

V Seminário Internacional de Pesquisa em Prisão 09 a 11/12/2019

FFLCH-SUP, São Paulo-SP

Grupo de Trabalho: Execução penal, assistências penitenciárias e educação

Questão penitenciária em contexto de fronteira: um estudo exploratório

Otávio Luís Siqueira Couto (Universidade Católica de Pelotas)

Luiz Antônio Bogo Chies (Universidade Católica de Pelotas)

RESUMO: Dimensionar questões que envolvem a relação fronteiras e encarceramento no Brasil; mapear e analisar instrumentos normativos e políticas que com essa relação se vinculam. Estes são os objetivos deste estudo, etapa exploratória de uma pesquisa mais ampla, a qual, focada na perspectiva de uma sociedade civilizada, pergunta: Em termos de execução penal – de encarceramentos e segregações prisionais – quais são os conteúdos da dignidade e da cidadania que as fronteiras nacionais não devem obstruir? Nesta fase as estratégias metodológicas priorizaram a análise documental, coleta de dados em relatórios oficiais do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e do Ministério das Relações Exteriores, além de consulta direta aos órgãos estaduais de gestão dos sistemas prisionais. Como resultados destaca-se que enquanto São Paulo detém 66% dos presos estrangeiros, os estados fronteiriços agrupados somam 25%; os estrangeiros de origem no continente americano representam 56,2% na média nacional; e, em nove dos estados fronteiriços esta taxa é superior a 90%; os quatro estados mais ao sul se destacam em termos de números absolutos de estrangeiros presos: Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Em relação ao tratamento jurídico o Brasil tem sido eficiente no âmbito da celebração de acordos e tratados de transferência de pessoas condenadas. Não obstante, permanecem os estrangeiros presos invisibilizados no nível do ordenamento jurídico nacional de execução penal, situação que se repercute na omissão e negligência quanto à implantação de políticas de atendimento e serviços penais adequados às populações estrangeiras presas. E se trata de um equívoco civilizatório e humanitário se minimizar a importância de questão dos presos estrangeiros, e em especial destes nos contextos de fronteira, haja vista serem uma parcela que no mais dos estados não supera a taxa de 0,5% da população encarcerada. A dignidade humana não se exclui por tais critérios.

PALAVRAS-CHAVE: Cidadania. Estrangeiros. Fronteira. Questão Penitenciária. Serviços Penais.

1 – Introdução:

Em termos de execução penal – de encarceramentos e segregações prisionais – quais são os conteúdos da dignidade e da cidadania que as fronteiras nacionais não devem obstruir, num mundo (e em relações internacionais) que se propõe civilizado? Como o Brasil lida com esta questão, sendo um país de extensas fronteiras com uma dezena de outros Estados Nacionais? Estes são os problemas centrais da pesquisa à qual se vincula o presente artigo (etapa exploratória de um projeto mais amplo).

Nossa primeira premissa é a de que a “fronteira geográfica é uma demarcação necessária ao Estado, de espaços contingentes, rígidos, mas que produzem dinâmicas sociais envolvendo conjunturas políticas e econômicas para além das limitações cartográficas” (ALMEIDA, 2016, p. 127).

Também a perspectiva da cidadania se apresenta como uma premissa. É ela, como forma de identidade e vínculo sociopolítico (HEATER, 2007) – seja em relação ao nacional, seja em relação ao estrangeiro (cidadão de outro Estado nacional) – que autoriza e exige o tratamento do prisioneiro não como inimigo, mas como sujeito de direitos, ainda que sentenciado a uma punição prevista em lei.

É, portanto, uma terceira premissa a posição jurídica do preso como sujeito de direitos (RODRIGUES, 1999), a qual, em relação às normativas internacionais, pode-se considerar consolidada a partir das Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros, elaboradas e adotadas pelo 1º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento de Delinquentes, realizado no ano de 1955 em Genebra, e aprovadas pelo Conselho Econômico e Social da ONU através da sua Resolução 663 C I (XXIV), de 31 de julho de 1957.

Com base em tais premissas, apresentaremos neste texto os primeiros resultados da pesquisa que nos subsidia, focalizando aspectos referentes ao dimensionamento das questões que envolvem a relação “fronteiras e encarceramento” para o Brasil; ao mapeamento e análise dos instrumentos normativos e das políticas que com essa relação se vinculam, sobretudo no caso dos estrangeiros presos em solo nacional; e, por fim, problematizando aspectos referentes à necessidade de uma mais proativa política de serviços penais em contextos de fronteira.

A natureza de nosso objeto de estudo – sua invisibilidade marginal, que aqui assume diferentes sentidos metafóricos e concretos – impõe que nossa pesquisa se revista, até o momento, de caráter exploratório de um subcampo da questão penitenciária. Tal caráter acaba por repercutir neste artigo, o qual talvez se consolide mais como um inventário de ausências, omissões e negligências, as quais, entretanto, têm muito a dizer sobre essa dimensão de um mundo pretensamente civilizado.

2 – As fronteiras brasileiras e os dados do encarceramento

Totalizando 16.885,7 quilômetros de extensão, as fronteiras brasileiras envolvem 11 unidades da federação e dez Estados do subcontinente América do Sul. Na faixa de fronteira – 150 quilômetros de largura a partir da linha de fronteira – estão 588 municípios, que abrangem 27% do território nacional. Tal conjunto está dividido em três grandes arcos: Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Roraima); Central (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia); e, Sul (Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina) (PÊGO, 2017, pp. 9-10).

Nesta perspectiva, o Quadro 1 detalha as Unidades da Federação e os respectivos países com os quais fazem fronteira, bem como o número de municípios fronteiriços, ou seja, aqueles cujo território alcança a linha de fronteira.

