



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

LÍGIA MACEDO RODRIGUES

**O FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL E A
SUPERLOTAÇÃO NOS PRESÍDIOS DO PAÍS: um levantamento de
problema público a partir da pesquisa de política pública.**

DISSERTAÇÃO

CAMPINA GRANDE/PB

Julho de 2019

LÍGIA MACEDO RODRIGUES

**O FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL E A
SUPERLOTAÇÃO NOS PRESÍDIOS DO PAÍS: um levantamento de
problema público a partir da pesquisa de política pública.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Dr. José Maria Pereira da Nobrega Junior.

CAMPINA GRANDE/PB

Julho de 2019

R696f

Rodrigues, Lígia Macedo.

O fundo penitenciário nacional e a superlotação nos presídios do país: um levantamento de problema público a partir da pesquisa de política pública / Lígia Macedo Rodrigues. – Campina Grande, 2019.

130 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro Humanidades, 2019.

"Orientação: Prof. Dr. José Maria Pereira da Nóbrega Júnior".

Referências.

1. Sistema Penitenciário Brasileiro. 2. Políticas Públicas. 3. Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). 4. Superlotação Prisional. I. Nóbrega Júnior, José Maria Pereira da. II. Título.

CDU 343.81(81)(043)

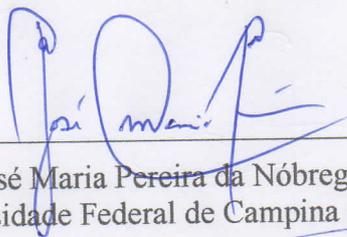
LÍGIA MACEDO RODRIGUES

**O FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL E A
SUPERLOTAÇÃO NOS PRESÍDIOS DO PAÍS: um levantamento de
problema público a partir da pesquisa de política pública.**

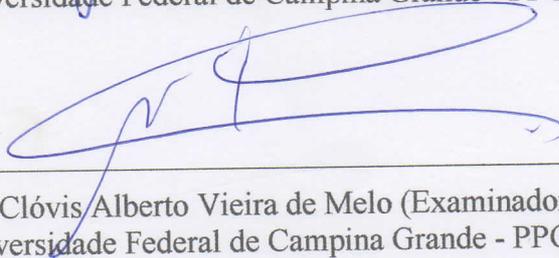
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em 26 de agosto de 2019.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. José Maria Pereira da Nóbrega Junior (Orientador)
Universidade Federal de Campina Grande - PPGCP



Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo (Examinador interno)
Universidade Federal de Campina Grande - PPGCP



Prof. Dr. Vanderlan Francisco da Silva (Examinador Externo)
Universidade Federal de Campina Grande - PPGCS

Políticos e gestores afirmam que a situação é ‘culpa de ninguém’, citando as dificuldades de manejar o imutável ‘sistema’. Relativizam que ali não tem santo, reclamam da falta de recursos, fazem inspeções e prometem agir. Especialistas lamentam que a tragédia sempre esteve anunciada e se repete todos os dias longe das câmeras, enquanto a sociedade se divide entre justiceiros ávidos por mais punições e cidadãos chocados com a negligencia estatal. Pouco depois, nada muda e o assunto cai em esquecimento, até a próxima crise. (Débora Zampier).

RESUMO

Do ponto de vista do estudo das políticas públicas observa-se poucas pesquisas sobre as políticas prisionais e o gerenciamento do sistema prisional no Brasil. Em face as crises institucionais e políticas que o tema tem aflorado nas últimas décadas, fazer um levantamento deste problema de política pública se revela importante enquanto instrumento investigativo científico diante dos diversos casos de rebeliões, fugas, ações de organizações criminosas e processo de superlotação, que tem demonstrado a inabilidade do Estado na manutenção do sistema prisional e chamado a atenção da sociedade para a sua fragilidade estrutural. O presente trabalho tem como elemento principal de discussão o uso dos recursos do Fundo penitenciário Nacional – FUNPEN na construção e reforma de unidades prisionais, voltando-se ao problema da superlotação do sistema prisional brasileiro. Através de uma abordagem multidisciplinar, exploratória e descritiva, objetiva-se fazer um levantamento do problema público da superlotação carcerária e averiguar se o uso dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional influencia o déficit de vagas no sistema prisional no país, focando primariamente no avanço do campo do conhecimento por meio da explicação e descrição do problema público, abordando uma técnica mais propositiva própria das *policy reseach*. Mesmo diante da existência de um fundo federal de arrecadação constante e superavitário, a utilização dos recursos do FUNPEN para criação de novas vagas no sistema prisional através da construção e ampliação de unidades prisionais mostrou-se inexpressiva como alternativa de redução de déficit carcerário.

