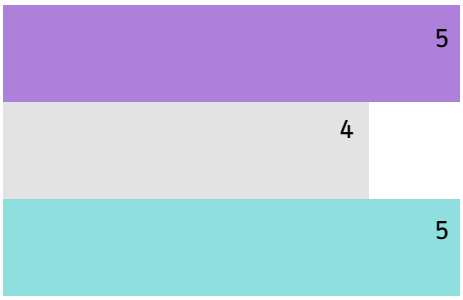
Brasilândia | Freguesia do Ó | Jd. Ângela

Número de presos



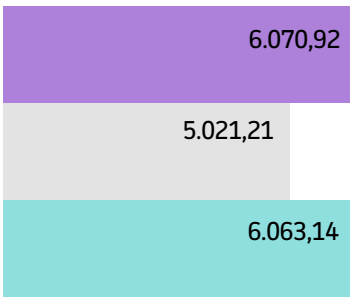
TOTAL: 753 PRESOS

Tempo médio, em meses



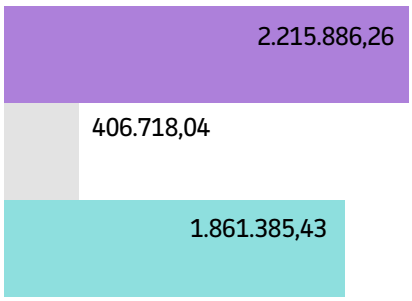
MÉDIA: 5 MESES

Custo médio, em R$



MÉDIA: R$ 6 MIL
(R$ 5.954,83)

Custo total, em R$



TOTAL: R$ 4,5 MILHÕES
(R$ 4.483.989,72)

Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Prefeitura de São Paulo.
Elaboração: Instituto Sou da Paz.

Provas frágeis e punições desproporcionais

Além dos custos elevados decorrentes das prisões provisórias, cabe ressaltar alguns casos de prisões em 2016 e 2017 na cidade de São Paulo efetuadas com base em provas frágeis – o que levou, em alguns casos, à absolvição dos presos – ou que representaram antecipações desproporcionais das penas atribuídas. Destacamos aqui esses casos:[15]

	ALBERTO	CARLOS	JURANDIR
Idade	39 anos	27 anos	58 anos
Profissão	Tapecereiro	Pintor	Serralheiro
Data da apreensão	10/2017	02/2016	02/2016
Crime imputado	Roubo de R$ 50	Furto de R$ 61	Furto de três kits de xampu e condicionador
Duração da prisão provisória	5 meses	5 meses	11 meses
Desfecho	Absolvido	Absolvido	Condenado em regime semi aberto
Custo financeiro	R$ 6.000,00	R$ 7.039,71	R$ 14.000,00
História	Alberto foi acusado pelo roubo de cinquenta reais no dia 8 de outubro de 2017. Ainda que apenas uma nota de cinco reais tivesse sido encontrada com ele quando abordado pela polícia, Alberto, negro, pai de cinco filhos, permaneceu preso por cinco meses. Ele foi colocado em liberdade quando o Ministério Público pediu sua absolvição, dado que os indivíduos que o reconheceram estavam embriagados e a quase um quilômetro do local onde teria ocorrido o roubo. Sua prisão cautelar custou mais de R$ 6 mil ao estado.	Carlos foi preso pelo suposto furto de 61 reais do interior de um veículo. Depois de cinco meses preso em um CDP da capital, ele foi absolvido após a prova oral das vítimas ter sido considerada fraca demais para comprovar a autoria do delito. Como o furto se trata de um crime cuja pena máxima é de quatro anos, Carlos poderia ter respondido a seu processo em liberdade, mas foram gastos R$7.039,71 para mantê-lo preso.	Jurandir foi condenado a um ano de prisão no regime semiaberto pelo furto de três kits de xampu e condicionador que foram devolvidos quando o réu foi abordado pelo dono do estabelecimento. Serralheiro de 58 anos, pardo e pai de três filhos, Jurandir permaneceu preso por 11 meses enquanto aguardava o julgamento. Neste caso, a pena imposta ao réu foi mais branda do que a própria prisão provisória, que, diante do baixo potencial ofensivo do crime cometido, mostrou-se desnecessária. Jurandir poderia ter respondido a seu processo em liberdade, o que teria representado uma economia de mais de R$14.000,00 aos cofres públicos, além de não acarretar os danos humanos e sociais consequentes da prisão.

15 Foram utilizados nomes fictícios para preservar a privacidade e a segurança dos indivíduos.

	SIMONE	MARCOS	LUIZ	TIAGO
Idade	32 anos	37 anos	32 anos	23 anos
Profissão	Desempregada	Catador de material reciclável	Autônomo	Ajudante de pedreiro
Data da apreensão	09/2017	06/2016	05/2017	03/2017
Crime imputado	Furto de dois frascos de perfume	Receptação	Tráfico de drogas	Tráfico de drogas
Duração da prisão provisória	4 meses	1 ano	9 meses	4 meses
Desfecho	Até 2/2019, o caso não havia sido julgado	Pena foi declarada cumprida antes da condenação	Responde em liberdade	Condenado a 3 meses de prestação de serviços à comunidade
Custo financeiro	R$ 5.148,00	R$ 15.000,00	R$ 11.927,03	R$ 5.706,10
História	O furto de valores pequenos também motivou a prisão de Simone, 32 anos, mãe de dois filhos. Presa por furtar dois frascos de perfume no valor de 80 reais, Simone permaneceu em um CDP por quatro meses, quando o juiz determinou que ela respondesse ao processo em liberdade sob o compromisso de tratar sua dependência química em um Centro de Atenção Psicossocial - Álcool e Drogas (CAPS-AD). Foram gastos R$5.148,00 para mantê-la presa cautelarmente até que o juiz considerasse sua prisão desnecessária. Até fevereiro de 2019, o caso de Simone ainda não tinha sido julgado.	Outro crime de baixo potencial ofensivo que gerou prisões provisórias desproporcionais foi a receptação. Marcos, "catador" de material reciclável de 37 anos, pardo, foi preso enquanto usava uma bicicleta que havia comprado e não sabia se tratar de produto de roubo. Marcos ficou preso por um ano enquanto esperava sua sentença, e quando julgado, foi condenado a um mês e cinco dias de prisão por receptação culposa – o juiz concluiu que o réu não agiu com dolo, pois não conhecia a origem do produto. Como a pena fixada foi muito inferior ao tempo de prisão provisória, Marcos foi colocado em liberdade imediatamente. Foram gastos R$15.000 para manter Marcos preso provisoriamente.	São comuns as prisões provisórias de usuários de drogas em São Paulo como traficantes. Luiz, pai de quatro filhos, foi preso por nove meses e colocado em liberdade quando a juíza determinou que ele fosse julgado por porte de drogas para uso pessoal, podendo responder ao processo em liberdade.	Tiago permaneceu em um CDP da capital por quatro meses respondendo a processo por tráfico, mas eventualmente condenado a três meses de prestação de serviços à comunidade. O juiz considerou que a droga que portava era destinada a uso pessoal, não havendo qualquer indício de que Tiago se dedicasse ao tráfico de drogas.

Cabe ressaltar que esses exemplos de punições desproporcionais não são incomuns em São Paulo, lamentavelmente. Segundo pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo que acompanhou o processo de 604 presos por tráfico de drogas na cidade de São Paulo entre 2010 e 2011, em 7% dos casos houve desclassificação de porte para uso, sendo que em todos eles o acusado permaneceu preso até o julgamento.[16] Mais recente, um levantamento da Agência Pública com base em 20.387 processos de tráfico de drogas no estado de São Paulo em 2017 apontou que em 14% dos casos os acusados eram usuários, e não traficantes.[17]

Nas prisões provisórias por furto, pesquisas recentes revelam que não são respeitados os critérios da excepcionalidade, razoabilidade e proporcionalidade na determinação da prisão cautelar. De acordo com um levantamento baseado na análise de processos de furto distribuídos entre os anos de 2000 e 2004 em Belém, Recife, Distrito Federal, São Paulo e Porto Alegre, muitos presos provisórios por furto são absolvidos ou condenados a penas alternativas.[18] Já um levantamento do Instituto Sou da Paz de 2012 apontou que o percentual de detidos provisoriamente por furto é bem superior ao percentual dos condenados por esse mesmo crime.[19]

Presos provisórios em situação de rua e sem teto

Ao menos 1.255 dos 19.608 (6,4%) presos provisórios ouvidos pela Defensoria Pública em 2016 e 2017 se encontravam em situação de rua ou moravam em terrenos ou prédios ocupados antes de sua prisão. Assim como na média de todos os presos ouvidos, nove entre 10 são homens. Dois terços se declaram negros e pouco mais de um quarto, brancos. No entanto, seu perfil etário é relativamente diferente do observado em relação aos presos provisórios como um todo e aos oriundos dos distritos selecionados: ainda que os jovens de 18 a 29 anos representem uma parcela significativa, os não-jovens somaram mais da metade dos presos provisórios sem moradia.

Mais de um terço dos presos provisórios que declararam viver nas ruas ou em ocupações foram detidos pela prática de furtos, incluindo qualificados (p.e. furto praticado por mais de um indivíduo, com pena superior aos furtos simples). Considerando apenas os furtos simples, com pena máxima de quatro anos, constata-se que um a cada quatro (311 dos 1.255) presos provisórios sem moradia foi detido por esse crime.

16 JESUS, M. G. M. de et. al. (2011) Prisão Provisória e Lei de Drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo. São Paulo: Núcleo de Estudo da Violência da USP. E-book. Disponível em: https://bit.ly/2gDHPNH .

17 "Como a justiça paulista sentenciou negros e brancos para o tráfico", Thiago Domenici e Iuri Barcelos, Pública, 05/12/2018. Disponível em: http://bit.ly/2RPvE6l.

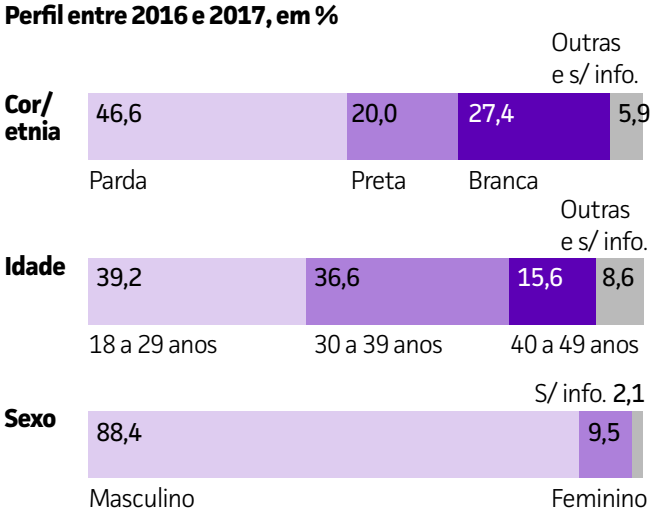
18 BARRETO, F. C. O. (2006). Flagrante e prisão provisória na criminalização de furto: da presunção de inocência à antecipação de pena. Brasília, 108 (Dissertação (Mestrado em Direito - UnB). Disponível em: https://bit.ly/2TsSvm0.

19 INSTITUTO SOU DA PAZ (2012). Relatório da pesquisa Prisões em flagrante na cidade de São Paulo. São Paulo: Instituto Sou da Paz/Open Society. Disponível em: https://bit.ly/2FFA8aC.

A sobrerrepresentação de pessoas em situação de rua na população prisional provisória chama atenção. Segundo a Pesquisa Censitária da População de Rua[20] de 2016, havia 15.905 pessoas vivendo em situação de rua na cidade de São Paulo em 2015, o que representava 0,1% da população da capital[21]. Entre os presos provisórios ouvidos pela Defensoria Pública em 2016 e 2017, havia ao menos 5,9% de pessoas em situação de rua anterior à detenção – excluídos os moradores de ocupações.

Presos provisórios sem moradia

Perfil entre 2016 e 2017, em %



Crimes cometidos pelos presos sem moradia, entre 2016 e 2017

Crime*	Número absoluto	Em %
Furto	451	35,9
Roubo	429	34,2
Tráfico de drogas	255	20,3
Homicídio doloso	31	2,5
Outros	89	7,1

*Incluem crimes tentados e consumados.
Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Prefeitura de São Paulo.
Elaboração: Instituto Sou da Paz.

A pesquisa censitária[22] revelou o perfil de extrema vulnerabilidade dessa população. Pouco mais de 15% dos ouvidos completaram o Ensino Fundamental e, entre os que foram entrevistados nas ruas e não em centros de acolhida, 71,3% disseram que não estavam inscritos em nenhum programa social, como o Bolsa Família. Além disso, 52,5% das pessoas em situação de rua entrevistadas relataram o uso de drogas ilícitas, sendo que quase um terço passou por clínicas de recuperação. Por fim, cabe destacar que 40,1% dos que foram ouvidos nas ruas eram egressos do sistema prisional. Especificamente em relação a usuários de drogas em situação de rua, uma pesquisa realizada pela Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD) com beneficiários do programa "De Braços Abertos" (2014-2016) da Prefeitura de São Paulo revelou que 66% deles tiveram alguma passagem pela prisão ao longo de suas vidas. [23]

20 "Censo mostra perfil da população em situação de rua na cidade", Prefeitura Municipal de São Paulo, 20/04/2016. Disponível em: http://bit.ly/2r6A8X5.

21 A estimativa populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica (IBGE) para a cidade de São Paulo em 2015 era de 11.967.825 habitantes. Disponível em https://bit.ly/2PZdP4K.

22 FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS – FIPE. (2015). Pesquisa Censitária da População em Situação de Rua, Caracterização Socioeconômica da População Adulta em Situação de Rua e Relatório Temático de Identificação das Necessidades desta População na Cidade de São Paulo, São Paulo/SP. Disponível em http://bit.ly/2DMDXbx

23 RUI. T.; FIORE, M.; TÓFOLI, L.F. (2016). "Pesquisa preliminar de avaliação do Programa 'De Braços Abertos'". Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD)/ Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). São Paulo. Disponível em: http://bit.ly/2svPcyp.