QUADRO 1 – Unidades da Federação e países com os quais fazem fronteira / número de municípios fronteiriços

Estado	Países com fronteira	Número de municípios fronteiriços
Acre	Bolívia / Peru	17
Amapá	Guiana Francesa (França)	2
Amazonas	Peru / Colômbia / Venezuela	8
Mato Grosso	Bolívia	4
Mato Grosso do Sul	Paraguai / Bolívia	12
Pará	Suriname	3
Paraná	Argentina / Paraguai	17
Rio Grande do Sul	Uruguai / Argentina	28
Rondônia	Bolívia	9
Roraima	Venezuela / Guiana	9
Santa Catarina	Argentina	10

Fonte: ALMEIDA, 2016; CNM, 2008; organizado pelos Autores.

Já o Quadro 2, elaborado a partir de dados do Infopen, Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (DEPEN, 2019), apresenta dados relacionados com a população de presos estrangeiros nos respectivos estados brasileiros, em junho de 2017¹.

QUADRO 2 – Dados referentes a estrangeiros presos nos estados brasileiros – junho de 2017

	Arco	Estado	América	Demais continentes	Total de estrangeiros	% de estrangeiros no sistema prisional	Dentre os estrangeiros % de Americanos
Estados fronteiriços	Norte	AC	20	1	21	0,3	95,2
		AM	34	3	37	0,4	91,9
		AP	0	0	0	0,0	-
		PA	6	8	14	0,1	42,8
		RR	37	2	39	1,5	94,9
	Central	RO	7	0	7	0,1	100
		MT	15	1	16	0,1	93,7
		MS	134	9	143	0,8	93,7
	Sul	PR	130	6	136	0,3	95,6
		RS	73	5	78	0,2	93,6
		SC	44	4	48	0,2	91,7
	Estados não fronteiriços	AL	0	0	0	0,0	-
BA		1	10	11	0,1	9,1	
CE		18	27	45	0,2	40	
DF		10	4	14	0,1	71,4	
ES		6	4	10	0,0	60	
GO		2	5	7	0,0	28,6	
MA		0	0	0	0,0	-	
MG		9	3	12	0,0	75	
PB		1	0	1	0,0	100	
PE		0	1	1	0,0	0	
PI		0	2	2	0,0	0	
RJ		41	50	91	0,2	45	
RN		3	0	3	0,0	100	
SE		3	1	4	0,1	75	
SP		621	800	1.421	0,6	43,7	
TO		0	0	0	0,0	-	
Totais		1.215	946	2.161	0,3	56,2	

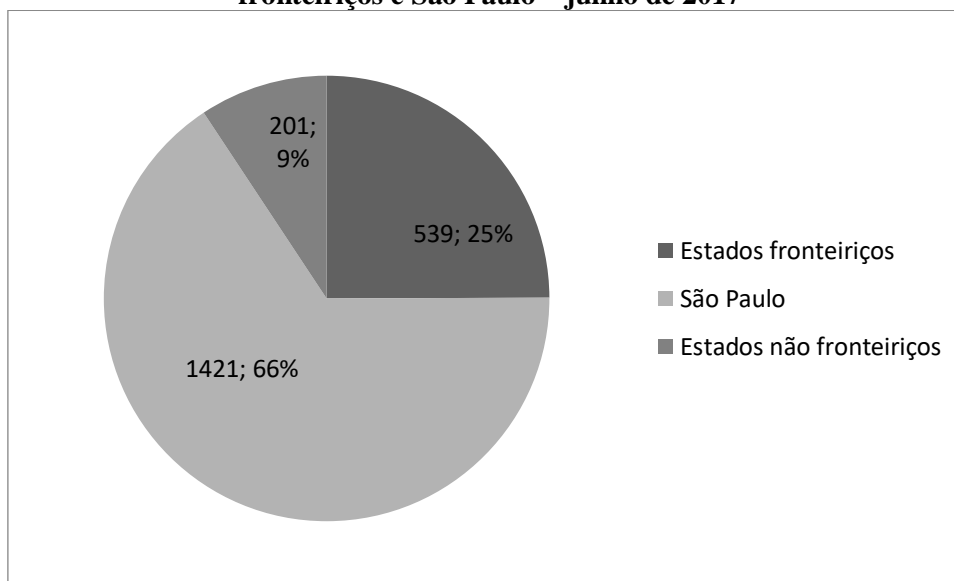
Fonte: DEPEN, 2019.

¹ Existe levantamento mais recente, referente ao ano de 2018, realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através do Cadastro Nacional de Presos e do Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP). Optamos, entretanto, por utilizar os dados do Infopen haja vista que o próprio BNMP registra “que quando da elaboração do presente relatório dois tribunais estaduais (SP e RS) não haviam finalizado a alimentação do cadastro” (CNJ, 2018, p.28), situação que poderia distorcer as análises aqui pretendidas.