Palavras chave: Sistema penitenciário. Políticas públicas. Funpen.

ABSTRACT

From the point of view of the study of public policies, there is little research on prison policies and prison system management in Brazil. In the face of the institutional and political crises that the theme has surfaced in the last decades, making a survey of this public policy problem proves to be important as a scientific investigative instrument in the face of several cases of rebellions, escapes, actions of criminal organizations and the process of overcrowding. It has demonstrated the inability of the state to maintain the prison system and has drawn society's attention to its structural weakness. The present work has as main element of discussion the use of the resources of the National Penitentiary Fund - FUNPEN in the construction and reform of prisons, turning to the problem of the overcrowding of the Brazilian prison system. Through a multidisciplinary, exploratory and descriptive approach, the objective is to survey the public problem of prison overcrowding and to ascertain whether the use of resources from the National Penitentiary Fund influences the shortage of vacancies in the prison system in the country, focusing primarily on advancing the countryside. knowledge through the explanation and description of the public problem, approaching a more purposeful technique of policy research. Even with the existence of a federal fund of constant and surplus collection, the use of FUNPEN resources to create new vacancies in the prison system through the construction and expansion of prisons proved inexpressive as an alternative to reducing the prison deficit.

Keywords: Penitentiary system. Public policy. Funpen.

LISTA DE ABREVIATURAS

- AO – Ação Orçamentária.
- CEF – Caixa Econômica Federal.
- CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos.
- CGU – Controladoria Geral da União.
- CNPCP - Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.
- CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito.
- DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional.
- FUNPEN – Fundo Penitenciário Nacional.
- ICPS - *International Centre for Prison Studies*.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- INFOPEN – Sistema Integrado de Informações Penitenciárias.
- LC – Lei Complementar.
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- LEP – Lei de Execuções Penais.
- LOA – Lei Orçamentária Anual.
- LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.
- MP – Medida Provisória.
- OEA - Organização dos Estados Americanos.
- OGU – Orçamento Geral da União.
- PNPCP - Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária.
- STF – Supremo Tribunal Federal.
- UO – Unidade Orçamentária.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01: CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO PRISIONAL BRASILEIRA.....	53
GRÁFICO 02: RELAÇÃO ENTRE CRESCIMENTO DO ENCARCERAMENTO, QUANTIDADE DE VAGAS DISPONÍVEIS E DEFICIT DE VAGAS NOS ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS BRASILEIROS.....	54
GRÁFICO 03: TAXA DE OCUPAÇÃO PRISIONAL DAS UNIDADES FEDERATIVAS EM 2016.....	56
GRÁFICO 04: ESCOLARIDADE DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA BRASILEIRA EM 2016.....	58
GRÁFICO 05: FAIXA ETÁRIA DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA BRASILEIRA EM 2016.....	58
GRÁFICO 06: DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS COM 25 ANOS OU MAIS POR NÍVEL DE INSTRUÇÃO NO BRASIL.....	59
GRÁFICO 07: DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS DE 25 ANOS OU MAIS, POR COR OU RAÇA, SEGUNDO O NÍVEL DE INSTRUÇÃO - BRASIL - 2016.....	59
GRÁFICO 08: PORCENTAGEM DE PRESOS PROVISÓRIOS X PORCENTAGEM DE PRESOS CONDENADOS EM REGIME FECHADO POR UF.....	62
GRÁFICO 09: CRESCIMENTO DO NÚMERO DE PRESOS PROVISÓRIOS E CRESCIMENTO DO DEFICIT DE VAGAS DE 2000 A 2016.....	64
GRÁFICO 10: DISTRIBUIÇÃO DOS CRIMES TENTADOS/CONSUMADOS ENTRE OS REGISTRO DAS PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE POR TIPO PENAL E SEXO.....	65
GRÁFICO 11: CRESCIMENTO DO ROUBO E FURTO DE VEÍCULOS DE 2007 A 2016.....	68
GRÁFICO 12: CRESCIMENTO DO ROUBO DE CARGAS DE 2007 A 2016.....	68
GRÁFICO 13: CRESCIMENTO DO ROUBO A INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS DE 2007 A 2013.....	69
GRÁFICO 14: CRESCIMENTO DE ROUBOS (OUTROS) DE 2008 A 2013.....	69
GRÁFICO 15: NÚMEROS ABSOLUTOS DE HOMICÍDIOS NO BRASIL.....	71