ENCARCERAMENTO E VULNERABILIDADE SOCIAL

Literatura especializada

Estudos internacionais sobre o encarceramento e sua concentração geográfica indicam que eles produzem diversos impactos negativos sobre as comunidades afetadas.[24]

Laços comunitários e o controle social informal

Um dos principais mecanismos pelos quais a concentração geográfica do encarceramento é prejudicial é a "mobilidade coercitiva": um fluxo intenso bairro-prisão-bairro desestabiliza as comunidades ao fragilizar laços familiares e sociais e a redes de controle social informal.[25]

Impactos financeiros e sociais sobre as famílias dos presos

As famílias dos presos também são profundamente impactadas financeiramente – por perderem uma fonte de renda, por precisarem fornecer apoio ao parente encarcerado durante a prisão e após sua saída – e pelo estigma a elas associado, que leva parte delas a se desengajarem da vida comunitária, aumentando a desorganização social.[26] As mulheres chefes de família são especialmente prejudicadas, pois cabe a elas sustentar os filhos e manter os laços familiares.[27]

Estigmatização e acesso ao mercado de trabalho

A literatura especializada aponta, ainda, que o acesso ao mercado de trabalho fica mais restrito não apenas para os egressos do sistema prisional, mas para todos os residentes desses bairros, pois a comunidade como um todo fica estigmatizada.[28] O encarceramento de parcela expressiva da população residente de um bairro prejudica os jovens não encarcerados na medida em que suas potenciais conexões com o mundo do trabalho são reduzidas. Outro impacto negativo advém do encarceramento de homens jovens, que exercem um importante papel "empreendedor" em suas redes e contribuem para o aumento da capacidade produtiva das suas comunidades.[29]

24 CLEAR, T. R. (2008). The effects of high imprisonment rates on communities. Crime and Justice, 37(1), 97-132; SAMPSON, R. J., & LOEFFLER, C. (2010). Punishment's place: the local concentration of mass incarceration. Daedalus, 139(3), 20-31; CLEAR, T. R., ROSE, D. R., WARING, E., & SCULLY, K. (2003). Coercive mobility and crime: A preliminary examination of concentrated incarceration and social disorganization. Justice Quarterly, 20(1), 33-64.

25 CLEAR, T. R., ROSE, D. R., WARING, E., & SCULLY, K. (2003). Coercive mobility and crime: A preliminary examination of concentrated incarceration and social disorganization. Justice Quarterly, 20(1), 33-64.

26 ROBERTS, D. E. (2003). The social and moral cost of mass incarceration in African American communities. Stan. L. Rev., (56), 1271.

27 Id. 26.

28 CLEAR, T. R. (2008). The effects of high imprisonment rates on communities. Crime and Justice, 37(1), 97-132; ROBERTS, D. E. (2003). The social and moral cost of mass incarceration in African American communities. Stan. L. Rev., (56), 1271.

29 CLEAR, T. R. (2008). The effects of high imprisonment rates on communities. Crime and Justice, 37(1), 97-132.

Reincidência criminal

Da mesma forma, estudos internacionais apontam que penas restritivas de direitos são mais eficazes para evitar a reincidência que o encarceramento, pois o último pode aprofundar o envolvimento com o crime por força do efeito de rotulação ("labelling effect"). Quatro revisões da literatura que comparam os efeitos de penas restritivas de liberdade e penas restritivas de direitos (como a prestação de serviços à comunidade) concluíram que as primeiras têm maior efeito criminogênico, ou, no mínimo, não dissuadem os indivíduos da prática de novos crimes.[30]

Merece destaque uma meta-análise de 90 estudos sobre o impacto do encarceramento na reincidência que constatou que a maior parte das pesquisas na área aponta para os efeitos negativos da experiência prisional, em detrimento de seu efeito dissuasório.[31] Em primeiro lugar, porque o crime não se explica por fatores genéticos ou biológicos, mas é o resultado direto do aprendizado de comportamentos, atitudes e técnicas. Prisões são "escolas do crime", portanto, para indivíduos que cometeram crimes de baixo potencial ofensivo, tem efeito criminogênico. Outra linha de pesquisa sugere que a perda da liberdade e as condições características das prisões geram angústia e raiva, o que pode levar à prática de novos crimes. Nesse sentido, quanto pior a prisão, maiores as chances de reincidência. Evidências sugerem que um ambiente prisional opressor e relações opressoras entre presos não desencorajam a prática de novos crimes.[32]

Aprofundamento da vulnerabilidade social

Adicionalmente, diversas pesquisas relacionam vulnerabilidade social, baixos indicadores socioeconômicos e taxas de encarceramento, apontando um círculo vicioso: há regiões em que o crime e uma série de "desvantagens sociais" se combinam e elevam a taxa de encarceramento, o que por sua vez leva ao agravamento dessas desvantagens.[33] Os indivíduos oriundos desses bairros carregam o estigma a eles associado e têm mais chances de serem encarcerados do que indivíduos residentes em outras áreas com taxas criminais similares. Esse efeito criminogênico do encarceramento é particularmente preocupante em contextos nos quais facções criminosas exercem poder nas prisões, como é o caso de São Paulo [34]

30 JONSON, C. L. (2010). The impact of imprisonment on reoffending: A meta-analysis (Doctoral dissertation, University of Cincinnati).

31 LISTWAN, S. J. et al. (2013). The pains of imprisonment revisited: The impact of strain on inmate recidivism. Justice Quarterly, (30)1, 144-168

32 Id. 31.

33 SAMPSON, R. J., & LOEFFLER, C. (2010). Punishment's place: the local concentration of mass incarceration. Daedalus, 139(3), 20-31.

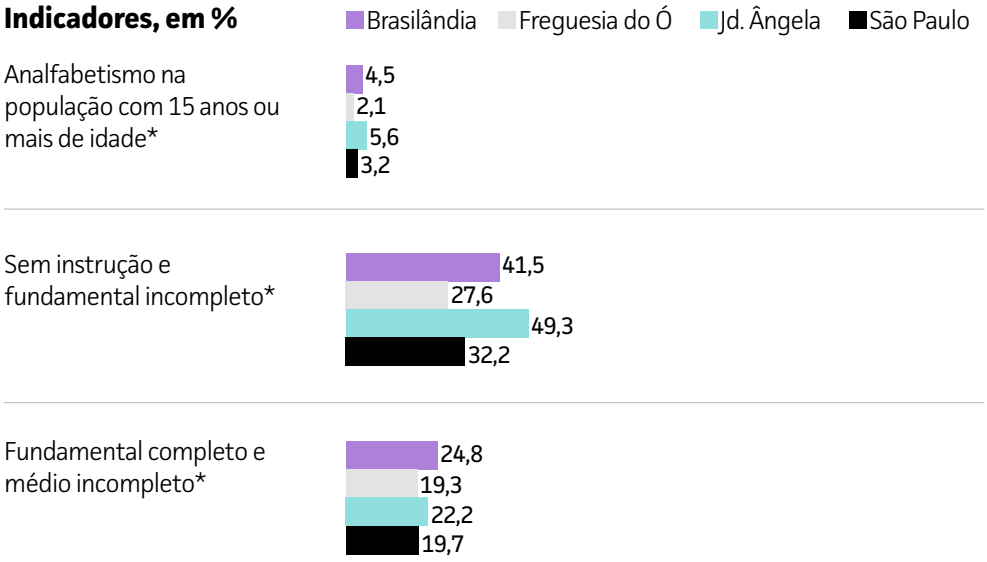
34 ALVAREZ, M. C.; SALLA, F.; DIAS, C. N. (2013). Das comissões de solidariedade ao primeiro comando da capital em São Paulo. Tempo Social, (25) 1, 61-82; DIAS, C. C. N. Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo; ADORNO, S.; SALLA, F. (2007). Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. Estudos avançados, (21)61, 7-29.

Estudos de caso: Brasilândia e Jardim Ângela

Os indicadores socioeconômicos da Brasilândia e do Jardim Ângela são bastante precários em relação à média da cidade de São Paulo e, no caso da Brasilândia, também em relação ao distrito vizinho, a Freguesia do Ó.

EDUCAÇÃO

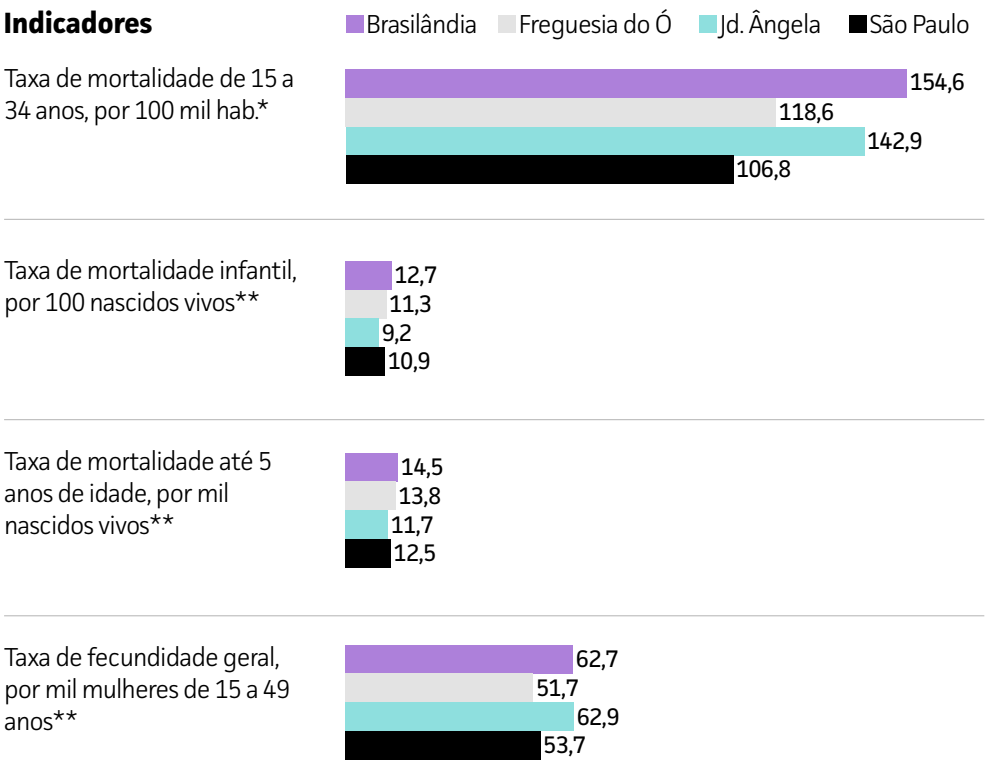
Em média, no estado de São Paulo, analfabetos e pessoas com nível de escolaridade até o fundamental incompleto constituem 35,4% da população. Na Brasilândia e no Jardim Ângela, distritos com altas taxas de encarceramento provisório, esse percentual chega a 46% e 54,9%, respectivamente.



*Censo 2010
Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Prefeitura de São Paulo.
Elaboração: Instituto Sou da Paz.

MORTALIDADE E FECUNDIDADE

Também são observadas nesses locais maiores taxas de mortalidade na faixa etária de 15 a 34 anos e maiores taxas de fecundidade em relação à média encontrada na cidade de São Paulo. Já a Freguesia do Ó, distrito com baixa taxa de encarceramento, apresenta, com algumas exceções, indicadores semelhantes à média da cidade.

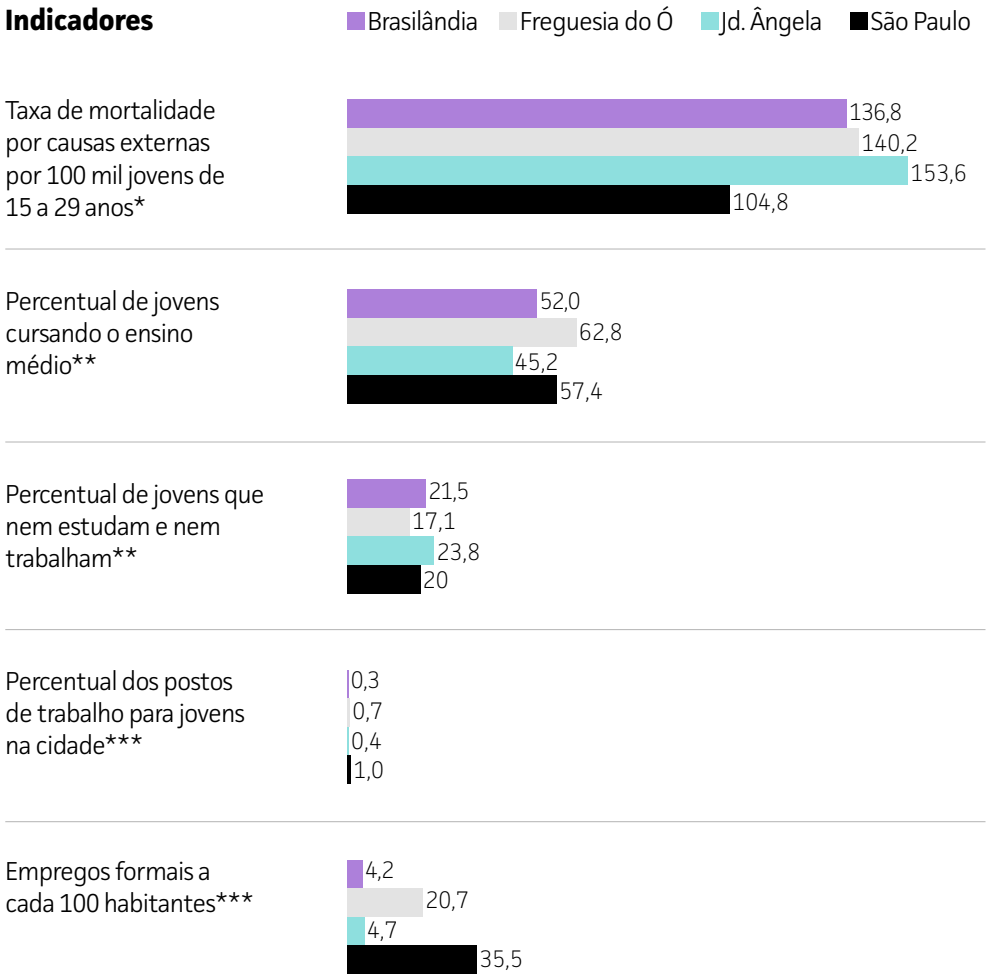


*IMP Seade 2016 **IMP Seade 2014
Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Prefeitura de São Paulo.
Elaboração: Instituto Sou da Paz.

JUVENTUDE

Em relação à juventude, um quarto da população na Brasilândia e no Jardim Ângela tem entre 15 e 29 anos – aproximadamente 155 mil jovens –, contra 22% da população do estado de São Paulo.[35] Já a parcela de jovens que se encontram matriculados no ensino médio – taxa de escolarização líquida - é de 52% na Brasilândia e de 45,2% no Jardim Ângela, ao passo que no município de São Paulo 57,4% dos jovens estão matriculados no ensino médio. O índice da Freguesia do Ó é ainda melhor, 62,8%.[36]

Além disso, observa-se que as taxas de jovens mortos por causas externas por 100 mil jovens na Brasilândia e no Jardim Ângela são 137 e 154 por 100 mil, respectivamente, enquanto a taxa da cidade de São Paulo é de 105 mortos para cada 100 mil jovens.



*Compreende todas as mortes classificadas nos códigos V01-Y98 da Classificação Internacional de Doeneças (CID-10), que incluem, por exemplo, acidentes, agressões, intervenções legais, overdoses e suicídios. Ministério da Saúde/Sistema de Informações sobre mortalidade - MS/SIM (2016)
** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2010)
*** Relação anual de Informações Sociais - RAIS (2016). Em relação ao indicador dos postos de trabalho para jovens, o dado da capital se refere ao percentual que seria encontrado por distrito caso a distribuição dos postos de trabalho para jovens fosse uniforme.
Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Prefeitura de São Paulo.
Elaboração: Instituto Sou da Paz.