Dos dados do Quadro 2, combinados com os Gráficos 1 e 2 (abaixo) podemos destacar algumas considerações:

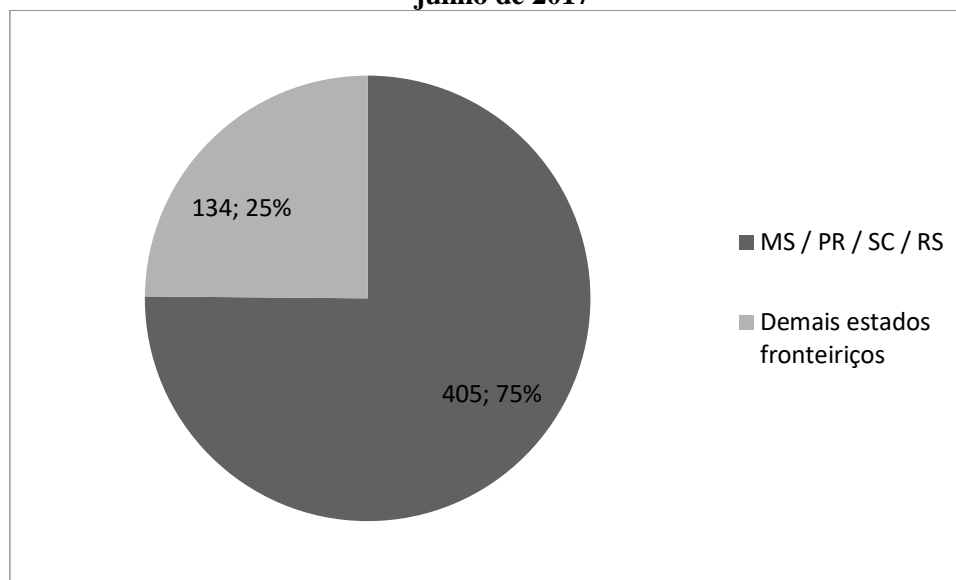
- a) o estado de São Paulo, por sua importância no contexto nacional, e sobretudo por ser a porta de entrada e saída nas rotas aéreas internacionais, é o que se destaca em termos de números absolutos de presos estrangeiros;
- b) enquanto São Paulo detém 66% dos presos estrangeiros, os estados fronteiriços agrupados somam 25%. Já em termos da taxa de ocupação média de presos estrangeiros no sistema prisional – que é de 0,3% para o Brasil – cinco estados fronteiriços se encontram deste patamar para mais, enquanto em relação aos não fronteiriços apenas São Paulo se situa acima da média;
- c) os estrangeiros de origem no continente americano representam 56,2% na média nacional. Em nove dos estados fronteiriços esta taxa é superior a 90%;
- d) os quatro estados mais ao sul se destacam em termos de números absolutos de estrangeiros presos: Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul;
- e) também estes quatro estados, concentram a maior parte dos municípios em faixa de fronteira e cidades-gêmeas, 462 e 21 respectivamente, enquanto os demais estados somam 126 municípios na faixa e nove cidades-gêmeas.

GRÁFICO 1 – Número e percentual de estrangeiros presos nos estados fronteiriços, não fronteiriços e São Paulo – junho de 2017



Fonte: DEPEN, 2019. Elaborado pelos Autores.

GRÁFICO 2 – Número e percentual de estrangeiros presos nos estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina (somados) e demais estados fronteiriços – junho de 2017



Fonte: DEPEN, 2019. Elaborado pelos Autores.

Por fim, a partir de uma comparação entre os dois últimos dados apresentados pelos levantamentos nacionais de informações penitenciárias (DEPEN, 2017; 2019), verifica-se – com algumas variações não muito significativas em relação aos tópicos já destacados – a manutenção da configuração da participação dos estrangeiros no contexto do encarceramento no Brasil.

QUADRO 3 – Comparativo de dados referentes a estrangeiros presos no Brasil – junho de 2016 / junho de 2017

	Oriundos do continente americano	Oriundos dos demais continentes	Total de estrangeiros	% de estrangeiros no sistema prisional	Dentre os estrangeiros % de Americanos
Junho 2016	1.456	1.150	2.606	0,4	56
Junho 2017	1.215	946	2.161	0,3	56,2

Fonte: DEPEN, 2017; 2019. Elaborado pelos Autores.

Quanto aos brasileiros presos em países estrangeiros o acompanhamento se dá em nível de Governo Federal, através do Ministério das Relações Exteriores. Dados disponíveis on-line, referentes aos anos de 2014 e 2015, permitem-nos apresentar os seguintes quadros:

QUADRO 4 – Brasileiros presos segundo Continente ou Subcontinente e percentual em relação ao total – 2015-2014

Continentes ou Subcontinentes	Nº absoluto em 2015	% do total	Nº absoluto em 31/12/2014	% do total
Europa	1.064	39,3	1.050	37,6
América do Sul	723	26,7	823	29,5
América do Norte	537	19,8	423	15,2
Ásia	279	10,3	409	14,7
África	27	1	28	1
Oriente Médio	27	1	19	0,7
Oceania	27	1	24	0,8
América Central e Caribe	23	0,9	15	0,5
Totais	2.707	100	2.791	100

Fonte: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2019. Elaborado pelos Autores.

QUADRO 5 – Brasileiros presos em países do Subcontinente da América do Sul e percentual em relação ao total - 2015

País	Nº absoluto em 2015	% em relação ao Subcontinente
Paraguai	225	31
Guiana Francesa	91	12
Argentina	89	12
Bolívia	71	10
Uruguai	70	10
Venezuela	62	9
Suriname	44	6
Peru	33	5
Chile	21	3
Colômbia	15	2
Equador	2	0
Totais	723	100

Fonte: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2019. Elaborado pelos Autores.

Também em relação a essa realidade ganham destaque os quantitativos decorrentes dos países do subcontinente América do Sul, bem como aqueles fronteiriços com o Brasil.

Os dados apresentados não devem causar surpresa, pois são coerentes com as permeabilidades dos fluxos fronteiriços tanto para as mobilidades como para os mercados e atividades legais e ilegais.

Não obstante, tornam visível uma dimensão da questão penitenciária que pouca atenção tem recebido tanto por parte das gestões públicas, como por parte dos estudos científicos: o encarceramento de estrangeiros como um tema pertinente e peculiar às regiões de fronteira, suas especificidades como parte da questão social e como foco de políticas de serviços penais compatíveis com as promessas modernas de sistemas punitivos humano-dignificantes e sustentados em garantias legais de Estados de Direito.