GRÁFICO 16: CONTINGENCIAMENTO ANUAL DOS RECURSOS DO FUNPEN.....79

GRÁFICO 17: PERCENTUAL DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO FUNPEN QUE FOI EFETIVAMENTE UTILIZADO ATRAVÉS DE DESPESAS REALIZADAS.....81

GRÁFICO 18: QUADRO COMPARATIVO ENTRE DOTAÇÃO TOTAL, DOTAÇÃO DESTINADA A CRIAÇÃO CONTRUÇÃO E AMPLIAÇÃO DE UNIDADES PRISIONAIS E CRÉDITO EMPENHADO (2006-2016).....82

LISTA DE TABELAS

TABELA 01: TAXA DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL.....	52
TABELA 02: TOTAL DE PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE, TOTAL DE VAGAS DISPONIBILIZADAS NO SISTEMA PRISIONAL E DÉFICIT DE VAGAS POR UF.....	55
TABELA 03: PERCENTUAL DE PRESOS PROVISÓRIOS NA AMÉRICA LATINA.....	61
TABELA 04: CORRELAÇÃO ENTRE DEFICIT DE VAGAS E PRESOS PROVISÓRIOS.....	63
TABELA 05: RECEITA ARRECADA, DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, DESPESAS REALIZADAS E VALOR ANUAL ACUMULADO DO FUNPEN - 1994-2016.....	77
TABELA 06: NÚMERO DE PRESOS E INCREMENTO ANUAL DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA E NÚMERO DE VAGAS NO SISTEMA PRISIONAL E INCREMENTO ANUAL DE VAGAS.....	84
TABELA 07: MODELO DE CORRELAÇÃO DE PEARSON – VARIÁVEL DEPENDENTE ORÇAMENTO UTILIZADO – VARIÁVEIS INDEPENDENTES: VAGAS, DEFICIT DE VAGAS E NOVAS VAGAS.....	85

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1: CORRELAÇÃO DEFICIT DE VAGAS E PRESOS PROVISÓRIOS.....	104
ANEXO 2: QUADRO SINÓTICO - MEDIDAS, DEMANDAS E IMPACTOS ESTABELECIDOS NO PLANO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA 2011.....	105
ANEXO 3: QUADRO SINÓTICO - MEDIDAS, DEMANDAS E IMPACTOS ESTABELECIDOS NO PLANO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA 2015.....	115
ANEXO 4: CORRELAÇÕES ENTRE ORÇAMENTO UTILIZADO, VAGAS NO SISTEMA, DEFICIT DE VAGAS E NOVAS VAGAS.....	130

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 A POLICY RESEACH E O LEVANTAMENTO DE PROBLEMA PÚBLICO.....	20
2 O DIREITO DE PUNIR E A CRIAÇÃO DAS PRISÕES.....	24
2.1 A prisão e a pena na antiguidade e idade média – a vingança privada e a prisão custódia.....	26
2.2 A prisão e a pena na idade moderna – o fortalecimento dos estados absolutistas, a criação das casas de correição e da pena privativa de liberdade.....	30
2.3 A prisão e a pena na idade contemporânea – o humanismo e a formação do estado de direito.....	32
3 A QUESTÃO FEDERATIVA E O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO – UMA ABORDAGEM A PARTIR DA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL.....	37
3.1 Coordenação, indução e cooperação federativa: a atuação dos governos na política penitenciária.....	44
4 O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E A SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – EXPLORANDO O PROBLEMA PÚBLICO.....	50
4.1 O perfil da população carcerária no Brasil.....	57
4.2 Os presos provisórios.....	60
4.3 O crescimento da criminalidade e as prisões.....	65
5 O USO DOS RECURSOS DO FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – FUNPEN E A SUPERLOTAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL.....	74
6 DESENHO DA PESQUISA.....	87
6.1 Levantamento e tratamento dos dados.....	89

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	94
REFERÊNCIAS.....	97
ANEXO 1	104
ANEXO 2	105
ANEXO 3	115
ANEXO 4	130

INTRODUÇÃO

Conforme dados dos relatórios do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN (2014 e 2016)¹ a superlotação do sistema prisional brasileiro, caracterizada pelo número de presos internos no sistema carcerário maior que o número de vagas disponibilizadas nas prisões, é um problema presente em todas as unidades da federação e representa um dos gargalos do sistema prisional.