35 "Sistema de projeções populacionais", Fundação Seade. Disponível em: http://bit.ly/2CcDRYp.

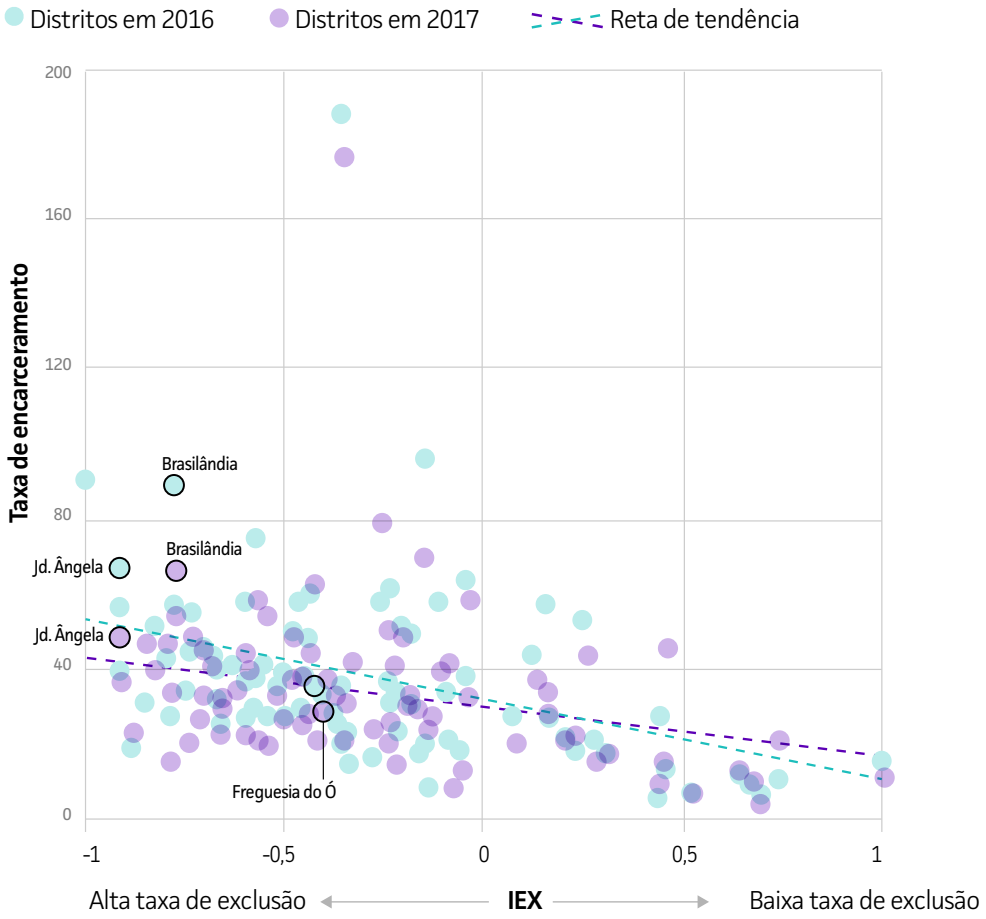
36 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2010).

VULNERABILIDADE SOCIAL

Para investigar a relação entre o encarceramento e a vulnerabilidade social nos distritos paulistanos, foi utilizado o Índice de Exclusão/Inclusão Social (IEX 2010)[37] que agrega o papel dos serviços públicos por meio de taxas de atendimento e da presença de serviços essenciais no âmbito coletivo.[38] Cada distrito paulista pode ser classificado nesse índice numa escala que varia entre -1 e 1, na qual -1 denota distritos com alta taxa de exclusão social e 1, distritos com baixa taxa de exclusão social – distritos com um padrão básico de inclusão social apresentam IEX igual a zero.

Constatou-se uma correlação negativa entre a taxa de encarceramento e o Índice de Exclusão Social nos dois anos analisados. **Ou seja, há uma tendência de queda da taxa de aprisionamento provisório na medida em que melhora o IEX.**

Distribuição da taxa de encarceramento segundo Índice de Exclusão/Inclusão



Fonte: Mapa da Exclusão / Inclusão Social. PUC-SP / INPE / CEDEST, 2010. Secretaria de Administração Penitenciária / Instituto Sou da Paz.

37 Para maiores detalhes sobre o Índice de Exclusão/Inclusão, acesse os seguintes links http://bit.ly/2qtjaSN, http://bit.ly/2P1NeDx e http://bit.ly/2Wc9WrH.

38 Para estabelecer essa relação foram excluídos os distritos do centro da cidade de São Paulo porque a região: i) apresenta altas taxas de encarceramento em função de sua população relativamente baixa, ii) volta do crescimento populacional na região impulsionada por novos empreendimentos imobiliários, iii) maior presença da atividade econômica formal, atraída pela proximidade de transporte, serviços públicos e algumas âncoras importantes como a Bolsa de Valores, iv) a maior presença de migrantes e imigrantes, v) alta taxa de vacância imobiliária, entre outras. Essas características tornam a atuação do estado nessa região qualitativamente distinta das demais regiões da cidade.

A Brasilândia e o Jardim Ângela estão entre os 20 distritos da capital com IEX considerado alto – o que indica grande exclusão social -, sendo que o índice do Jardim Ângela é o quarto pior da cidade (-0,92), superior apenas aos índices dos distritos do Marsilac, Grajaú e Parelheiros. Já a Brasilândia apresenta o pior IEX entre os distritos da zona norte (-0,78). O índice da Freguesia do Ó (-0,41) é pouco mais que a metade do índice do distrito vizinho.

Os dados apresentados sugerem que dois dos distritos com as maiores taxas de encarceramento da cidade são regiões com indicadores precários e que acumulam uma série de desvantagens sociais.[39] Dada a predominância dos jovens entre os presos provisórios nos distritos selecionados e a sua alta vulnerabilidade, torna-se fundamental a priorização de políticas articuladas destinadas a esse público.

Mapa da Desigualdade de São Paulo

Desenvolvido pela Rede Nossa São Paulo, o Mapa da Desigualdade 2017 avaliou 38 indicadores nos 96 distritos administrativos.* Os indicadores estão divididos em 10 grandes temas:

I. Cultura;
II. Educação;
III. Esporte;
IV. Habitação;
V. Inclusão digital;
VI. Meio ambiente;
VII. Saúde;
VIII. Trabalho e renda;
IX. Transporte e acidentes de trânsito;
X. Violência.

A Brasilândia figurou entre os 30 distritos com piores resultados em 19 dos 38 indicadores avaliados, e o Jardim Ângela, em 15. Por sua vez, a Freguesia do Ó esteve entre os 30 piores em somente seis indicadores.

Entre os resultados que mais chamam atenção, estão o fato de que um a cada quatro domicílios da Brasilândia em 2016 estavam localizados em favelas e um a cada cinco no Jardim Ângela (7º e 13º maiores percentuais da cidade, respectivamente) e o de que a idade média ao morrer no Jardim Ângela era de 55,7 anos, a mais baixa da cidade – na Brasilândia, a idade média ao morrer também era bastante baixa, 60,7 anos. Finalmente, destaca-se que a remuneração média era de R$ 1.680,36 na Brasilândia (6ª pior) e R$ 1.889,36 no Jardim Ângela (18ª pior).

*REDE NOSSA SÃO PAULO. (2018). Mapa da Desigualdade 2017. São Paulo/SP. Disponível em: http://bit.ly/2RIStEF.

39 Uma avaliação da correlação entre as elevadas taxas de encarceramento dos distritos da Brasilândia e do Jardim Ângela e a vulnerabilidade social exigiria acesso a uma série histórica longa dessas taxas, o que permitiria verificar, de um lado, se a concentração espacial do encarceramento nessas áreas é de fato uma tendência e, de outro, se essa tendência pode ter contribuído para o agravamento da vulnerabilidade social nesses distritos e a eventual piora de seus indicadores socioeconômicos.

CAMINHOS A SEGUIR

A redução do número de presos provisórios requer prioridade política e a adoção de diversas medidas. No âmbito do sistema de justiça criminal, impõe-se três ações no curto prazo:

- Manutenção das audiências de custódia realizadas presencialmente e em até 24 horas após a prisão;
- Uso adequado das medidas cautelares e fortalecimento de encaminhamentos assistenciais de presos que não necessitem ficar em prisão provisória;
- Aumento do quadro da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, com foco na área criminal.

No âmbito do investimento em políticas sociais, há pelo menos uma ação essencial no médio e longo prazo:

- Revisão da execução orçamentária para fortalecimento de políticas voltadas à juventude e à redução da vulnerabilidade social.

CURTO PRAZO:
SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

1. Manutenção das audiências de custódia realizadas presencialmente e em até 24 horas após a prisão

A audiência de custódia deve ser realizada em até 24 horas após a prisão. Trata-se de uma oportunidade fundamental para juízes avaliarem a legalidade da prisão, a necessidade da decretação da prisão preventiva do acusado e a eventual ocorrência de práticas não condizentes com a forma legal da prisão em flagrante (violência policial).[40] Segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), das 56.682 audiências de custódia realizadas no estado de São Paulo entre fevereiro de 2015 e junho de 2017, 46% resultaram na liberdade provisória do preso.[41]

O estado de São Paulo foi pioneiro na implantação das audiências de custódia no Brasil. Em fevereiro de 2015, teve início o projeto no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), em parceria com o CNJ e o Ministério da Justiça. A implantação da audiência atendeu, com atraso, a uma exigência da Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, ratificado pelo Brasil em 1992. Em seu art. 7º, o Pacto estabelece que "toda pessoa presa, detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada por lei a exercer funções judiciais e tem o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo."

40 INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - IDDD. (2017). Audiências de Custódia: Panorama Nacional. São Paulo/SP. Disponível em: https://bit.ly/2DVJz4K

41 "Dados Estatísticos/Mapa de Implantação", Conselho Nacional de Justiça - CNJ. Disponível em: http://bit.ly/2QOOJRG.

Entre outras medidas, o Provimento Conjunto Nº 03/2015 da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e da Corregedoria Geral da Justiça estabeleceu:[42]

- Que as pessoas presas em flagrante delito sejam apresentadas a um(a) juiz(a) em audiência de custódia até 24 horas após a prisão;
- Que a implantação das audiências de custódia em todo estado será gradativa, obedecendo a cronograma de afetação dos distritos policiais aos juízos competentes;
- Regras para a realização da audiência, como o dever do juiz de informar o autuado sobre a possibilidade de não responder perguntas que lhe forem feitas e a vedação de perguntas que antecipem instrução própria de eventual processo de conhecimento;
- Que serão elaborados relatórios mensais com as informações detalhadas sobre as audiências.

Atualmente, todas as 57 Circunscrições Judiciárias (CJ) paulistas e 233 das 321 comarcas no estado realizam audiências de custódia, em dias úteis e nos plantões judiciários, segundo informações prestadas pelo TJSP ao Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD).[43] Presos em flagrante das comarcas onde não ocorrem audiências são encaminhados para a sede da CJ a que a comarca pertence.

No entanto, não foram divulgados dados oficiais sobre as audiências realizadas e seus resultados ao longo de 2017 e 2018 no estado de São Paulo, de forma que não é possível aferir se todos os presos em flagrante no estado passaram por audiência de custódia.[44] O número de audiências realizadas até junho de 2017 tampouco permite avaliar o alcance das audiências, visto que é frequente que mais de um preso seja ouvido na mesma audiência.

É preocupante, ainda, a tramitação na Câmara dos Deputados do PL nº 6.620/2016[45], apensado ao PL nº 8.045/10[46], que reforma o Código de Processo Penal brasileiro. O PL 6.620 regulamenta as audiências de custódia, estabelecendo que o prazo para a apresentação do preso perante o juiz pode

42 "Provimento Conjunto nº 03/2015", Presidência do Tribunal de Justiça e Corregedoria Geral da Justiça. Disponível em: http://bit.ly/2SPvEAC.

43 No dia 29 de setembro de 2017, o IDDD enviou o ofício nº 184/2017 ao TJSP, com uma série de perguntas sobre a expansão das audiências de custódia. O TJSP respondeu ao ofício no dia 07 de novembro de 2017.

44 Em julho de 2018, o Instituto Sou da Paz solicitou ao TJSP via LAI as seguintes informações sobre as audiências de custódia realizadas no estado em 2017: i. Número de audiências realizadas, por comarca; ii. Percentual de conversão de prisões em flagrante em prisões preventivas, por comarca; iii. Número de indivíduos que passaram por audiência e tiveram fiança arbitrada; iv. Percentual de audiências cujo desfecho foi a liberdade provisória com aplicação de medidas cautelares; e v. Percentual de audiências cujo desfecho foi a liberdade provisória sem aplicação de medidas cautelares. O Tribunal respondeu que não era possível "prestar a informação solicitada, uma vez que as inconsistências de dados no sistema Sistac não conferem assertividade aos dados eventualmente levantados. Assim, por se tratar de sistema do CNJ, deverá aguardar a correção, sem data estabelecida".

45 PL nº 6.620/2016 – Câmara dos Deputados. Disponível em: http://bit.ly/2HoiecK.

46 PL nº 8.045/10 – Câmara dos Deputados. Disponível em: http://bit.ly/2u9iO5m.

ser estendido para 72 horas em decorrência de dificuldades operacionais e que "excepcionalmente [...] a audiência de custódia poderá ser realizada por meio de sistema de videoconferência ou de outro recurso tecnológico de transmissão de som e imagem em tempo real."

A eficácia das audiências de custódia pode ser comprometida se o prazo para apresentação do preso para a autoridade judicial for ampliado de 24 para 72 horas, bem como se o uso de videoconferências para a realização das audiências for autorizado. De acordo com nota técnica aprovada por unanimidade pelo plenário do CNJ em fevereiro de 2019,[47] o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) do CNJ "manifestou-se pela impossibilidade de utilização do sistema de videoconferência para a realização das audiências de custódia e do alargamento do prazo de apresentação do preso em flagrante ao juiz competente, em razão de possíveis prejuízos aos objetivos do ato em questão [...]".

Finalmente, é preciso destacar que pessoas presas em decorrência de mandados de prisão cautelar ou definitiva no estado são negadas esse direito, apesar da Resolução nº 740 de abril de 2016 ter determinado a implantação das audiências de custódia para todos presos.[48] Trata-se de lacuna importante ante o volume dessas prisões e do seu aumento significativo no estado. **No 1º semestre de 2014 as prisões por mandado representavam 26%, ao passo que essa proporção chegou a 40% no 2º semestre de 2018. Ou seja, quatro entre 10 pessoas presas no estado ainda não passam por audiências de custódia.** Somente na capital, 12.101 pessoas foram presas por mandado entre janeiro e dezembro de 2018, sendo que apenas 15,8% foram detidas por crimes violentos.[49]

No caso das prisões por mandado, as audiências de custódia não serviriam ao propósito de reduzir o contingente de presos provisórios, pois não é plausível que presos por mandado tenham suas prisões relaxadas após as audiências. Contudo, sua função protetiva de coibir práticas de tortura e maus tratos segue sendo fundamental nesses casos.