3 – O tratamento jurídico do estrangeiro preso pelo ordenamento brasileiro

O tratamento jurídico brasileiro em relação às execuções penais e à questão penitenciária sempre foi caracterizado pelos paradoxos não só entre discursos e práticas, mas, também, pela invisibilidade de aspectos peculiares de grupos específicos (mulheres, idosos, populações LGBTI, indígenas, estrangeiros, etc...). Invisibilidades que atualmente têm sido tensionadas.

Trata-se de uma questão histórica! A adesão a uma modernidade punitiva quando da independência, em 1822, constituiu-se mais como estratégia simbólica de “Ser moderno, ou ao menos oferecer a aparência de sê-lo” (AGUIRRE, 2009, p.36), do que um efetivo projeto civilizador num país escravocrata. Regina Célia Pedroso (1997), analisando a história e a violência das prisões brasileiras até as primeiras décadas da República, refere-se às leis e projetos de lei como formadores de “utopias penitenciárias”. Recorrendo-se a Gizlene Neder teremos a percepção de um traço da cultura jurídico-penal nacional: “leis muito bem feitas, para não serem cumpridas, ou serem burladas” (2000, p.134).

A vigente Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), por sua vez, representa a adesão tardia do Brasil ao correccionalismo punitivo (TEIXEIRA, 2009), ou mesmo às perspectivas do previdenciário penal, como proposto por David Garland (2008). Nova etapa para o Direito Penitenciário brasileiro sem, contudo, alterações nos paradoxos e invisibilidades históricas.

3.1 – *Soft Law* e invisibilidade

Em relação ao estrangeiro preso no Brasil, e não obstante o disposto no *caput* do Artigo 5º da Constituição de 1988 quando trata da igualdade perante a lei (com a ressalva de que menciona apenas “estrangeiros residentes no país”)², deve-se considerar que o tratamento jurídico nacional está mais vinculado à baixa visibilidade e a regras de natureza *soft law*, *soft norms*, através da adesão a documentos jurídicos de relações internacionais.

² Constituição Federal de 1988, Artigo 5º: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

Essas normas não têm o mesmo grau de atribuição de capacidades nem são tão importantes quanto as normas restritivas, mas os Estados comprometem-se a cooperar e a respeitar os acordos realizados, sem submeter-se, no entanto, a obrigações jurídicas. Consideramos que essa modalidade de comprometimento representa uma atribuição de capacidade, sendo que o Estado permite à comunidade internacional garantir primeiramente um controle moral sobre as disposições dos acordos e, depois, porque esses acordos servem como base à realização de futuros acordos restritivos. Por isso, constituem uma etapa intermediária da atribuição de capacidade, já portadora de consequências concretas. (VARELLA, 2012, p.82)

Nesse sentido, o tratamento jurídico nacional ao estrangeiro preso se encontra vinculado tanto às Regras de Mandela (que em 2015 atualizaram as Regras Mínimas para o Tratamento de Presos da ONU), como a outras regras internacionais; as Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para as Mulheres Infratoras (Regras de Bangkok), por exemplo.

Em relação as Regras de Mandela, se pode dar destaque a dispositivos como o presente na Regra 61.2 (“Nos casos em que os presos não falam o idioma local, a administração prisional deve facilitar o acesso aos serviços de um intérprete competente e independente.”), bem como à Regra 62:

Regra 62

1. Presos estrangeiros devem ter acesso a recursos razoáveis para se comunicarem com os representantes diplomáticos e consulares do Estado ao qual pertencem.
2. Presos originários de Estados sem representação diplomática ou consular no país e refugiados ou apátridas devem ter acesso a recursos similares para se comunicarem com os representantes diplomáticos do Estado encarregados de seus interesses ou com qualquer autoridade nacional ou internacional que tenha como tarefa proteger tais indivíduos. (CNJ, 2016, p.32)

Ainda no plano das normas internacionais é de se salientar o artigo 36 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares (promulgada no Brasil pelo Decreto nº 61.078/1967):

ARTIGO 36º

Comunicação com os nacionais do Estado que envia

1. A fim de facilitar o exercício das funções consulares relativas aos nacionais do Estado que envia:

(...)(...)

- b) se o interessado lhes solicitar, as autoridades competentes do Estado receptor deverão, sem tardar, informar à repartição consular competente

quando, em sua jurisdição, um nacional do Estado que envia fôr preso, encarcerado, posto em prisão preventiva ou detido de qualquer outra maneira.

Qualquer comunicação endereçada à repartição consular pela pessoa detida, encarcerada ou presa preventivamente deve igualmente ser transmitida sem tardar pelas referidas autoridades. Estas deverão imediatamente informar o interessado de seus direitos nos termos do presente subparágrafo;

c) os funcionários consulares terão direito de visitar o nacional do Estado que envia, o qual estiver detido, encarcerado ou preso preventivamente, conversar e corresponder-se com êle, e providenciar sua defesa perante os tribunais. Terão igualmente o direito de visitar qualquer nacional do Estado que envia encarcerado, preso ou detido em sua jurisdição em virtude de execução de uma sentença, todavia, os funcionários consulares deverão abster-se de intervir em favor de um nacional encarcerado, preso ou detido preventivamente, sempre que o interessado a isso se opuser expressamente.

(...)(...).