Em 2016 o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN contabilizou um total de 726.712 presos no sistema penitenciário brasileiro e apenas 368.049 vagas disponíveis nas unidades prisionais, assim, o relatório oficial apontou um déficit de 358.668 vagas² no sistema como um todo, destacando ainda, que em diferentes proporções, todas as unidades federativas enfrentam o problema em suas prisões.

Embora a expressão “superlotação do sistema prisional” não tenha uma definição específica, é compreendido e usualmente utilizado para representar o déficit de oferta (número de vagas disponibilizadas no sistema prisional) em relação a demanda (número de presos efetivamente recolhidos no sistema prisional) do sistema prisional. Ou seja, quando temos um número de pessoas presas maior que o número de vagas que as unidades prisionais do país comportam, temos uma superlotação.

Este fenômeno tem sido constantemente repercutido pela mídia e ganhando contornos mais científicos a partir do desenvolvimento de pesquisas nas diversas áreas do conhecimento voltadas a melhor compreensão do problema, embora com uma fragmentação de abordagens que contemplam primariamente questões pontuais consequenciais direcionadas principalmente a debater as condições de vida no cárcere.

Não há dúvidas de que se trata de um campo profícuo para a pesquisa científica, principalmente nas ciências humanas e sociais, que aos poucos vai encontrando suas diretrizes científicas na busca pelo melhor entendimento do processo de formação deste sistema tão peculiar, que é o sistema prisional.

Derivado do latim *systema*, um sistema é um conjunto ordenado de elementos que se encontram interligados e que interagem entre si. Contudo, em se tratando do sistema

¹ Criado em 2004, o INFOPEN compila informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro, por meio de um formulário de coleta estruturado preenchido pelos gestores de todos os estabelecimentos prisionais do país.

² BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias 2016 - INFOPEN. Departamento Penitenciário Nacional. Brasília, 2017.

prisional, essas interligações e interações são multicêntricas, e, por vezes, ensejam a necessidade de fracionamento de suas interfaces para serem abrangidas com maior profundidade. Assim, é compreensível que as pesquisas sobre o tema sejam tão fragmentadas.

Na Ciência Política as pesquisas sobre o sistema prisional ainda são escassas, todavia tem se observado na última década o desenvolvimento de pesquisas sobre o tema, como os trabalhos de Salla e Ballesteros (2008), Monteiro e Cardoso (2013), Dutra (2018), Zapien (2018), que trazem abordagem diversas, buscando relacionar as democracias e as garantias de direitos fundamentais das pessoas presas, as relações políticas na tomada de decisão sobre o sistema prisional, a influência do federalismo, dentre outros.

Do ponto de vista do estudo das políticas públicas, especificamente, observa-se uma carência de pesquisas sobre as políticas prisionais e o gerenciamento do sistema prisional no Brasil. Talvez essa seja a principal justificativa da importância do levantamento de problemas públicos no setor, que vem mostrando a sua face frente as crises institucionais e políticas que tem aflorado no sistema nas últimas duas décadas. Diversos casos de rebeliões, fugas, ações de organizações criminosas tem demonstrado a inabilidade do Estado na manutenção do sistema prisional e chamado a atenção da sociedade para a sua fragilidade estrutural.

Com relação ao sistema prisional, a superlotação carcerária se apresenta como um problema de dimensão e complexidade consideráveis, dada a multifatorialidade causal que leva os indivíduos ao cárcere, as várias esferas de poder político envolvidas no gerenciamento dos sistemas prisionais e conseqüentemente, as inúmeras decisões políticas e institucionais que envolvem o tema. A complexidade conjuntural representa um dos maiores desafios para o desenvolvimento de pesquisas sobre o aspecto da superlotação do sistema prisional e a ausência de estudos sobre suas características e funcionamento, bem como a fragmentação dos dados disponíveis, dificulta o processo de delimitação metodológica.