47 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ (2019). Nota Técnica - 0004468-46.2014.2.00.0000. Disponível em: http://bit.ly/2CmDviC.

48 "Resolução nº 740/2016", Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - TJSP. Disponível em: http://bit.ly/2T1epMU.

49 Solicitação de acesso à informação de número de protocolo 3452919168, realizada em 04/01/2019 e respondida em 29/01/2019.

2. Uso adequado das medidas cautelares e fortalecimento de encaminhamentos assistenciais

Sancionada em 4 de maio de 2011, a Lei nº 12.403/2011 ("Lei das Cautelares") alterou artigos do Código de Processo Penal (CPP) relativos à prisão em flagrante e à prisão preventiva, oferecendo aos juízes, e, em algumas hipóteses, aos delegados de polícia, a possibilidade de aplicarem um rol de medidas cautelares alternativas à prisão processual, a fim de "dar efetividade à orientação constitucional da excepcionalidade da prisão antes da condenação criminal".[50]

A lei introduziu as seguintes alternativas à prisão provisória:

- Pagamento de fiança;
- Monitoramento eletrônico;
- Prisão domiciliar;
- Comparecimento periódico em juízo;
- Recolhimento domiciliar em período noturno;
- Proibição de acesso ou frequência a determinados lugares;
- Proibição de manter contato com pessoa determinada;
- Proibição de ausentar-se da comarca;
- Suspensão do exercício da função pública;
- Internação provisória.

Durante as audiências de custódia, os juízes podem aplicar medidas cautelares alternativas à prisão em quaisquer casos, sendo apenas vedada a fiança nos crimes de racismo, tortura, tráfico de drogas e afins, terrorismo e crimes hediondos, crimes cometidos por grupos armados, civis ou militares, e contra a ordem constitucional e o Estado Democrático. Mesmo nesses casos, cabe o relaxamento da prisão em flagrante ou a aplicação de outras cautelares diversas da prisão. A lei não define quais são os crimes em que a aplicação de cautelares não é cabível – com exceção da fiança -, mas sim os crimes em relação aos quais é admissível a decretação da prisão preventiva.

50 INSTITUTO SOU DA PAZ. (2014). O impacto da lei das cautelares nas prisões em flagrante na cidade de São Paulo. São Paulo/SP. Disponível em: http://bit.ly/2ssVaQz.

É fundamental que a liberdade provisória seja a regra e que as medidas cautelares sejam usadas como alternativas à prisão, não à liberdade.[51] Se aplicadas após avaliação criteriosa da possibilidade da concessão de liberdade provisória sem restrições, as medidas cautelares representam uma oportunidade importante para evitar os efeitos danosos do encarceramento e reduzir a reincidência criminal, além da possibilidade que os juízes determinem o encaminhamento social dos presos, conforme o Provimento Conjunto no 03/2015 , que determinou a implementação das audiências de custódia no estado de São Paulo.

Além disso, a promoção de penas e medidas alternativas é estratégica do ponto de vista orçamentário. **O custo mensal de um apenado no sistema prisional paulista – R$ 1.234,04 em 2017**[52] **– é 47 vezes mais alto que o custo por apenado da pena alternativa de R$ 26,49.**[53]

Nacional e internacionalmente, levantamentos[54] demonstraram que o encarceramento decorrente do descumprimento de penas e medidas alternativas à prisão afeta de maneira particular alguns grupos, como "usuários de drogas, pessoas com transtornos mentais e, de forma geral, os mais pobres", além de idosos, mulheres e pessoas em situação de rua.[55] Trata-se de indivíduos cujas condições pessoais impõem mais dificuldades para o cumprimento das medidas impostas. A avaliação sobre essas condições é importante para auxiliar juízes a determinarem a resposta jurídica mais adequada a cada caso.

Nesse sentido, recomenda-se criar novas Centrais de Alternativas Penais e Inclusão Social (Ceapis), de modo que haja ao menos uma Ceapis em cada uma das 57 Circunscrições Judiciárias do estado. Fruto de parceria entre o CNJ e a SAP, as Ceapis foram criadas no estado de São Paulo em 2015 com o objetivo de atender indivíduos que passam por audiências de custódia, identificar demandas assistenciais, sociais e psicológicas e realizar encaminhamentos aos serviços adequados. Por exemplo, os profissionais das Ceapis entram em contato com albergues nos casos dos presos em situação de rua e encaminham dependentes químicos para os Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (Caps–AD) e outros serviços.[56]

51 Em relatório sobre a implementação das audiências de custódia no país, o IDDD alertou que as cautelares têm sido usadas "para aumentar o controle do Estado sobre aqueles que recebem a liberdade provisória". Segundo o relatório, ainda que a intenção por trás da Lei das Cautelares fosse criar um instrumento que contribuísse para a redução do encarceramento, na prática, elas têm sido aplicadas como alternativas à liberdade, e não à prisão. Audiências de custódia – Panorama Nacional, Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), 2017. Disponível em: http://bit.ly/2RYKaFB.

52 Solicitação de acesso à informação de número de protocolo 545141810917, realizada em 26/06/2018 e respondida em 03/07/2018.

53 "Relatório Anual do Governo do Estado - Volume 1 – Exercício 2017", da Secretaria da Fazenda do Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: http://bit.ly/2UYumoa. Não dá dados sobre o custo das medidas cautelares.

54 INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA – ITTC (2017). Fora de foco: Caminhos e descaminhos de uma política de alternativas à prisão. São Paulo/SP, disponível em: http://bit.ly/2SxoG68; CANADIAN CIVIL LIBERTIES ASSOCIATION AND EDUCATION TRUST. (2014). Set uo to fail: Bail and the revolving door of pre-trial detention, disponível em: http://bit.ly/2MRrhTw.

55 INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA – ITTC (2017). Fora de foco: Caminhos e descaminhos de uma política de alternativas à prisão, pg. 55. São Paulo/SP. Disponível em: http://bit.ly/2SxoG68.

56 INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - IDDD. (2016). Monitoramento das audiências de custódia em São Paulo. São Paulo/SP. Disponível em: http://bit.ly/2FA4RV0.

Até novembro de 2018, havia somente 23 centrais operantes no estado, e, segundo o CNJ, entre 24 de fevereiro de 2015 e 30 de junho de 2017 somente 3.509 (6,2%) das audiências realizadas tiveram como resultado o encaminhamento dos presos a serviços sociais. Mesmo esses atendimentos se restringiram a contatos telefônicos com os serviços pertinentes, cabendo aos presos se deslocarem e usufruírem deles. Já os valores empenhados na promoção de penas e medidas alternativas da SAP foi reduzido em R$701 mil entre 2016 e 2017, apesar da constatação pelo relatório anual do governo do estado de que "a eficácia do programa [de penas alternativas à prisão] está explícita no seu índice de reinclusão no programa, que é de apenas 4,4%".[57]

Em vista da relação entre vulnerabilidade social e encarceramento, garantir que indivíduos que passaram por audiência de custódia e não tiveram prisão preventiva decretada tenham acesso à assistência social constitui medida fundamental para evitar a reincidência. Além disso, o acompanhamento pelas Ceapis contribui para o cumprimento das medidas cautelares, essencial para evitar a decretação da prisão preventiva posteriormente. Trata-se de medida fundamental nos casos de pessoas presas em situação de rua, para as quais o cumprimento das cautelares (p.e. comparecimento em juízo ou recolhimento domiciliar em período noturno) é desafiador.[58]

57 "Relatório Anual do Governo do Estado - Volume 1 – Exercício 2017", da Secretaria da Fazenda do Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: http://bit.ly/2UYumoa.

58 Entre os 19.608 presos ouvidos pela Defensoria, ao menos 6,4% se encontravam em situação de rua ou moravam em prédios/terrenos ocupados.

3. Fortalecimento da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Presos em flagrante sem advogado constituído são atendidos pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, cujas atribuições incluem orientar a pessoa presa, participar de audiências, formular pedidos de liberdade, impetrar ***habeas corpus*** e contatar familiares dos custodiados. Trata-se, portanto, de atuação fundamental para garantir os direitos dos atendidos e contribuir para a redução do contingente de presos provisórios.

Atualmente, todos os presos em flagrante que passam por audiências de custódia na cidade de São Paulo e que não têm advogados constituídos são atendidos por defensores públicos. Contudo, há comarcas em que a Defensoria Pública ainda não está presente, devido ao quadro reduzido de servidores. Em maio de 2018, a Defensoria contava com 724 defensores, sendo 297 deles atuantes na área criminal, e pouco mais de 830 servidores.[59] Trata-se de deficit de ao menos 150 defensores, o que implica extrema sobrecarga de trabalho e limitações aos serviços prestados, passando pelo contato pessoal restrito com os assistidos e defesas pouco individualizadas.[60]

Cabe destacar, ademais, que muitos serviços de assistência jurídica no estado são prestados por advogados conveniados com a Defensoria Pública e a Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo (OAB-SP), cuja seleção, formação jurídica, experiência profissional e atuação não passam por fiscalização sólida. Os valores baixos dos honorários de muitos desses advogados os forçam a assumir o maior número de casos possível, em várias áreas do Direito, o que pode comprometer o nível técnico de seu trabalho.[61] **Para minimizar esses problemas, é fundamental fortalecer a Defensoria através do provimento de 176 cargos de defensores públicos já aprovados na Lei Complementar nº 1.189/2012.**

59 "Crise fez atendimentos na Defensoria Pública aumentarem, avalia Depiné Filho", Kalleo Coura, JOTA, 25 de maio de 2018. Disponivel em https://bit.ly/2TFZF5N.

60 ADC/Cerjusc/Conectas/Dejusticia/IDDD/ICCPG/IJPP/INECIP. (2015). Defesa criminal efetiva na América Latina, Pg. 193, Disponível em: http://bit.ly/2SXI5dt.

61 Quando não há defensores públicos disponíveis, aqueles que necessitam de assistência jurídica gratuita são atendidos por defensores dativos, advogados que se inscrevem no convênio celebrado entre a Defensoria Pública e a OAB-SP e ficam à disposição para serem nomeados em casos encaminhados pela Defensoria Pública. A única exigência legal em relação à qualificação dos advogados participantes do Convênio é que tenham sido aprovados no exame da OAB, não havendo qualquer ingerência da Defensoria nestes trabalhos.

MÉDIO E LONGO PRAZOS: INVESTIMENTO EM POLÍTICAS SOCIAIS

Diante dos elevados custos financeiros decorrentes do encarceramento provisório e dos indicadores socioeconômicos preocupantes das áreas mais afetadas, torna-se fundamental comparar a dimensão de gastos com as prisões provisórias de residentes da Brasilândia e do Jardim Ângela com os custos de políticas públicas diversas nesses territórios. Contudo, os dados disponíveis sobre a execução orçamentária do estado não são regionalizados, ou seja, não é possível analisar os gastos públicos ao nível de distrito no estado de São Paulo.

Em face dessa limitação, optamos por contrastar os gastos com a administração penitenciária e as prisões provisórias, os gastos com ações e programas estaduais voltados aos jovens – grupo que representa a maior parcela dos presos provisórios – e os gastos com outras ações e programas com potencial para a redução da vulnerabilidade social, incluindo ações de responsabilidade da administração penitenciária, como a assistência a egressos.

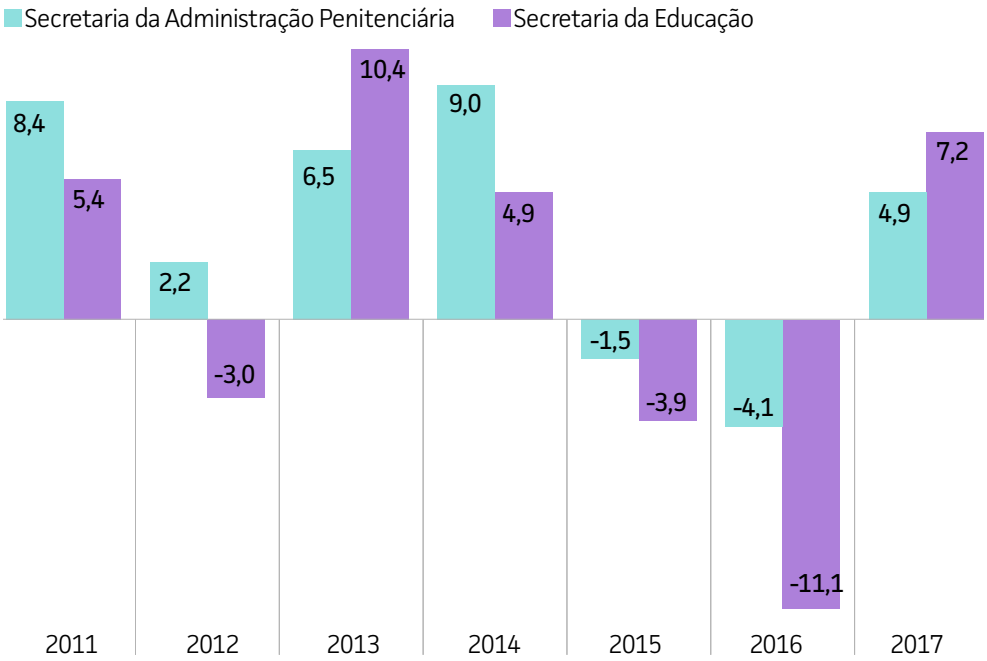
POLÍTICAS PARA A JUVENTUDE

Comparando a execução orçamentária das Secretarias de Administração Penitenciária[62] e da Educação do Estado de São Paulo, verifica-se que, entre 2010 e 2017, as despesas anuais da primeira cresceram 27,5%, passando de R$ 3,6 bilhões em 2010 para R$ 4,6 bilhões em 2017, sendo que entre 2010 e 2014 houve crescimento contínuo.[63] Na pasta da educação, também houve aumento nos valores empenhados no período, porém mais discreto, na ordem de 8,4% - de R$ 30,8 bilhões para R$ 33,4 bilhões.[64] Entre 2011 e 2017, o crescimento das despesas com a educação em relação ao ano anterior superou o incremento nas despesas com a administração penitenciária em apenas dois anos.

Merece destaque o fato de que os valores empenhados pela Secretaria da Educação em 2017 tenham sido aproximadamente seis vezes maiores que os valores empenhados pela Secretaria da Administração Penitenciária, enquanto a população atendida pela primeira é catorzes vezes maior que a população atendida pela última.[65] Dadas as péssimas condições do sistema prisional paulista, não é plausível que seus custos sejam reduzidos a menos que prisões desnecessárias e injustas deixem de ocorrer.

62 Valores atualizados para novembro de 2018 pelo INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor.
63 O primeiro ano disponível para consulta no Portal da Transparência do Estado de São Paulo é 2010.
64 Portal da Transparência do Estado de São Paulo. Disponível em: http://bit.ly/2M3HEf6.
65 Para o cálculo da população atendida, adotou-se a última população carcerária disponível no sistema Geopresídios do CNJ - 236.349 (disponível em: http://bit.ly/2WPY7IV) – e o número de alunos atendidos pela Secretaria da Educação – 3,7 milhões, segundo o site da pasta (disponível em: http://bit.ly/2HtNwOz).