Tais determinações – sem demora notificar à repartição consular estrangeira a prisão ou detenção de indivíduo de nacionalidade desta última, a pedido do indivíduo; informar o estrangeiro preso ou detido do direito acima mencionado; e permitir visitas dos funcionários consulares ao preso ou detido – têm repercutido em resoluções de diferentes níveis no Brasil: Resolução nº 162 de 13 de novembro de 2012, do Conselho Nacional de Justiça; a Recomendação nº 47, de 21 de novembro de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público; a Portaria nº 67, de 14 de janeiro de 2017, do Ministério da Justiça e Cidadania.

Tratam-se dos mais visibilizados direitos do preso estrangeiro no tratamento jurídico do Brasil pois, no mais, a Lei de Execução Penal não faz menção aos estrangeiros presos, tampouco as Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil (Resolução nº 14, de 11 de novembro de 1994, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária [CNPCCP]). Também os dois últimos Planos Nacionais de Política Criminal e Penitenciária, respectivamente de 2011 e 2015, reservam cada somente um único dispositivo que incide diretamente sobre a população estrangeira encarcerada: a Medida 5, em 2011, e a Medida 7, em 2015, referindo-se ambas genericamente em relação à criação de um sistema de acompanhamento de estrangeiros presos no Brasil e implantação de políticas de atendimento adequadas, além de unidades específicas para estrangeiros, se for o caso, garantindo assim o cumprimento das leis e dos tratados e acordos internacionais de que o Brasil faz parte.

Tratamentos jurídicos mais detalhados atinentes aos estrangeiros presos só se encontram nos principais mecanismos de cooperação internacional em relação à questão: a extradição e a transferência de presos entre países. Ainda existem normas que se relacionam com o assunto no âmbito da Lei de Migração, ou seja: expulsão, deportação e repatriação.

Na perspectiva dessa pesquisa, em sua etapa atual, os acordos que versam sobre a transferência de pessoas condenadas merecem atenção mais detalhada.

3.2 – Acordos de Transferência

Através da Resolução nº 04, de 30 de maio de 1995, o CNPCP recomendou ao Governo brasileiro que analisasse a conveniência de serem intensificadas negociações já iniciadas com outros Países, visando possibilitar a transferência de presos. Desde então o país celebrou 18 acordos bilaterais e três multilaterais em relação à matéria.

QUADRO 6 – Acordos bilaterais e multilaterais, celebrados pelo Brasil, que versam sobre a transferência de pessoas condenadas

Tipo de Acordo	País / âmbito geopolítico	Normativa
Bilateral	Angola	Decreto nº 8.316, de 24.09.2014
	Argentina	Decreto nº 3.875, de 23.07.2001
	Bélgica	Decreto nº 9.239, de 15.12.2017
	Bolívia	Decreto nº 6.128, de 20.06.2007
	Canadá	Decreto nº 2.547, de 14.04.1998
	Chile	Decreto nº 3.002, de 26.03.1999
	Espanha	Decreto nº 2.576, de 30.04.1998
	Japão	Decreto nº 8.718, de 25.04.2016
	Panamá	Decreto nº 8.050, de 11.07.2013
	Paraguai	Decreto nº 4.443, de 28.10.2002
	Peru	Decreto nº 5.931, de 13.10.2006
	Polônia	Decreto nº 9.749, de 10.04.2019
	Portugal	Decreto nº 5.767, de 02.05.2006
	Reino dos países baixos	Decreto nº 7.906 de 04.02.2013
	Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte	Decreto nº 4.107, de 28.01.2002
	Suriname	Decreto nº 8.813, de 18.07.2016
Turquia	Decreto nº 9.752, de 10.04.2019	
Ucrânia	Decreto nº 9.153, de 06.09.2017	
Multilateral	Convenção Interamericana sobre o Cumprimento de Sentenças Penais no Exterior	Decreto nº 6.128, de 20.06.2007
	Convenção sobre a Transferência de Pessoas Condenadas entre os Estados Membros da Comunidade	Decreto nº 8.049, de 11.07.2013

	dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)	
	Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas entre os Estados Partes do Mercosul	Decreto nº 8.315, de 24.09.2014

Fonte: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2019.

Dentre as considerações que fundamentam a recomendação destacam-se:

(...) que a Organização das Nações Unidas tem insistido quanto à imprescindibilidade de tal cooperação, dirigindo esforços no sentido de difundir a proposta da Transferência de Presos como método moderno de reeducação para fortalecer o alicerce de reconstrução pessoal do preso diante da perspectiva de futura vida livre no convívio social;

(...)(...)

que, no ordenamento jurídico brasileiro, os Institutos da Extradicação e da Expulsão não se mostram suficientes para satisfazer a consciência dos direitos humanos e a moderna noção de pena que, sendo por sua natureza, retributiva do fato e punitiva do autor, inclui, entre as suas funções-finalidades, o propósito de sólida reintegração do condenado na sociedade e na família; (CNPCP, 1995)

A transferência de pessoas condenadas trata-se, pois, de:

(...) um novo instituto que visa o cumprimento de pena no país de origem do condenado, onde o mesmo tem uma maior proximidade com a sua família e seu ambiente social e cultural, tendo assim um cunho humanitário onde é perceptível que o mesmo poderá ter um melhor apoio psicológico e emocional que possibilite a sua ressocialização após o cumprimento da pena. Como o nome diz por si próprio, a transferência de presos é a modificação do local de cumprimento da pena de um país para outro, sendo o último o seu país de origem (JALES, 2014).