A superlotação no sistema penitenciário tem ganhado destaque em relatórios de entidades de defesa dos direitos humanos, tendo suscitado, inclusive, duas Comissões Parlamentares de Inquérito nos anos de 2009 e 2015. O tema tem gerado debates e inquietação; quer seja pela forma como se exhibe ao mundo exterior (para além dos muros das prisões) através dos problemas estruturais que abrangem desde a violação de direitos fundamentais básicos até a fomentação de organizações criminosas em seu interior; quer

seja por representar de forma visível a inépcia estatal no gerenciamento de políticas públicas prisionais no Brasil.

Concordando com a conceituação de Secchi (2013; 2016) de que a identificação de um problema público é intersubjetiva e geralmente feita pelos próprios grupos afetados, ou pelos meios de comunicação quando fazem denúncias de situações alarmantes, de sorte que dado fenômeno político ou social se firma como problema público quando passa a incomodar uma quantidade considerável de atores, a crise de vagas no sistema prisional brasileiro apresenta-se como um novo problema de política pública merecedor de atenção da Ciência Política.

Esta inquietação das entidades de defesa de direitos humanos em relação ao sistema prisional brasileiro inspirou a pesquisa, que pretendeu apresentar uma melhor compreensão dos fenômenos políticos, estruturais e institucionais que ensejaram no *status quo* caótico da atualidade.

Assim, buscou-se na pesquisa de políticas públicas (*policy reseach*) ferramentas capazes de abordar este problema de política pública e encontrou-se na pesquisa exploratória e descritiva a metodologia mais adequada para a propositura. Pois, a pesquisa exploratória tem por finalidade o refinamento de dados e o desenvolvimento e apuro de hipóteses, tratando-se de estudo preliminar cujo principal objetivo é se familiarizar com um fenômeno pouco investigado (PIOVESAN e TEMPORINI, 1995, p.322) e a pesquisa descritiva tem por objetivo expor as características de determinado fenômeno ou população, definindo sua natureza ou estabelecendo correlações entre as variáveis. "Não têm o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação" (VERGARA, 2000, p.47).

Entendendo que todo novo problema de política pública necessita de um levantamento prévio de seus aspectos fundamentais (sociais, políticos, institucionais, administrativos e financeiros) para ingressar na agenda estatal de forma mais dinâmica e sistemática, o objetivo desta pesquisa não é a desvendar as causas da superlotação do sistema prisional que são multivariadas, mas explorar o problema, estruturando-o, refinando os dados disponíveis e reunindo informações quantitativas e qualitativas sobre a problemática da superlotação do sistema prisional com ênfase na utilização dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, a fim de que sirva de peça inicial para o desenvolvimento de pesquisas mais pontuais e específicas, além de situar o tema na pauta das políticas públicas como problema público.

Dada a complexidade do objeto e a dificuldade de agrupar dados sobre o tema, um levantamento prévio dos aspectos principais do problema da superlotação do sistema prisional mostra-se como instrumento oportuno para este período incipiente das investigações no setor, de modo que a pesquisa exploratória e descritiva melhor satisfaz esta pretensão.

Ciente da necessidade e importância de se limitar o objeto de estudo, a presente pesquisa traz uma abordagem voltada a problemática da superlotação do sistema prisional com ênfase na utilização dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, a fim de melhor compreendê-lo. Voltado a pesquisa em políticas públicas (*policy research*), se propõe a fazer um levantamento de problema público, considerando a superlotação do sistema prisional brasileiro e tendo como elemento principal de discussão a aplicação dos recursos do Fundo penitenciário Nacional – FUNPEN na construção e reforma de unidades prisionais para criação de novas vagas.

Através de uma abordagem exploratória e explicativa, objetiva-se averiguar se o uso dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional pode influenciar a crise do déficit de vagas no sistema prisional do país.

Indo um pouco além, buscou-se fazer uma análise institucional da política penitenciária nacional para estruturar melhor o problema, uma vez que a distribuição de recursos financeiros envolve diretamente as relações institucionais existentes.