Variação nos valores empenhados pela Secretaria da Administração Penitenciária e pela Secretaria da Educação
Entre 2011 e 2017, em %

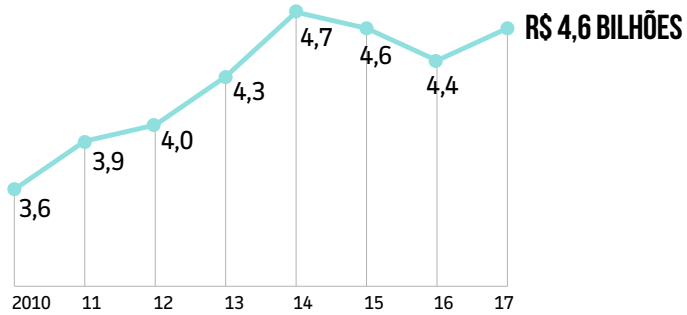


Fonte: Portal da Transparência do Estado de São Paulo. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

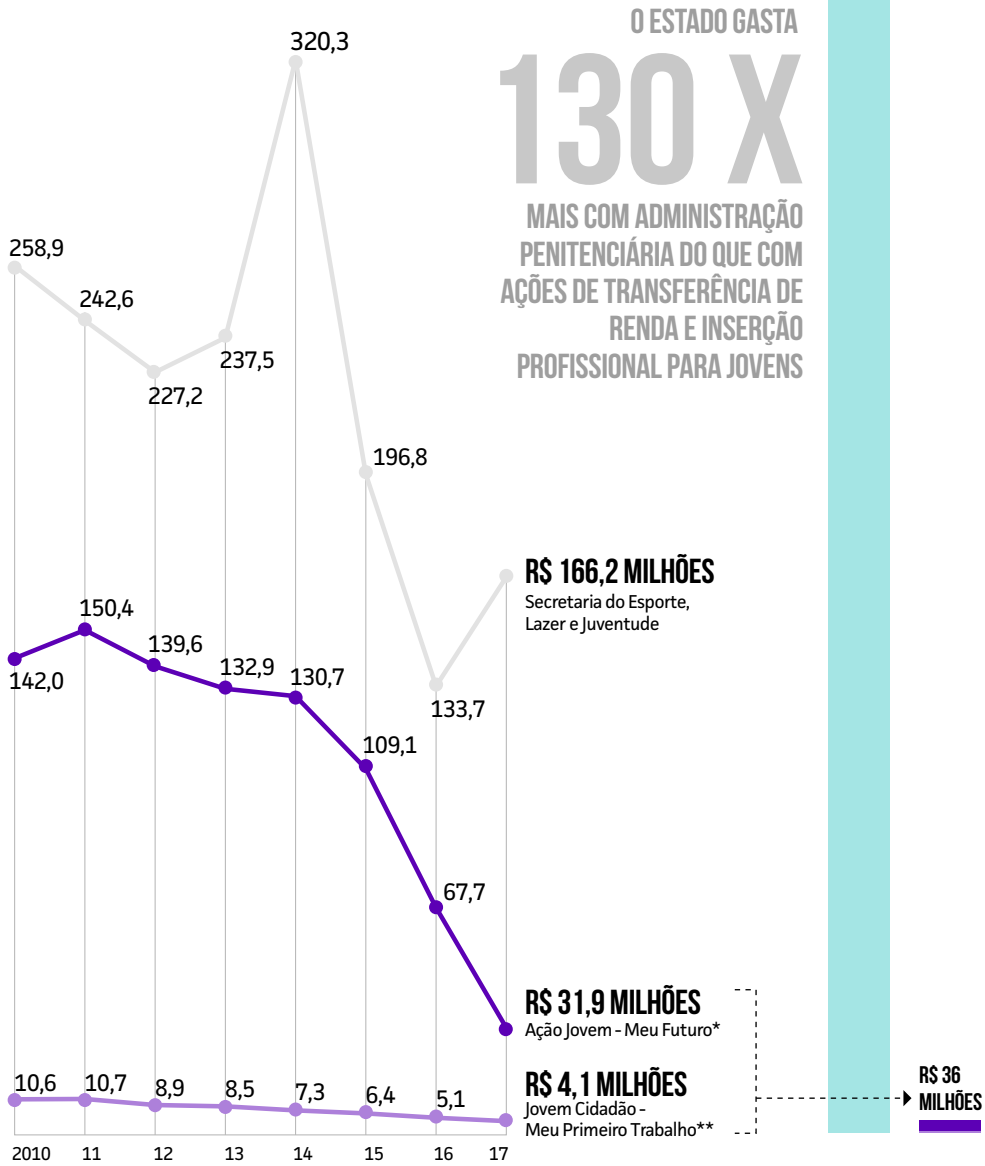
Se os gastos com a administração penitenciária e a educação cresceram entre 2010 e 2017, outras pastas e ações relacionadas aos jovens, que compõem significativa parcela dos presos na capital, sofreram cortes expressivos. Por exemplo, as despesas da Secretaria do Esporte, Lazer e Juventude (SELJ) caiu 35,8% entre 2010 e 2017. Projetos promissores como o "Ação Jovem", da Secretaria do Desenvolvimento Social, e o "Jovem Cidadão", da Secretaria do Emprego e Relações de Trabalho, também tiveram suas despesas significativamente reduzidas no mesmo período – reduções nas ordens de 78% e 61%, respectivamente. [66] Enquanto as despesas com o "Ação Jovem" caíram 77,5% no período, as despesas com o "Jovem Cidadão" sofreram queda de 61,3%. Vale destacar que o último sempre teve orçamento limitado, com valor máximo de R$ 10,7 milhões.

66 O primeiro consiste em um programa de transferência de renda com o objetivo de estimular a conclusão da educação básica e preparar o jovem para o mercado de trabalho, tendo como público-alvo estudantes de 15 a 24 anos, "com prioridade para aqueles com renda familiar de até 1/4 (um quarto) do salário mínimo por pessoa". O último é um programa cuja finalidade é oferecer aos estudantes do ensino médio (matriculados e com frequência) com idades entre 16 e 21 anos a "oportunidade de inserção no mercado de trabalho por meio de estágio remunerado, reduzindo assim a vulnerabilidade juvenil e melhoria do desempenho escolar". Para mais informações, acessar http://bit.ly/2QOs2Nt e http://bit.ly/2SVyzYk.

Secretaria da Administração Penitenciária
Valores empenhados em R$ bilhões, entre 2010 e 2017



Valores empenhados pela Secretaria do Esporte, Lazer e Juventude e ações voltadas à juventude, de outras pastas
Valores empenhados em R$ milhões, entre 2010 e 2017



*Ação orçamentária da Secretaria de Desenvolvimento Social.
**Ação orçamentária da Secretaria do Emprego e Relações de Trabalho.
Fonte: Portal da Transparência do Estado de São Paulo. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

Na prática, se metade dos 57.449 presos provisórios do estado no mês de dezembro de 2018 eram jovens[67], e com base no custo de manutenção de um preso em CDPs informado pela SAP, as prisões provisórias de jovens representam um dispêndio mensal de quase R$ 37 milhões – mais do que o valor empenhado no "Ação Jovem" durante todo o ano de 2017. Considerando um tempo médio de prisão provisória de quatro meses, suas prisões custam mais de R$ 147 milhões, valor superior ao orçamento da Secretaria do Esporte, Lazer e Juventude em 2016.[68]

Quanto aos 753 presos oriundos da Brasilândia, da Freguesia do Ó e do Jardim Ângela, suas prisões custaram quase R$ 4,5 milhões – cifra maior do que a despendida com a ação "Jovem Cidadão" em 2017. A comparação entre o orçamento previsto para essa ação (dotação atualizada) e os valores efetivamente empenhados em 2016 e 2017 revela que o estado deixou de empenhar R$ 1,5 milhão no programa nesse período. Se os presos oriundos dos três distritos tivessem ficado em média dois meses a menos em CDPs – ou seja, por três meses no caso da Brasilândia e do Jardim Ângela e dois meses no caso da Freguesia do Ó –, o estado teria economizado R$ 1,9 milhão – mais do que o suficiente para cobrir a diferença entre valores previstos e empenhados no "Jovem Cidadão", programa que atende todo o estado.

67 Entre os 19.608 presos ouvidos pela Defensoria Pública em 2016 e 2017, 52% eram jovens. Segundo o último Infopen, jovens de 18 a 29 anos representavam 53% da população prisional paulista (provisória e não provisória) em 2016.

68 Tempo médio de prisão provisória da amostra de presos da Freguesia do Ó, mais conservador, inferior à média da Brasilândia e do Jardim Ângela.

OUTRAS POLÍTICAS VOLTADAS À REDUÇÃO DA VULNERABILIDADE SOCIAL

No âmbito do Plano Plurianual do governo do estado de São Paulo para 2016 a 2019, quatro programas das Secretarias do Emprego e Relações do Trabalho, Desenvolvimento Social, Administração Penitenciária e Secretaria e Governo contemplaram ações com potencial para contribuir para a redução da vulnerabilidade social: [69]

- "Sistema Público de Emprego e Renda: qualificação e colocação/ recolocação no mercado de trabalho";
- "Enfrentamento à Extrema Pobreza Multidimensional: complementação de renda e acesso a programas e serviços públicos";
- "Gestão de Reintegração Social da População Penal, Egressos e Familiares: reintegração social dos presos, internados e egressos, por meio de ações de educação, saúde, assistência social, qualificação profissional e trabalho";
- "Rede Social de Solidariedade e Cidadania: oferta de oportunidades educacionais e profissionais, atividades culturais e esportivas contribuindo para a inclusão de pessoas em situação de vulnerabilidade social".

No âmbito desses programas, foram identificadas ações com maior potencial para contribuir para a redução da vulnerabilidade social, além das já mencionadas "Jovem Cidadão" e "Ação Jovem".[70]

Os valores empenhados nas ações selecionadas em 2017 variaram entre R$ 2,7 milhões ("Promoção da reintegração social de custodiados e familiares") e R$ 69,3 milhões ("Renda Cidadã").

69 "Plano Plurianual 2016-2019 – vol. II", Lei nº 16.082, de 28 de dezembro de 2015. Disponível em: http://bit.ly/2RtRxsp.

70 Para consultar a descrição das ações que compõem os programas, ver Apêndice 3. Os programas selecionados são geridos, respectivamente, pelas seguintes secretarias: Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho, Secretaria de Desenvolvimento Social, Secretaria da Administração Penitenciária e Secretaria e Governo.

Chama atenção o valor baixo empenhado na promoção de penas e medidas alternativas no estado em 2017 – R$ 4,7 milhões –, pouco superior ao custo das prisões provisórias de 753 presos da Brasilândia, da Freguesia do Ó e do Jardim Ângela em 2016 e 2017. Já o valor destinado à formação educacional e profissional de custodiados foi inferior a R$ 4 milhões, menos do que foi gasto com as mesmas prisões provisórias. No que diz respeito à ação "Assistência ao egresso", o valor empenhado foi na ordem de R$ 12 milhões, gastos nas 46 Centrais de Atenção ao Egresso e Famílias em funcionamento em 44 dos 645 municípios do estado.

Considerando o custo mensal de manutenção de um preso provisório em São Paulo, os mais de 57 mil presos em CDPs do estado em dezembro de 2018 custaram cerca de R$ 74 milhões por mês aos cofres públicos, mais que todos os valores empenhados em ações do programa "Sistema Público de Emprego e Renda" em 2017, que abrangem a qualificação profissional e a intermediação de mão de obra e somaram R$ 63,2 milhões. Isso quer dizer que em um ano o programa "Sistema Público de Emprego e Renda" recebeu do estado menos do que o custo de manutenção de presos provisórios por um mês.[71]

Também em 2017, o governo empenhou R$ 18,5 milhões na "Rede Social de Solidariedade e Cidadania", – o suficiente para manter 1.190 presos provisórios em um ano, menos do que a população total do CDP Pinheiros I, que em 08 de janeiro de 2019 abrigava 1.520 presos. Paralelamente, houve redução de quase R$ 13 milhões em 2017 nas ações "Qualificação e requalificação profissional do trabalhador" e "Capacitação para geração de renda". Também foi expressiva a redução dos valores empenhados nas ações "Ação Jovem" e "Renda Cidadã".

Finalmente, deve-se destacar que, entre as ações executadas pela SAP, foi reduzido o orçamento da promoção de penas e medidas alternativas na ordem de R$ 701 mil em relação a 2016. A título de comparação, trata-se de pouco mais que a metade do valor gasto com as prisões provisórias de apenas 652 indivíduos – oriundo da Brasilândia e do Jardim Ângela - em 2017, que representaram um custo de R$ 1,3 milhão.

É importante pontuar que a comparação entre os gastos com ações orçamentárias específicas e prisões provisórias não pressupõe que todas as prisões provisórias podem ser evitadas ou sejam desnecessárias. No entanto, demonstra o elevado custo financeiro do encarceramento ante ações fundamentais para a redução da vulnerabilidade social e ressalta a importância de garantir que a prisão provisória seja reservada aos casos em que medidas cautelares forem julgadas insuficientes.

71 Em 2017, não houve outras ações vinculadas ao programa 2302 além das quatro listadas.

Investimento público em ações selecionadas no estado de São Paulo
Por ação selecionada, entre 2016 e 2017

Plano Plurianual de São Paulo			Valores empenhados em 2017, em R$ mi	Diferença entre os valores empenhados em 2017, em relação a 2016, em %
Programa 2302 Sistema Público de Emprego e Renda	4230	Qualificação profissional	18,3	-32,5
	5044	Intermediação de mão de obra	22,4	339,4
	6109	Frentes de Trabalho	18,4	23,4
Programa 3500 Enfrentamento à Extrema Pobreza Multidimensional	6153	Jovem Cidadão	4,1	-18,6
	5579	Renda Cidadã	69,3	-48,9
	5604	Ação Jovem	31,9	-52,9
Programa 3814 Gestão de Reintegração Social da População Penal, Egressos e Familiares	6140	Assistência ao egresso e à família	12,3	0,9
	6143	Formação educacional e profissional	3,8	5,0
	6144	Provisão de postos de trabalho	41,1	0,0
	6147	Promoção de penas e medidas alternativas	4,7	-12,9
	6166	Reintegração social	2,7	50,6
Programa 5102 Rede Social de Solidariedade e Cidadania	2313	Rede de Ação Social	5,6	38,9
	4333	Casa de Solidariedade	3,7	29,3
	5331	Capacitação para geração de renda	9,3	-29,4

Fonte: Portal da Transparência do Estado de São Paulo.
Elaboração: Instituto Sou da Paz.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estado de São Paulo gasta quase R$ 76 milhões mensais para manter mais de 58 mil presos provisórios no estado - incluindo aqueles que cometeram crimes de baixo potencial ofensivo -, ao passo que faz investimentos tímidos em políticas sociais que poderiam reduzir a vulnerabilidade social em territórios particularmente afetados pelo encarceramento. Esse é o diagnóstico do presente levantamento, fruto da coleta e sistematização de dados da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e da análise dos valores empenhados em políticas voltadas à juventude e a grupos vulneráveis.