Em relação ao conteúdo dos acordos, os principais aspectos daqueles realizados com os países com os quais o Brasil possui fronteira (com pequenas variações), podem ser sintetizados a partir do seguinte quadro³:

QUADRO 7 - Principais aspectos dos acordos de transferência de pessoas condenadas realizados pelo Brasil com os países com os quais possui fronteira

³ Para a elaboração do Quadro 7 foram analisados: Decreto nº 3.002, de 26 de março de 1999, que promulga o Tratado celebrado com a República do Chile; Decreto nº 3.875, de 23 de julho de 2001, que promulga o Tratado celebrado com a República Argentina; Decreto nº 4.443, de 28 de outubro de 2002, que promulga o Tratado celebrado com a República do Paraguai; Decreto nº 5.931, de 13 de outubro de 2006, que promulga o Tratado celebrado com a República do Peru; Decreto nº 6.128, de 20 de junho de 2007, que promulga o Acordo celebrado com a República da Bolívia; Decreto nº 8.315, de 24 de setembro de 2014, que promulga o Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas entre os Estados Partes do Mercosul; Decreto nº 8.813, de 18 de julho de 2016, que promulga o Tratado celebrado com a República do Suriname.

Justificativas	<ul style="list-style-type: none"> a) promover a cooperação mútua em matéria de justiça penal; b) de acordo com modernas concepções, um dos objetivos da política criminal é a reinserção social das pessoas condenadas; c) dar aos nacionais privados de sua liberdade no estrangeiro, como resultado de prática de um delito, a possibilidade de cumprir a pena em seu país de origem e em sua sociedade.
Abrangência em termos de situação processual penal	pessoa que estiver, por força de sentença condenatória, cumprindo pena de privação de liberdade em estabelecimento penitenciário ou que estiver submetida a regime de liberdade condicional.
Condições para aplicação do acordo	<ul style="list-style-type: none"> a) a sentença deverá ser definitiva e transitada em julgado; b) a condenação não poderá ser à pena de morte, a menos que esta tenha sido comutada; c) a pena que estiver sendo cumprida pelo preso deverá ter duração determinada na sentença condenatória ou ter sido estabelecida posteriormente por autoridade competente; d) o remanescente da pena a ser cumprida deverá ser de no mínimo um ano quando da apresentação da solicitação; e) que o preso tenha reparado os danos causados, na medida em que isso lhe tenha sido possível.
Dever de informar presos sobre existência do acordo	Sim
Direitos do transferido e cumprimento da sentença	<ul style="list-style-type: none"> a) o preso transferido não poderá ser novamente julgado no Estado recebedor pelo delito que motivou a condenação imposta pelo Estado remetente; b) a execução da sentença será regida pelas leis do Estado recebedor; c) nenhuma sentença de prisão será executada pelo Estado recebedor de modo a prolongar a duração da privação de liberdade além da pena imposta pela sentença do tribunal do Estado remetente.

Fonte: Elaborado pelos Autores.

Em 14 de fevereiro de 2018 o Ministério da Justiça e Segurança Pública editou a Portaria nº 89, na qual estabelece “os procedimentos a serem adotados em relação à tramitação dos pedidos ativos e passivos de transferência de pessoas condenadas”, dispondo, no Artigo 2º, que: “Compete ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública receber, analisar os requisitos de admissibilidade, instruir e encaminhar os pedidos ativos e passivos de transferência de pessoas condenadas”.

Uma análise da efetividade destes acordos é questão a ser aprofundada através de pesquisas e se encontra na pauta do projeto ao qual se vincula o presente artigo, ainda que, no momento, extrapole o foco da questão penitenciária em contextos de fronteira.

4 – Políticas brasileiras em relação ao estrangeiro preso em contextos de fronteira

Como já mencionado, os dois últimos Planos Nacionais de Política Criminal e Penitenciária, respectivamente de 2011 e 2015, registram, ainda que de forma ampla e genérica, as diretrizes de:

Criar sistema de acompanhamento de estrangeiros presos no Brasil e implantar políticas de atendimento adequadas, e unidades específicas para estrangeiros (quando necessário), garantindo o cumprimento das leis e dos tratados e acordos internacionais de que o Brasil é signatário; (CNPCP, 2011, p.6; CNPCP, 2015, p.30)

No sistema de governança da questão penitenciária as gestões das configurações prisionais das Unidades da Federação cabem aos governos estaduais. O Governo Federal, entretanto, pode não só organizar e implementar sistemas de acompanhamento e monitoramento em nível nacional como, também, induzir e fomentar políticas públicas. Um mapeamento de tais iniciativas requer, portanto, a busca de informações em ambos os níveis dos entes federativos.

Quanto aos sistemas de registro da população de presos estrangeiros é possível se mencionar tanto os dados recolhidos através do Infopen, Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), como o Cadastro Nacional de Presos Estrangeiros, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o qual alimenta o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP).

Mencionam-se estas iniciativas como sistemas de registro, haja vista que atualmente repercutem efeitos mais nessa ordem do que nas de acompanhamento e monitoramento.

Já no nível dos estados, na perspectiva de mapear as políticas desenvolvidas em relação aos estrangeiros presos, sobretudo nos contextos de fronteira, entramos em contato com os órgãos de gestão penitenciária dos 11 estados que possuem fronteiras internacionais.

No quadro abaixo se pode verificar que cinco deles não responderam efetivamente à demanda de informações; quatro enviaram dados referentes a estrangeiros presos mas não em relação ao desenvolvimento de políticas específicas para este grupo; e, somente dois foram explícitos em fornecer informações neste sentido, ambas negativas quanto ao

desenvolvimento de tais políticas, ainda que no caso de Mato Grosso tenha sido registrado que são atendidos conforme legislação vigente no país.