Partindo de levantamentos preliminares que nos mostram que o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN apresenta um superávit, e que parte da dotação orçamentária do fundo não é utilizada pelos estados, levantamos a hipótese, de que somente a existência de recursos disponíveis no FUNPEN não é fator preponderante para estimular os tomadores de decisão a formularem políticas públicas que visem a redução do déficit carcerário através da ampliação e construção de novas unidades prisionais e que seu uso não tem sido substancial para o enfrentamento do problema da superlotação no sistema.

Conquanto, diante das evidências previamente levantadas, esta pesquisa pretende utilizar como objetos de estudo o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN e o sistema carcerário brasileiro, tendo como elemento principal de abordagem a aplicação dos recursos do FUNPEN pelo poder executivo e o incremento de vagas prisionais, no recorte temporal de 1995 a 2016, recorte este escolhido por abarcar o período de instituição do fundo, criado em 1994, e o último relatório completo do INFOPEN.

No primeiro capítulo se buscou abordar o que é, e, a importância da pesquisa de políticas públicas (*policy reseach*) no levantamento de um problema público. A metodologia da *policy studies*, com seu aspecto mais teórico exploratório com foco na descrição de conteúdo do problema público e do comportamento dos atores e das instituições se mostra como ferramenta metodológica coerente para esta proposição.

Embora a ciência das políticas públicas tenha focado sua atenção à análise de políticas públicas (*policy analisys*) tentando identificar os elementos de causalidade, objetivando a prescrição de soluções através dos ciclos de políticas públicas, esta metodologia analítica não seria eficaz quando a pretensão é entender o problema (fazer um levantamento prévio de problema público). Deste modo, inicialmente tentou-se melhor explicar essa face da ciência das políticas públicas de modo a justificar o seu uso nesta abordagem.

Como para se compreender um problema público não se pode ignorar a sua historicidade, no segundo capítulo buscou-se resgatar a história do surgimento das prisões e familiarizar o leitor com este aspecto institucional. As prisões como meio de cumprimento de pena são instituições recentes na história da humanidade, surgindo de uma derivação entre vingança e castigo. Certamente essa historicidade deixou resquícios estruturais na conformação das prisões atuais e conseqüentemente na forma como o sistema é visto pelos indivíduos social e politicamente.

Neste segundo momento a abordagem histórica apresenta uma visão geral do problema lembrando seus estigmas e sua formulação até a forma como a conhecemos nos dias atuais, pautadas pelo Estado Democrático de Direito.

O terceiro capítulo inicia uma apreciação mais refinada do problema voltada para a ciência política, abordando a política pública penitenciária nacional e a influência da questão federativa nos processos de coordenação, indução, cooperação, bem como as responsabilidades dos entes federados na criação e efetivação da política pública prisional. A investigação sobre a questão federativa vem a ser um importante instrumento de compreensão sobre como se estabelece o planejamento, estruturação e promoção da política pública prisional na agenda governamental e sobre o aporte de recursos que financia esta política pública.

O quarto capítulo se destina a descrição do sistema prisional brasileiro e das características do problema da superlotação carcerária, elaborando uma apreciação da dinâmica do aumento da população prisional e do processo de criação de vagas nas

unidades prisionais através do levantamento de dados estatísticos e da análise de trabalhos bibliográficos que tratam do tema.

O quinto capítulo pormenoriza o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN desde a sua criação em 1994, demonstrando suas características, função e importância, bem como estes recursos vem sendo utilizados institucionalmente, uma vez que por força de Lei os recursos consignados ao Fundo devem ser aplicados na construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais e demais ações que visam o aprimoramento do sistema em âmbito nacional; objetivando apresentar respostas a pergunta de pesquisa. Buscou-se reunir neste capítulo inferências iniciais de correlação entre o uso dos recursos do fundo e a criação e déficit de vagas no sistema prisional.

O sexto capítulo traz uma descrição detalhada do desenho de pesquisa, pois, em se tratando de uma discussão ainda incipiente na ciência política, este detalhamento também é instrumento importante para a compreensão das dificuldades de levantamento do problema público da superlotação carcerária, dada a fragmentação e desagregação dos dados e a ausência de trabalhos científicos que abordam o tema.

Logo após essa última abordagem, as conclusões são sintetizadas e apresentadas no tópico Considerações Finais, com uma breve revisão dos pontos chaves do presente trabalho dissertativo e das reflexões obtidas.