A pesquisa evidencia uma incômoda realidade. As taxas de encarceramento provisório tendem a cair na medida em que diminui a vulnerabilidade social, e, ademais, uma parcela expressiva dos presos da capital reside em distritos com indicadores socioeconômicos precários. Entretanto, em vez de investir em políticas públicas com comprovado potencial para a prevenção da violência e, consequentemente, do encarceramento, opta-se por gastar milhões de reais em prisões, que, não raro, ferem os direitos fundamentais das pessoas apreendidas.

Trata-se de uma aposta duvidosa. Os custos decorrentes do encarceramento são expressivos do ponto de vista financeiro e incalculáveis do ponto de vista social, já que, em muitos casos, as prisões provisórias antecipam a sanção penal ou implicam em gastos elevados com o encarceramento de pessoas que serão absolvidas ou não serão condenadas a penas restritivas de liberdade.

Dados os efeitos criminogênicos da prisão, a superlotação dos estabelecimentos prisionais paulistas e os custos decorrentes do encarceramento, impõe-se uma reflexão sobre a decretação corriqueira de prisões cautelares em São Paulo, bem como sobre o investimento limitado de recursos públicos em matéria de prevenção.

1. Manter a realização das audiências de custódia presenciais e em até 24 horas após a prisão e divulgar dados atualizados a respeito das audiências

É preciso garantir a regulamentação das audiências de custódia nos moldes considerados adequados pelo CNJ – ou seja, realizadas presencialmente e em até 24 horas após a prisão -, pois o alargamento do prazo para apresentação do preso à autoridade judicial de 24 para 72 horas e a realização das audiências de custódia por videoconferência podem comprometer o alcance de seus objetivos. Além disso, criado pelo CNJ, o Sistac não traz dados atualizados sobre as audiências de custódia realizadas ao longo de 2017 e 2018 no estado de São Paulo, de forma que não é possível aferir se todos os presos em flagrante no estado passam por audiência de custódia. É de fundamental importância que o Sistac seja corrigido a fim de conferir transparência à realização das audiências, tanto para verificar qual é seu alcance, quanto para avaliar seus resultados.

2.Priorizar a liberdade provisória sempre que possível e fortalecer encaminhamentos assistenciais para presos

É fundamental que a liberdade provisória seja priorizada como desfecho das audiências de custódia, sendo que as medidas cautelares devem ser aplicadas como alternativas à prisão, e não à liberdade. Além disso, é fundamental que os juízes identifiquem eventuais demandas assistenciais dos presos durante as audiências de custódia e façam os encaminhamentos sociais necessários, conforme previsto no Provimento Conjunto Nº 03/2015. Nesse sentido, recomenda-se criar novas Ceapis, de modo que haja ao menos uma Ceapis em cada uma das 57 Circunscrições Judiciárias do estado capaz de assegurar acesso à assistência social aos presos.

3. Fortalecer a Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Atualmente, o atendimento por defensores públicos em São Paulo é prejudicado pelo quadro reduzido da Defensoria Pública. Em maio de 2018, havia um deficit de ao menos 150 defensores, o que implica em extrema sobrecarga de trabalho e limitações aos serviços prestados, passando pelo contato pessoal restrito com os assistidos e defesas pouco individualizadas. Para minimizar esses problemas, é fundamental fortalecer a Defensoria por meio do provimento integral dos 176 cargos de defensores públicos já aprovados na Lei Complementar nº 1.189/2012.

4. Aumentar os investimentos em políticas voltadas à juventude e à redução da vulnerabilidade social

Constatou-se tendência de queda da taxa do encarceramento provisório na medida em que cai a vulnerabilidade social nos distritos paulistanos, além da predominância de jovens entre os presos provisórios. Ao mesmo tempo, verificou-se que ações e programas voltados à juventude e à redução da vulnerabilidade social têm recebido investimentos tímidos por parte do governo, sendo que as prisões provisórias de menos de 700 pessoas de dois distritos da cidade custaram o mesmo que uma ação de inserção no mercado de trabalho para jovens de todo o estado. Esses resultados indicam que é crucial a priorização de políticas sociais que beneficiem a juventude, sobretudo no âmbito das Secretarias do Esporte, Lazer e Juventude, Educação, Desenvolvimento e Emprego e Relações de Trabalho.

5. Produzir e divulgar dados regionalizados sobre o orçamento e os gastos públicos em nível de município e distrito administrativo

As informações disponíveis no Portal da Transparência do governo do estado de São Paulo não permitem conhecer o destino final dos gastos públicos no território. Sabe-se que o governo estadual empenhou R$ 31,9 milhões na ação "Jovem Cidadão" em 2017, mas não há quaisquer informações que permitam identificar, por exemplo, se jovens de determinadas cidades e distritos administrativos foram menos beneficiados do que outros, proporcionalmente. A produção e divulgação de dados regionalizados é essencial para uma melhor avaliação e um planejamento mais detalhado dos gastos públicos, bem como para que a sociedade civil possa monitorar e cobrar investimentos em determinadas áreas.

METO DOLOGIA

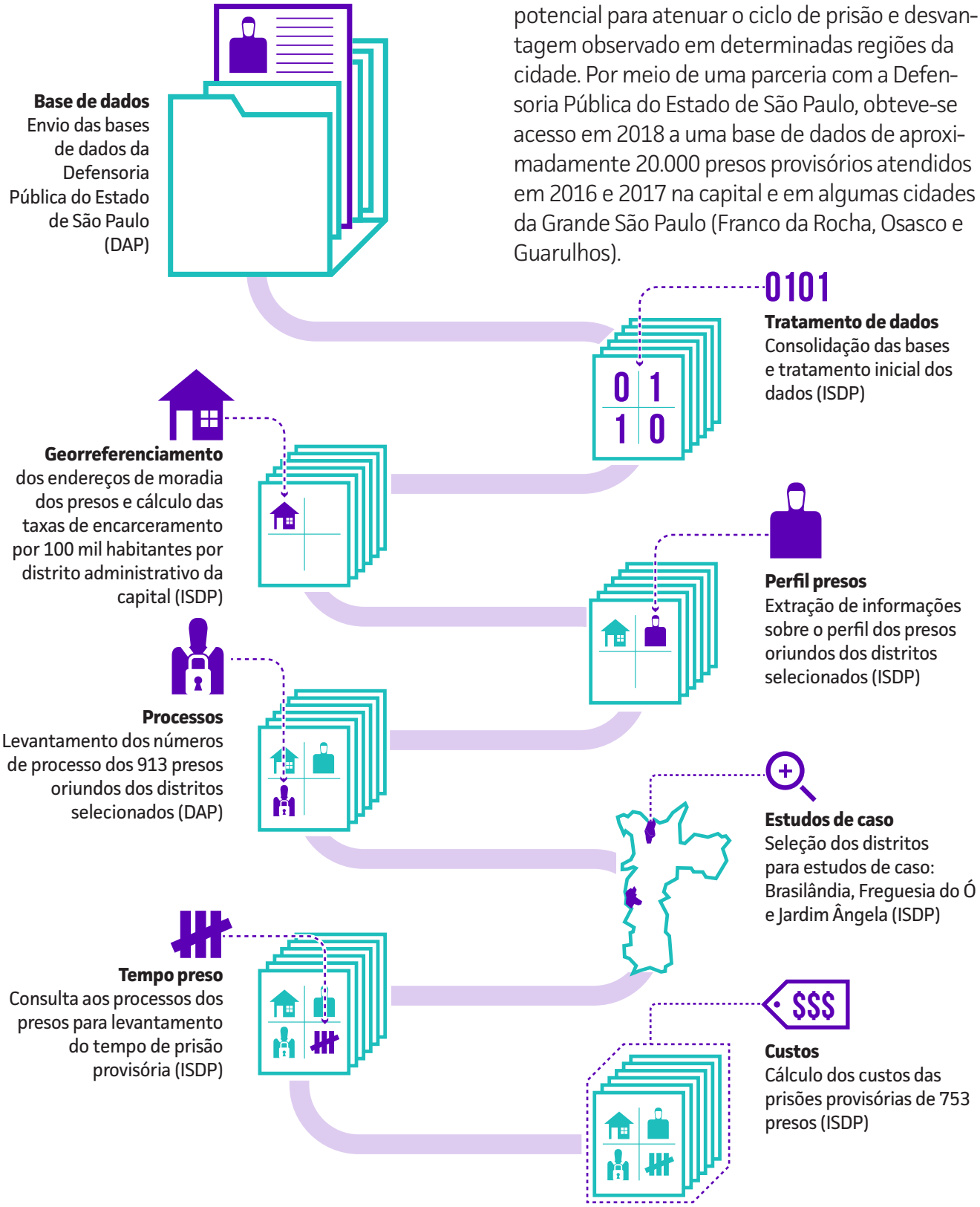
Esse projeto se inspirou no estudo denominado *Million Dollar Blocks: Justice and the City*, desenvolvido pelo Spatial Information Design Lab da Universidade de Columbia, em parceria com o Justice Mapping Center em 2003.[72] Outra referência importante foi a pesquisa realizada pela Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ) intitulada "Geografia do Encarceramento".[73] Enquanto o primeiro levantamento destaca os gastos milionários em prisões por quarteirão em determinados bairros de Nova Iorque, o segundo ressalta o abandono estatal nos locais de onde se originam a maior parte dos presos no município do Rio de Janeiro.

72 Million Dollar Blocks, Spatial Information Design Lab em parceria com o Council of State Governments, JFA Institute e Justice Mapping Center. Disponível em: http://bit.ly/2BtwWeq.

73 DIRETORIA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA FGV – DAPP. (2015). Geografia do encarceramento – Estudo sobre a origem de apenados e crimes no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro/RJ. Disponível em: http://bit.ly/2RU23Zk; BACELAR, C. et al. (2015). Geografia do encarceramento: Bangu e Bonsucesso encabeçam a lista de bairros onde moravam presidiários do Rio. Rio de Janeiro/RJ. Disponível em: http://bit.ly/2DSyFMH

Atividades realizadas no âmbito da parceria entre a Defensoria Pública e o Instituto Sou da Paz

A presente pesquisa buscou avaliar o empenho de recursos públicos em prisões provisórias de moradores da cidade de São Paulo e compará-lo a investimentos em programas específicos com potencial para atenuar o ciclo de prisão e desvantagem observado em determinadas regiões da cidade. Por meio de uma parceria com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, obteve-se acesso em 2018 a uma base de dados de aproximadamente 20.000 presos provisórios atendidos em 2016 e 2017 na capital e em algumas cidades da Grande São Paulo (Franco da Rocha, Osasco e Guarulhos).



Por meio do georreferenciamento dos endereços de moradia dos ouvidos pela Defensoria Pública, os distritos da Brasilândia e do Jardim Ângela se revelaram o foco da pesquisa dadas as suas altas taxas de encarceramento por 100 mil habitantes e o número absoluto de presos oriundos desses locais, além da localização desses distritos em zonas distintas da cidade. Utilizando os números dos processos dos detidos residentes nesses distritos, calculamos a duração e custo mensal da sua prisão provisória – tempo decorrido desde a conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva até a data da sentença ou do alvará de soltura. Também avaliamos os custos do encarceramento provisório para os residentes do distrito da Freguesia do Ó, vizinho da Brasilândia, a título de comparação com um distrito próximo que atingiu uma taxa de encarceramento baixa.

Finalmente, averiguamos a relação entre a taxa de encarceramento provisório nos distritos e seus indicadores de vulnerabilidade social, utilizando o IEX e, paralelamente, realizamos uma breve revisão da literatura especializada acerca da relação entre a vulnerabilidade socioeconômica e o encarceramento.[74]

Divisão de Apoio ao Atendimento ao Preso Provisório (DAP) da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

O acesso a dados sobre presos provisórios na capital foi possível graças ao trabalho desenvolvido pela Divisão de Apoio ao Atendimento ao Preso Provisório (DAP), criada em 2014 no âmbito da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Os seus objetivos são:

I. Prestação de informações preliminares sobre a prisão à pessoa presa provisoriamente;

II. Garantia da ampla defesa nos processos criminais (obtenção de elementos e contatos de pessoas que possam auxiliar na defesa);

III. Atenção à integridade física e moral das pessoas presas provisoriamente (fiscalização de condições de aprisionamento e identificação de violações de direitos); e

IV. Identificação e intervenção precoce nos casos em que a prisão coloque em risco o exercício do poder familiar para as mulheres presas provisoriamente.

V. Para a realização desses objetivos, defensores públicos atendem aos presos em CDPs e preenchem uma ficha com informações sobre os atendidos. Após a visita, são tomadas providências com base nas necessidades identificadas. Em 2015, 21% dos presos ouvidos obtiveram a liberdade provisória após o atendimento pela DAP.

74 SPOSATI, A. (2000). Cidade, território, exclusão/inclusão social. In: Congresso Internacional de Geoinformação, Brasil, São Paulo.(unpublished). Disponível em: http://bit.ly/2qtjaSN; Ver também: http://bit.ly/2P1NeDx.

Georreferenciamento dos presos provisórios e seleção de distritos administrativos amostrados

Com base nos endereços de residência informados pelos presos aos defensores públicos, foram identificados os distritos administrativos correspondentes daqueles que residiam na capital antes de sua prisão. Assim, calculou-se a taxa de encarceramento por 100 mil habitantes por distrito administrativo da cidade de São Paulo para os anos de 2016 e 2017. Foi possível determinar o distrito administrativo de moradia de 9.559 dos 19.608 (48,8%) presos da base de dados.[75] Ao menos 1.247 presos se encontravam em situação de rua ou moravam em terrenos ou prédios ocupados, o que corresponde a 6,4% da amostra.[76]

Alguns distritos, apesar de apresentarem as maiores taxas de encarceramento, não foram estudados em profundidade devido às suas peculiaridades (ver mapa abaixo).

Ainda que os distritos do centro tenham apresentado as maiores taxas, optou-se por não os estudar em profundidade devido às suas particularidades. Trata-se de distritos cujas populações residentes são relativamente pequenas – a Sé, por exemplo, contava com menos de 26 mil habitantes em 2017 -, o que distorce as taxas por 100 mil habitantes. Da mesma forma, o Pari foi um dos distritos com taxas mais elevadas em ambos os anos, mas somente 13 dos mais de nove mil presos de 2017 reportaram endereços de residência nesse distrito.

A República e o Bom Retiro coincidem com a Cracolândia, região da cidade que é cena de uso público de crack e outras drogas e onde se reúnem usuários em situação de extrema vulnerabilidade social. Embora parte dos presos tenham reportado endereços de moradia nessas áreas, a equipe de pesquisa constatou diversos endereços referentes a albergues ou outros equipamentos públicos – como a tenda do extinto programa "De Braços Abertos" (2013 – 2016). Não é possível precisar quantos dos presos que informaram endereços na região de fato viviam ali ou se encontravam em situação de rua.