QUADRO 8 – Resultado do mapeamento de políticas específicas para estrangeiros presos nos estados brasileiros com fronteiras internacionais

Estado	Desenvolve políticas específicas para estrangeiros presos?
Acre	Sem resposta efetiva ao contato.
Amapá	Não enviou dados nesse sentido.
Amazonas	Não enviou dados nesse sentido.
Mato Grosso	Não há política específica para presos estrangeiros. Eles são atendidos conforme a legislação vigente no país e seguem os procedimentos internos estabelecidos pela administração penitenciária.
Mato Grosso do Sul	Sem resposta efetiva ao contato.
Pará	Sem resposta efetiva ao contato.
Paraná	Sem resposta efetiva ao contato.
Rio Grande do Sul	Sem resposta efetiva ao contato.
Rondônia	Não enviou dados nesse sentido.
Roraima	Não desenvolve, no presente momento, projeto destinado exclusivamente aos detentos estrangeiros. Todavia, os detentos oriundos da Venezuela se beneficiaram da aplicação de vacinas e administração de medicamentos indisponíveis em seu país de origem.
Santa Catarina	Não enviou dados nesse sentido.

Fonte: Pesquisa direta, 2019.

O quadro apresentado sugere, em especial no contexto pesquisado, inexistência de políticas públicas, no âmbito prisional dos serviços penais, aos estrangeiros presos.

Diante da percepção das condições de superlotação e carências de recursos materiais e humanos que registram a maioria (senão a totalidade) dos sistemas penitenciários estaduais, tende a se consolidar um descaso para com um grupo que raramente perfaz, quantitativamente, percentual significativo das populações encarceradas.

Em nosso mapeamento também realizamos contato com o DEPEN, na expectativa de localizar ao menos programas de fomento às políticas estaduais. Também neste nível o contato não resultou resposta efetiva do órgão.

No mais, entidades como a OAB do estado de São Paulo, ou mesmo o Ministério Público Federal (MPF), têm lançado Cartilhas específicas na temática dos estrangeiros presos. O CNJ, por sua vez, lançou Cartilha da Pessoa Presa também em versões na língua espanhola e inglesa.

5 – Considerações finais

O panorama que os dados desta etapa de nossa pesquisa nos permitem elaborar em relação à questão penitenciária em contextos de fronteira possui características que – repetimos – não causam surpresa, já que coerentes com as permeabilidades dos fluxos fronteiriços, mas que, acaso não sejam visibilizados por estudos dessa ordem, permanecerão negligenciados no âmbito das políticas públicas e sociais que se relacionam com os serviços penais.

Nesse sentido, os estados fronteiriços são os que maior número de estrangeiros encarceram; também os Estados Nacionais fronteiriços com o Brasil são aqueles em relação aos quais significativos contingentes de seus cidadãos estão encarcerados em solo brasileiro.

Em relação ao tratamento jurídico do preso estrangeiro, no âmbito da celebração de acordos e tratados de transferência de pessoas condenadas o Brasil tem sido, ao menos no plano formal, eficiente em promover a institucionalização de um método e estratégias que visam satisfazer tanto a consciência dos direitos humanos como modernas concepções de política criminal, ou seja, a perspectiva de reinserção social das pessoas condenadas em sua própria sociedade, incluindo a preservação de seus vínculos sociais e familiares.

Não obstante esse avanço, permanecem os estrangeiros presos invisibilizados no nível do ordenamento jurídico nacional de execução penal, situação que se repercute na omissão e negligência quanto à implantação de políticas de atendimento e serviços penais adequados às populações estrangeiras presas. Em tal esfera, o Brasil se limita ao quase só registro quantitativo desse peculiar grupo prisional.

E se trata de um equívoco civilizatório e humanitário se minimizar a importância de questão dos presos estrangeiros, e em especial destes nos contextos de fronteira, haja vista serem uma parcela que no mais dos estados não supera a taxa de 0,5% da população encarcerada. A dignidade humana não se exclui por tais critérios e o ritmo do encarceramento no Brasil não faz deste número um índice insignificante de pessoas.

Existem diferentes questões a serem enfrentadas em relação aos contextos aqui expostos apenas no nível panorâmico. Retomamos nossa primeira premissa: as fronteiras geográficas, ainda que demarcações necessárias aos Estados Nacionais, produzem dinâmicas sociais e fluxos humanos que vão além das limitações cartográficas (ALMEIDA, 2016, p. 127). São estas dinâmicas sociais e fluxos humanos, também sob a

perspectiva da questão penitenciária, que devemos fazer emergir da invisibilidade características das configurações prisionais.

Por fim, acaso este artigo – etapa exploratória de uma pesquisa mais ampla – tenha realmente se consolidado mais como um inventário de ausências, omissões e negligências, serve-nos, entretanto, para reforçar a pergunta central de nossa agenda de pesquisa: Em termos de execução penal – de encarceramentos e segregações prisionais – quais são os conteúdos da dignidade e da cidadania que as fronteiras nacionais não devem obstruir, num mundo (e em relações internacionais) que se propõe civilizado?

6 – Referências bibliográficas

AGUIRRE, Carlos. (2009), “O cárcere na América Latina, 1800-1940”. In: MAIA, Clarissa Nunes et al. *História das prisões no Brasil – vol. 1*. Rio de Janeiro, Rocco.

ALMEIDA, Letícia Núñez. O estado e os ilegalismos nas margens do Brasil e do Uruguai: um estudo de caso sobre a fronteira de Santana do Livramento (BR) e Rivera (UY). Porto Alegre: Fi, 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em 23 jul. 2019.

BRASIL. Decreto nº 3.002, de 26 de março de 1999. Promulga o Tratado sobre Transferência de Presos Condenados, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Chile. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3002.htm. Acesso em 23 jul. 2019.

BRASIL. Decreto nº 3.875, de 23 de julho de 2001. Promulga o Tratado sobre a Transferência de Presos, entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina, celebrado em Buenos Aires, em 11 de setembro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3875.htm . Acesso em 23 jul. 2019.