1 A POLICY RESEACH E O LEVANTAMENTO DE PROBLEMA PÚBLICO

A política pública enquanto área autônoma do conhecimento nasceu nos Estados Unidos. Com ênfase nos estudos sobre as ações de governo, a ciência das políticas públicas surge como uma subdivisão da ciência política voltada a entender “como e porque os governos optam por determinadas ações”, partindo do pressuposto de que, em democracias estáveis, as ações governamentais são passíveis de serem “formuladas cientificamente” e “analisadas por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006, p. 21).

No campo do estudo de políticas públicas a compreensão de dois conceitos se faz fundamental: o de problema público, que é o fim a que se destina uma resolução aplicada e o de política pública, que representa o meio, mecanismo ou diretriz que se utiliza para atingir esta intensão (SECHI, 2013, p.5).

Não existe uma única ou melhor definição para política pública. Lynn (1980) define como um conjunto de ações governamentais que vislumbram a produção de resultados específicos, Peters (1986) delinea que política pública são as somas das ações governamentais que afetam a vida dos cidadãos, Dye (1984) apresenta a política pública como a ação ou não ação de um governo e Secchi (2016) designa que a política pública pode ser entendida como a diretriz e ação coordenada para o enfrentamento de um problema público que se materializa com instrumentos concretos.

A tradução prática de política pública resulta em orientação voltada à transformação positiva da realidade pública. Nesta acepção, oportuno se faz esclarecer que o termo ‘política’ (*policy*) não se confunde com conteúdo presente no jargão popular sobre ‘política’ (*politics*), notadamente vinculado ao exercício e à manutenção do poder pelo e para os atores políticos (BOBBIO, 2002, *apud* SECCHI et al., 2017).

Apesar da falta de consenso quanto à definição de política pública, a priori, compreenderemos política pública como um processo de “resolução aplicada de problemas,” uma vez que esta se volta à solução de um problema público (HOWLETT at al., 2013, p.5).

O problema público pode ser definido como situações coletivas indesejadas, de caráter subjetivo, que são percebidas por atores públicos relevantes como de necessária resolução institucional (SECHI, 2013; SECHI, 2016).

Entendidos estes dois conceitos, percebe-se que ambos estão interconectados de tal maneira que só existirá uma política pública se obviamente subsistir previamente um problema público.

Seguindo a tradição norte-americana, o campo das políticas públicas (*policy sciences*) se divide em duas vertentes complementares, porém com objetivos distintos. A primeira, voltada ao conhecimento do processo de política pública e o estudo da sua conformação através da pesquisa de política pública, denominada *policy studies* ou *policy reseach*. E, a segunda, orientada para a análise e para a prática de política pública, a *policy analisys* (MELO, 1999; DOBUZINSKIS at al, 2007, SECCHI, 2016).

Vislumbrando as melhores estratégias para resolução dos problemas públicos e considerando que para se abranger a real dinâmica de uma política pública se faz necessária a investigação prévia (pesquisa de política pública) dos diversos fatores que possam vir a influenciar tanto o processo de decisão quanto o de planejamento, implementação e avaliação, a ciência da política pública se distancia um pouco da ciência política clássica ganhando contornos mais investigativos e se apresentando como um campo multidisciplinar embasada nos traços fundamentais das *policy sciences*.

A ciência da política pública é um campo de estudos que se desmembrou das ciências políticas e recebeu influências de uma série de disciplinas como a economia, a sociologia, a engenharia, a psicologia social, a administração pública e o direito. [...] essa ciência social aplicada vem formando um campo de conhecimento útil para a análise descritiva e prescritiva de política nos diversos setores de intervenção pública (SECHI, 2016, p.7).

Neste contexto, tem-se uma diversificação neste campo do conhecimento, de modo que “a normatividade passou a conviver com a pesquisa positiva” e “a análise prescritiva, característica da *policy analisys*, voltada a resolução de problemas, “cede espaço para a pesquisa de política pública (*policy reseach*)”, que possui viés mais teórico, “focado primariamente no avanço do campo do conhecimento por meio da explicação e descrição de conteúdo das políticas públicas e do comportamento dos atores e das instituições” (SECCHI, 2016, p.8), adotando técnica mais propositivas (interpretativas), objetivando melhor discernir e criticar os alvos, propósitos e ações dos tomadores de decisão (*policy makers*) e os fenômenos de influência sobre estas decisões, quando da análise das suas consequências (*outcomes*) (TORGESON, 1996; THOPSON, 2001; DRYZEK, 2005).