Em 2016, depois dos distritos do centro, a sétima maior taxa foi verificada no distrito de Marsilac, mas a sua população residente estimada é bastante pequena, o que também distorce a taxa.

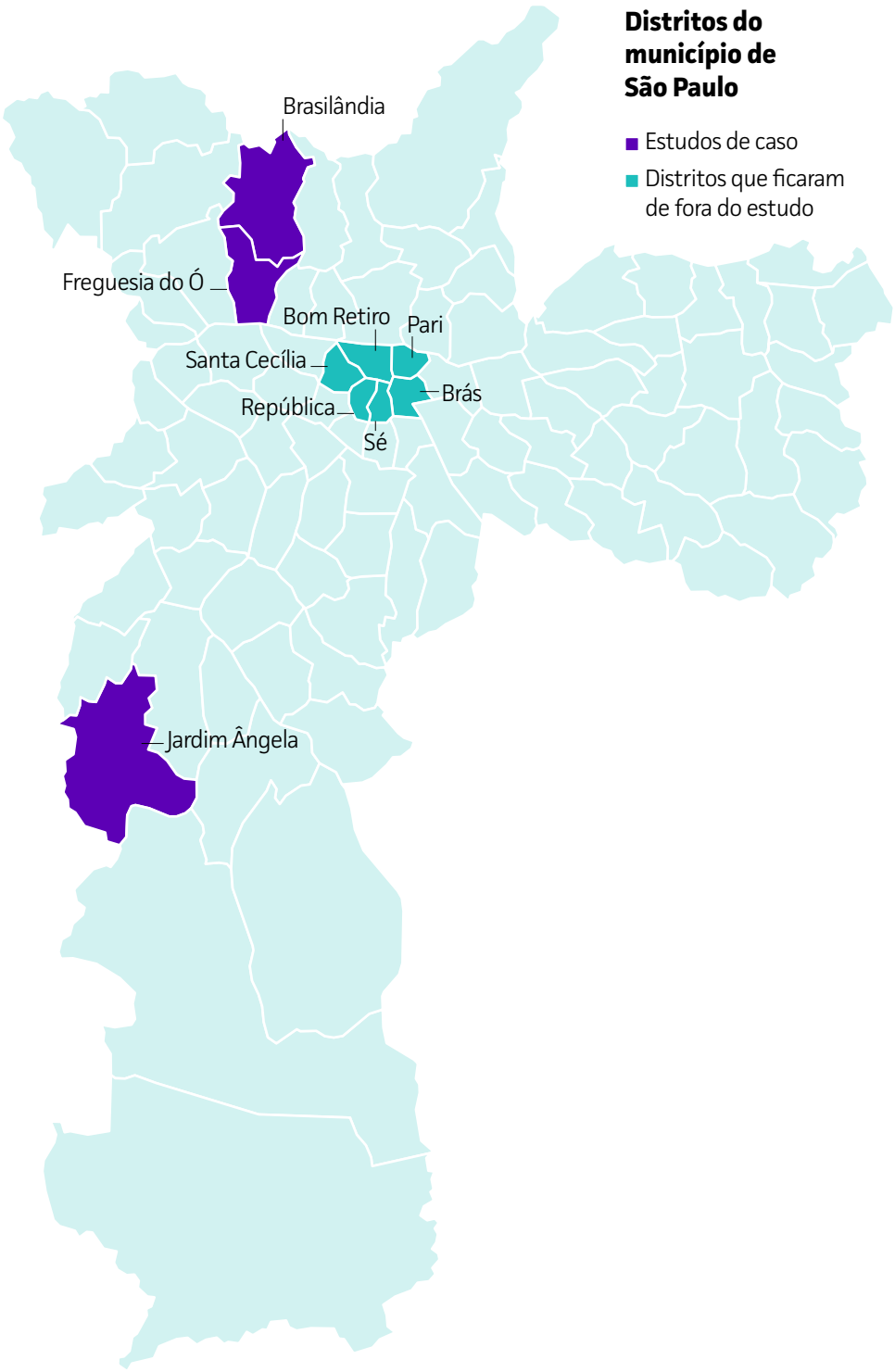
Combinados os critérios taxa de encarceramento e número absoluto de presos provisórios, optou-se por estudar o tempo de prisão dos indivíduos cujos endereços de residência eram da Brasilândia e do Jardim Ângela. A Brasilândia esteve entre os 10 distritos com as taxas mais elevadas em 2016 e 2017, além do maior número absoluto de presos (193), assim como em 2016 (252). Já o Jardim Ângela obteve o segundo maior número de presos provisórios em 2016 e a maior taxa de encarceramento entre os distritos da zona sul da capital em 2016 (67,1). Em 2017, o distrito ocupou o terceiro lugar no

75 Em relação aos demais 51,2%, havia presos de outras cidades, estados e até países, além de presos que não se lembravam de seus endereços ou moravam em hotéis e pensões, cujos endereços não foram informados, bem como presos em relação aos quais não havia quaisquer informações sobre o endereço de moradia.

76 No que diz respeito às ocupações, em alguns casos o próprio preso informou que vivia em prédio ou terreno ocupado ou "invadido"; em outros, a equipe de pesquisa fez uma busca por endereços de ocupações da cidade de São Paulo identificados a partir de notícias.

ranking do número absoluto de presos, atrás do Jabaquara e empatado com o Capão Redondo, distrito vizinho. A escolha se justificou também pelo objetivo de estudar zonas diferentes da cidade (norte e sul).

A análise do distrito da Freguesia do Ó objetivou comparar a Brasilândia e o Jardim Ângela com um distrito com taxa de encarceramento provisório inferior e vizinho ao distrito da zona norte. Além disso, trata-se de uma localidade que historicamente possui indicadores socioeconômicos melhores, o que se confirmou durante a coleta e análise dos indicadores dos três distritos.

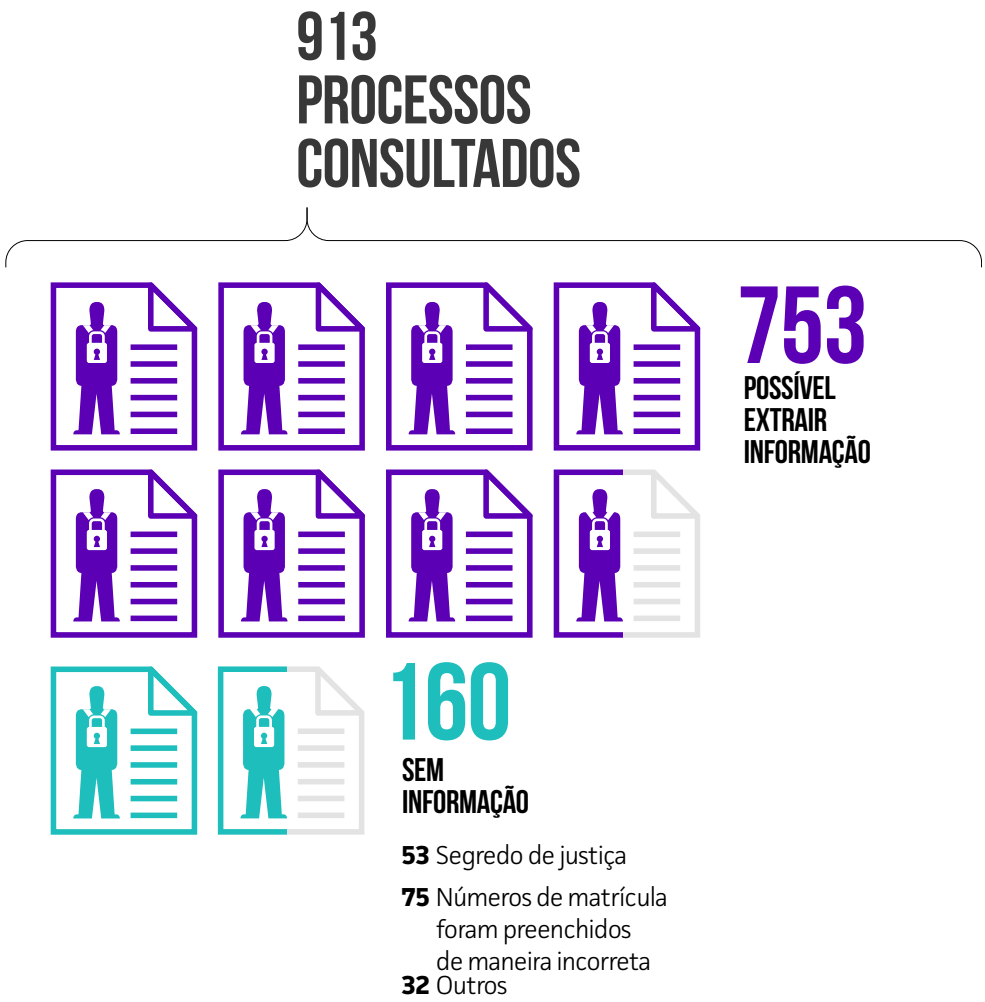


Custos da prisão provisória

A pesquisa tratou como "prisão provisória" o período entre a apreensão do acusado e a sua soltura mediante expedição de alvará, condenação em primeira instância ou absolvição. Foram consultados 913 processos no portal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo dos presos que residiam nos distritos da Brasilândia, da Freguesia do Ó e do Jardim Ângela e identificadas as datas das conversões das prisões em flagrante em prisões preventivas, bem como as datas de soltura ou condenações em primeira instância.

Foi possível extrair informações referentes a 753 presos. As datas de prisão, eventual soltura ou condenação em 1ª instância dos demais 160 presos da amostra não puderam ser identificadas, seja porque os processos se encontravam em segredo de justiça (53), os números de matrícula na Secretaria da Administração Penitenciária (SAP) foram preenchidos de maneira incorreta (75), ou devido a outras limitações (32).

O Instituto Sou da Paz solicitou via Lei de Acesso à Informação o custo médio mensal de manutenção de um preso em CDP nos anos de 2015, 2016 e 2017. Com os custos mensais médios informados para os anos de 2016 e 2017, foi calculado quanto foi gasto com a prisão dos 753 presos.



REFE
RÊNCIAS

ADC/Cerjusc/Conectas/Dejusticia/IDDD/ICCPG/IJPP/INECIP. (2015). Defesa criminal efetiva na América Latina, Pg. 193. Disponível em: http://bit.ly/2SXI5dt.

ADORNO, S.; SALLA, F. (2007). Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. Estudos avançados, (21)61, 7-29.

ALVAREZ, M. C.; SALLA, F.; DIAS, C. N. (2013). Das comissões de solidariedade ao primeiro comando da capital em São Paulo. Tempo Social, (25)1, 61-82.

BACELAR, C. et al. (2015). Geografia do encarceramento: Bangu e Bonsucesso encabeçam a lista de bairros onde moravam presidiários do Rio. Rio de Janeiro/RJ. Disponível em: http://bit.ly/2DSyFMH.

BARRETO, F. C. O. (2006). Flagrante e prisão provisória na criminalização de furto: da presunção de inocência à antecipação de pena. Brasília/DF. (Dissertação (Mestrado em Direito - UnB). Disponível em: https://bit.ly/2TsSvm0.

CLEAR, T. R. (2008). The effects of high imprisonment rates on communities. Crime and Justice, 37(1), 97-132;

CLEAR, T. R., ROSE, D. R., WARING, E., & SCULLY, K. (2003). Coercive mobility and crime: A preliminary examination of concentrated incarceration and social disorganization. Justice Quarterly, 20(1), 33-64.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. (2018). Audiências de custódia, prisão provisória e medidas cautelares: obstáculos institucionais e ideológicos à efetivação da liberdade como regra. Disponível em: http://bit.ly/2Qwnosc.

CULLEN, F. T., JONSON, C. L., & NAGIN, D. S. (2011). Prisons do not reduce recidivism: The high cost of ignoring science. The Prison Journal, 91(3_suppl), 48S-65S.

DIAS, C. C. N. (2011). Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo

DIRETORIA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA FGV – DAPP. (2015). Geografia do encarceramento – Estudo sobre a origem de apenados e crimes no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro/RJ. Disponível em: http://bit.ly/2RU23Zk.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS – FIPE. (2015). Pesquisa Censitária da População em Situação de Rua, Caracterização Socioeconômica da População Adulta em Situação de Rua e Relatório Temático de Identificação das Necessidades desta População na Cidade de São Paulo, São Paulo/SP. Disponível em http://bit.ly/2DMDXbx.

INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - IDDD. (2016). Monitoramento das audiências de custódia em São Paulo. São Paulo/SP. Disponível em: http://bit.ly/2FA4RV0.

INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - IDDD. (2017). Audiências de Custódia: Panorama Nacional. São Paulo/SP. Disponível em: https://bit.ly/2DVJz4K.

INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - IDDD. (2017). Audiências de Custódia: Panorama Nacional – Sumário executivo. São Paulo/SP. Disponível em: http://bit.ly/2QUuy4U.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA, (2013). Mapa da Defensoria Pública no Brasil. Brasília/DF. Disponível em http://bit.ly/2LNpjFn.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. (2015). A aplicação de penas e medidas alternativas. Rio de Janeiro/RJ. Disponível em: http://bit.ly/2PhYwnk.

INSTITUTO SOU DA PAZ. (2012). Relatório da pesquisa Prisões em flagrante na cidade de São Paulo. São Paulo: Instituto Sou da Paz/Open Society, 2012. Disponível em: https://bit.ly/2FFA8aC.

INSTITUTO SOU DA PAZ. (2014). O impacto da lei das cautelares nas prisões em flagrante na cidade de São Paulo. São Paulo/SP. Disponível em: http://bit.ly/2ssVaQz.

INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA – ITTC (2017). Fora de foco: Caminhos e descaminhos de uma política de alternativas à prisão. São Paulo/SP, disponível em: http://bit.ly/2SxoG68.

JONSON, C. L. (2010). The impact of imprisonment on reoffending: A meta-analysis (Doctoral dissertation, University of Cincinnati).

LISTWAN, S. J. et al. (2013). The pains of imprisonment revisited: The impact of strain on inmate recidivism. Justice Quarterly, (30)1, 144-168.

Million Dollar Blocks, Spatial Information Design Lab em parceria com o Council of State Governments, JFA Institute e Justice Mapping Center. Disponível em: http://bit.ly/2BtwWeq.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. (2017). Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: Atualização – Junho de 2016. Brasília/DF. Disponível em https://bit.ly/2E0ebNA.

PLATAFORMA BRASILEIRA DE POLÍTICAS DE DROGAS - PBPD. (2016). Posicionamento da PBPD sobre a adoção de critérios objetivos para diferenciar uso e tráfico de drogas. Disponível em: http://bit.ly/2BhHjk4

ROBERTS, D. E. (2003). The social and moral cost of mass incarceration in African American communities. Stan. L. Rev., v. 56, p. 1271.