BRASIL. Decreto nº 4.443, de 28 de outubro de 2002. Promulga o Tratado sobre Transferência de Pessoas Condenadas e de Menores sob Tratamento Especial entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai, celebrado em Brasília, em 10 de fevereiro de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4443.htm. Acesso em 23 jul. 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.931, de 13 de outubro de 2006. Promulga o Tratado sobre Transferência de Presos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru, celebrado em Lima, em 25 de agosto de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Decreto/D5931.htm. Acesso em 23 jul. 2019.

BRASIL. Decreto nº 6.128, de 20 de junho de 2007. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia sobre a Transferência de Nacionais Condenados, celebrado em La Paz, em 26 de julho de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Decreto/D6128.htm . Acesso em 23 jul. 2019.

BRASIL. Decreto nº 61.078, de 26 de julho de 1967. Promulga a Convenção de Viena sobre Relações Consulares. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D61078.htm. Acesso em 23 jul. 2019.

BRASIL. Decreto nº 8.315, de 24 de setembro de 2014. Promulga o Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas entre os Estados Partes do Mercosul, firmado pela República Federativa do Brasil, em Belo Horizonte, em 16 de dezembro de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Ato2011-2014/2014/Decreto/D8315.htm. Acesso em 23 jul. 2019.

BRASIL. Decreto nº 8.813, de 18 de julho de 2016. Promulga o Tratado sobre Transferência de Pessoas Condenadas entre a República Federativa do Brasil e a República do Suriname, firmado em Paramaribo, em 16 de fevereiro de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/decreto/D8813.htm. Acesso em 23 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210compilado.htm. Acesso em 23 jul. 2019.

CNJ (Conselho Nacional de Justiça). Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 2.0: Cadastro Nacional de Presos. Brasília: CNJ, 2018.

CNJ (Conselho Nacional de Justiça). Regras de Mandela. Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Série Tratados Internacionais de Direitos Humanos). Brasília: CNJ, 2016.

CNJ (Conselho Nacional de Justiça). Resolução nº 162 de 13 de novembro de 2012. Dispõe sobre a comunicação de prisão estrangeiro à missão diplomática de seu respectivo Estado de origem. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_162_13112012_16112012154821.pdf. Acesso em 23 jul. 2019.

CNM (Confederação Nacional de Municípios). A visão dos municípios sobre a questão fronteiriça. Relatório Final I Encontro dos Municípios de Fronteira. Brasília: CNM, 2008.

CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público). Recomendação nº 47, de 21 de novembro de 2016. Dispõe sobre a notificação consular, resultante da aplicação do artigo 36 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, de 1963, que impõe que as autoridades brasileiras cientifiquem o cônsul do País a que pertence o estrangeiro, sempre que este for preso. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/4642/>. Acesso em 23 jul. 2019.

CNPCP (Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária). Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária – 2015. Disponível em: http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnpcp/plano_nacional-1/PlanoNacionaldePoliticaCriminalePenitenciaria2015.pdf. Acesso em 23 jul. 2019.

CNPCP (Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária). Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária – 2011. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/3231852/plano-politica-criminal-penitenciaria-2011.pdf>. Acesso em 23 jul. 2019.

CNPCP (Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária). Resolução nº 14, de 11 de novembro de 1994. Estabelece as Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnpcp/resolucoes/1994/resolucao14de11denovembrode1994.pdf>. Acesso em 23 jul. 2019.

CNPCP (Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária). Resolução nº 04, de 30 de maio de 1995. Estabelece orientação sobre Transferência de Presos envolvendo Tratados com outros Países. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnpcp/resolucoes/1995/resolucao04de30de1995.pdf>. Acesso em 23 jul. 2019.

DEPEN (Departamento Penitenciário Nacional). Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Atualização - Junho de 2017. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>. Acesso em 23 jul. 2019.

GARLAND, David. A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

HEATER, Derek. (2007), *Ciudadanía*. Madrid, Alianza.

JALES, Lycia Cibely Porto. Transferência de presos em cooperação jurídica internacional. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-125/transferecia-de-presos-em-cooperacao-juridica-internacional/>. Acesso em ____

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. Portaria nº 67, de 14 de janeiro de 2017. Dispõe sobre a notificação consular em caso de prisão de estrangeiro. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20584853/do1-2017-01-18-portaria-n-67-de-14-de-janeiro-de-2017-20584837. Acesso em 23 jul. 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Acordos de Transferência de Pessoas Condenadas. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/cooperacao-internacional/transferecia-de-pessoas-condenadas/acordos-de-transferecia-de-pessoas-condenadas>. Acesso em 23 jul. 2019.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Detenção no exterior. Disponível em: <http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/no-exterior/detencao-no-exterior>. Acesso em 23 jul. 2019.

NEDER, Gizlene Iluminismo jurídico-penal luso-brasileiro: obediência e submissão. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2000.

PEDROSO, Regina Célia. Utopias penitenciárias, projetos jurídicos e realidade carcerária no Brasil. Revista de História (USP), n. 136, 1997, pp. 121-137.

PÊGO, Bolívar et al. (org.). Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública, volume 2. Brasília: Ipea, 2017.

RODRIGUES, Anabela Miranda. A posição jurídica do recluso na execução da pena privativa de liberdade: seu fundamento e âmbito. São Paulo: IBCCrim, 1999.

TEIXEIRA, Alessandra. Prisões da exceção: política penal e penitenciária no Brasil contemporâneo. Curitiba: Juruá, 2009.

VARELLA, Marcelo D. Direito internacional público, São Paulo: Saraiva, 2012, p.82