RUI. T.; FIORE, M.; TÓFOLI, L.F. (2016). Pesquisa preliminar de avaliação do Programa 'De Braços Abertos'". Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD)/ Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). São Paulo/SP. Disponível em: http://bit.ly/2svPcyp

SAMPSON, R. J., & LOEFFLER, C. (2010). Punishment's place: the local concentration of mass incarceration. Daedalus, 139(3), 20-31

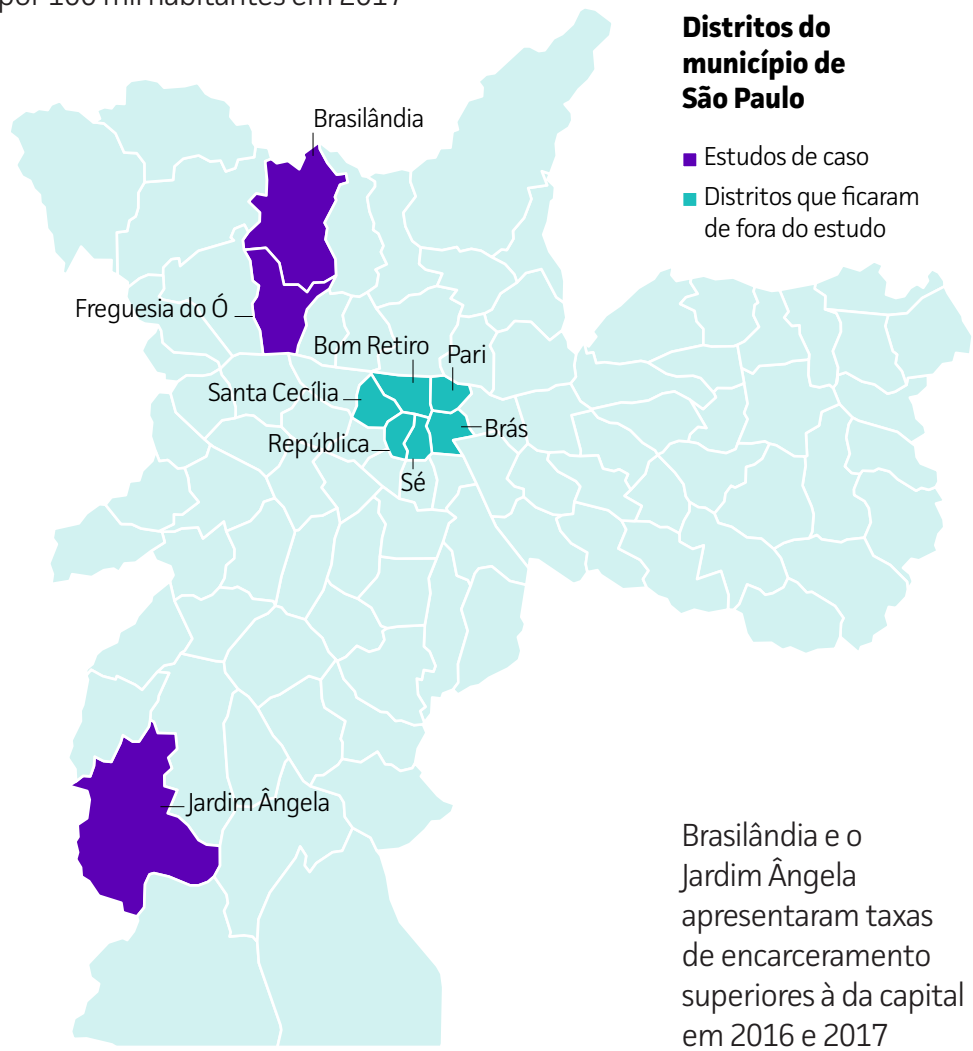
SPOSATI, A. (2000). Cidade, território, exclusão/inclusão social. In: Congresso Internacional de Geoinformação, Brasil, São Paulo.(unpublished). Disponível em: http://bit.ly/2qtjaSN

APÊNDICE

1. PRINCIPAIS RESULTADOS

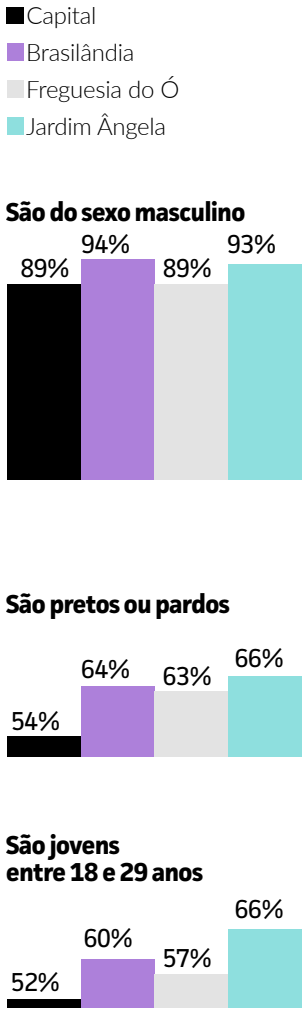
Concentração do encarceramento na capital

Distritos da cidade de São Paulo com as maiores taxas de encarceramento por 100 mil habitantes em 2017



Brasilândia e o Jardim Ângela apresentaram taxas de encarceramento superiores à da capital em 2016 e 2017

Perfil dos presos provisórios



Custos das prisões provisórias

R$4,5 MILHÕES

foi o que custou prender as pessoas da nossa amostra na Brasilândia, Jardim Ângela e Freguesia do Ó entre 2016 e 2017

Tempo médio da prisão provisória

4 MESES
Freguesia do Ó

5 MESES
Brasilândia e Jardim Ângela

Encarceramento e vulnerabilidade social

Estudos internacionais indicam que o encarceramento produz impactos negativos sobre as comunidades afetadas e que penas restritivas de direitos são mais eficazes para evitar a reincidência que penas privativas de liberdade.

Há uma tendência de queda da taxa do encarceramento provisório na medida em que cai a vulnerabilidade social nos distritos paulistanos.

Fonte: Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Prefeitura de São Paulo. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

2. CUSTO MÉDIO DE MANUTENÇÃO DE UM PRESO EM CENTRO DE DETENÇÃO PROVISÓRIA EM SÃO PAULO

2015

Serviços	Pessoal	Contribuição patronal	Serviços de terceiros	Utilidade pública	Material de consumo	Alimentação	Total	Custo per capita mensal
Atenção à saúde dos custodiados	21.255.576,88	3.856.656,54	28.594,06	-	340.582,93	-	25.481.410,41	31,62
Conservação, manutenção e reparos das unidades prisionais em apoio à custódia	-	-	4.100.027,79	-	2.666.191,05	-	6.766.218,84	8,40
Gestão humana e segura da custódia	450.972.242,64	91.574.243,43	1.787.863,39	-	6.139.738,73	9.080,65	550.483.168,84	683,14
Necessidades básicas aos custodiados	-	-	2.021.199,34	73.413.327,44	14.419.375,82	229.102.362,92	318.956.265,52	395,82
Suporte administrativo - unidades	11.447.442,06	2.136.336,24	4.480.833,89	551.984,00	3.845.084,72	8.378,50	22.470.059,41	27,88
Total	**483.675.261,58**	**97.567.236,21**	**12.418.518,47**	**73.965.311,44**	**27.410.973,25**	**229.119.822,07**	**924.157.123,02**	**1.146,86**

Fonte: Secretaria da Administração Penitenciária. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

2016

Serviços	Pessoal	Contribuição patronal	Serviços de terceiros	Utilidade pública	Material de consumo	Alimentação	Total	Custo per capita mensal
Atenção à saúde dos custodiados	20.767.694,47	3.971.662,73	61.147,16	-	350.078,09	1.267,17	25.151.849,62	34,51
Conservação, manutenção e reparos das unidades prisionais em apoio à custódia	-	-	3.139.014,18	-	2.160.835,63	-	5.299.849,81	7,27
Gestão humana e segura da custódia	461.751.279,17	94.981.789,26	2.169.322,56	-	5.154.095,57	7.327,95	564.063.814,51	773,97
Necessidades básicas aos custodiados	-	-	1.413.615,49	89.375.274,66	10.975.424,73	226.426.910,10	328.191.224,98	450,32
Suporte administrativo - unidades	11.392.701,32	2.197.094,41	4.191.290,81	507.530,15	4.192.858,89	23.141,38	22.504.616,96	30,88
Total	**493.911.674,96**	**101.150.546,40**	**10.974.390,20**	**89.882.804,81**	**22.833.292,91**	**226.458.646,60**	**945.211.355,88**	**1.296,95**

Fonte: Secretaria da Administração Penitenciária. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

2017

Serviços	Pessoal	Contribuição patronal	Serviços de terceiros	Utilidade pública	Material de consumo	Alimentação	Total	Custo per capita mensal
Atenção à saúde dos custodiados	19.369.904,72	3.629.706,94	46.049,93	-	255.223,05	957,60	23.301.842,24	32,93
Conservação, manutenção e reparos das unidades prisionais em apoio à custódia	-	-	3.139.524,32	-	2.301.241,19	-	5.440.765,51	7,69
Gestão humana e segura da custódia	470.792.047,44	95.933.145,16	2.381.756,15	-	5.875.023,87	4.550,00	574.986.522,62	812,57
Necessidades básicas aos custodiados	-	-	710.084,40	94.269.330,56	10.483.293,70	180.789.180,56	286.251.889,22	404,53
Suporte administrativo - unidades	11.112.335,47	2.147.298,99	3.700.596,65	437.328,59	3.364.968,61	19.355,00	20.781.883,31	29,37
Total	**501.274.287,63**	**101.710.151,09**	**9.978.011,45**	**94.706.659,15**	**22.279.750,42**	**180.814.043,16**	**910.762.902,90**	**1.287,09**

Fonte: Secretaria da Administração Penitenciária. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

3. DESCRIÇÃO DE AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DO PPA 2016 - 2019

Programa	Ação		Descrição da ação
2302 - "Sistema Público de Emprego e Renda"	4230	Qualificação e requalificação profissional do trabalhador	Capacitação, qualificação ou requalificação do trabalhador, de preferência desempregado, contribuindo para sua inserção e/ou reinserção no mercado de trabalho, tendo como público alvo a população a partir de 16 anos;
	5044	Intermediação de mão de obra	Atendimento ao trabalhador, propiciando condições para que o cidadão dê entrada ao seguro-desemprego, receba orientações e encaminhamento ao emprego;
	6109	Frentes de Trabalho	Beneficia o cidadão desempregado e em situação de alta vulnerabilidade social. Durante os seis meses de programa, o participante presta serviços de interesse local e frequenta cursos de qualificação profissional;
	6153	Jovem Cidadão	Intermediação entre empresas e jovens de 16 a 21 anos, buscando oferecer a primeira experiência profissional no mercado de trabalho, através de um estágio remunerado, a fim de reduzir a vulnerabilidade juvenil.
3500 - "Enfrentamento à Extrema Pobreza Multidimensional"	5604	Ação Jovem	Promoção da inclusão social de jovens na faixa etária de 15 a 24 anos com renda mensal familiar per capita de até meio salário mínimo nacional, prioritariamente até do salário mínimo, mediante ações complementares de apoio à iniciação profissional e transferência direta de renda;
	5579	Renda Cidadã	Programa estadual de transferência de renda que promove ações complementares e concede apoio financeiro direto às famílias.
3814 - "Gestão de Reintegração Social da População Penal, Egressos e Familiares"	6140	Assistência ao egresso e à família	Apoio psicossocial e assistência direta ao egresso, encaminhamentos para a rede social de apoio, inserção no mercado de trabalho e geração de renda e acolhimento e suporte aos familiares dos egressos e de custodiados;
	6143	Formação educacional e profissional	Disponibilização para custodiados de vagas em cursos de qualificação para o mercado de trabalho e de vagas para a efetivação das atividades de educação básica na modalidade EJA - Educação de Jovens e Adultos;
	6144	Provisão de postos de trabalho	Disponibilização de postos de trabalho remunerados para custodiados;
	6147	Promoção da aplicação de penas e medidas alternativas à prisão	Acompanhamento e fiscalização do cumprimento das penas e medidas alternativas impostas aos apenados e fomento das alternativas penais;
	6166	Promoção da reintegração social a custodiados e familiares	Atendimento psicológico e social a presos, internados e seus familiares, e suporte técnico às equipes das unidades prisionais para implementação de ações de reintegração social.
5102 - "Rede Social de Solidariedade e Cidadania"	2313	Rede de Ação Social	Inclusão de pessoas em situação de vulnerabilidade social no estado, por meio de ações desenvolvidas em rede com os diversos setores do poder público estadual e/ou municipal, iniciativa privada e ONGs;
	4333	Casa de Solidariedade	Atividades de apoio à criança e ao adolescente: Atender crianças e adolescentes em situação de risco social no seu contraturno escolar, através do desenvolvimento de atividades socioeducativas e de apoio familiar, promovendo o resgate da cidadania e a melhoria da qualidade de vida e do desempenho educacional;
	5331	Capacitação para atividades geradoras de renda	Qualificação de pessoas em situação de vulnerabilidade social mediante cursos nas áreas de moda, de beleza, da construção civil e de panificação artesanal, visando ampliar as oportunidades de trabalho e criar condições para o aumento da renda e melhoria da qualidade de vida.

FICHA TÉCNICA

Análise e redação
Ana Carolina Pekny
Elder Sant'Anna

Revisão
Ivan Marques
Bruno Langeani
Stephanie Morin
Mariana Ribeiro
Rebeca Lerer

Revisão técnica
Instituto de Defesa do Direito de Defesa

Edição de texto
Tato Coutinho

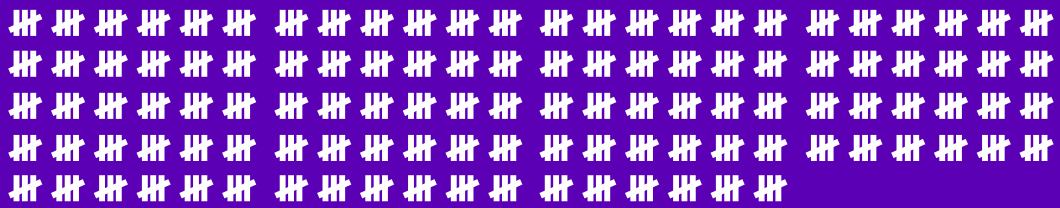
Levantamento da duração de prisões provisórias
Ana Carolina Pekny
Elder Sant'Anna
Miriam Algarra

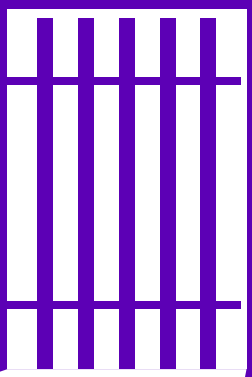
Consultoria para georreferenciamento
Thomas Conti

Consultoria para levantamento de dados socioeconômicos
Tomás Wissenbach

Fonte de dados
Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Projeto gráfico
Eduardo Asta





Realização

Instituto SoudaPaz
A paz na prática

NOSSAS

Apoio

DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Fundo Brasil de Direitos Humanos

OAK
FOUNDATION