A Pesquisa de políticas públicas (*policy reseach*) tem também por escopo identificar previamente e empiricamente problemas, através de descobertas científicas

sociais, na tentativa oferecer o conhecimento científico necessário para posterior aplicação à solução de problemas, associando-se, principiologicamente ao levantamentos de problemas públicos e suas características, estando voltada para os estudos de políticas públicas (*policy studies*).

A análise de políticas públicas (*policy analysis*) visa otimizar o processo de decisão política a através da prescrição de ações. Neste caso, é imprescindível um mapeamento preliminar para levantamento do problema público, de modo que antes de se fazer uma indicação prescritiva deve-se previamente tentar compreender a multiplicidade de fatores que englobam o problema.

Assim, a pesquisa de políticas públicas (*policy research*) é instrumento hábil para a compreensão e dimensionamento do problema público, enquanto a análise de políticas públicas (*policy analysis*) se presta a solução do problema.

Conforme o Dictionary of Sociology, by Oxford University (1998) a pesquisa de políticas públicas (*policy research*) pode ser exploratória, descritiva, analítica ou lidar com processos e explicações causais; pode descrever um programa de políticas novo ou existente, bem como exemplos de práticas e medir mudanças sociais. Grande parte das pesquisas de políticas públicas defende uma abordagem multidisciplinar e evita o jargão disciplinar estrito, criando campos híbridos multidisciplinares de estudo que possibilitam o reconhecimento e caracterização de um problema (BULMER, 1984).

Isto posto, enfoque significativo para o entendimento de políticas públicas e consequente desenvolvimento da *policy research* reside no conhecimento e caracterização do problema público. O problema público “é usualmente definido como a distância entre o *status quo* e uma situação ideal possível para a realidade pública” (SECCHI, 2016, p. 5).

Deste modo, um problema irá atingir a condição de público quando uma quantidade significativa dos atores sociais considerarem a situação indesejada, vislumbrando uma possibilidade legítima e viável de alterar positivamente uma realidade pública, contudo, a qualidade destes atores também representam elemento expressivo, uma vez que se trata de conceito intersubjetivo (SJÖBLOM, 1984; SECCHI, 2013).

Destaca-se que na definição do problema público, e, conseqüentemente, no desenvolvimento de políticas públicas a qualidade dos atores políticos é substancialmente relevante na perspectiva de ação dos *policy makers*, pois os atores em destaque, ou seja, aqueles que possuem maior capacidade de disseminação de ideias, projetos e mobilização de interesses, tem superior capacidade de influenciar a tomada de decisão, de forma que

diante da atuação destes atores define-se uma maior chance de que algumas situações identificadas como indesejadas entrem nas pautas de discussões públicas, enquanto outras, ainda que impróprias ao bem-estar coletivo, continuem abaixo do radar da agenda pública (SECCHI, 2013).

Além disso, a natureza do surgimento do problema também pode influenciar a opinião pública, pois, como propôs Lowi (1972), as políticas públicas (*policys*) também são capazes de determinar a dinâmica da política (*politics*), e, dependendo do tipo de política que está em jogo, a estruturação de conflitos, as coalizões e o equilíbrio de poder também se modificam, ou seja, o conteúdo de uma política pública pode vir a determinar o processo político e necessariamente serem guiadas pela racionalidade maximizadora de resultados dos *policy makers*, que racionalmente avaliaram os custos e benefícios das suas ações e resultados (OLSON, 2011).

De certo que a ciência política tem se empenhado em testar hipóteses através de processos quantificáveis, se debruçando largamente nas metodologias de avaliação das políticas públicas através da *policy analysis*, no entanto, não se pode olvidar que antes de se ter uma política pública a ser avaliada, antes mesmo de implementá-la, é premente que estudos iniciais, através de uma abordagem teórico empírica, desvendem a nuances do problema público a ser matéria de uma política institucional.

A metodologia que fomenta a pesquisa em políticas públicas (*policy research*), fundamenta-se na investigação das características de políticas existentes e dos diversos fatores que possam vir a influenciar os processos de decisão, bem como identificar previamente problemas públicos para elaboração e implementação de uma nova política pública, de modo a criar um sustentáculo teórico sobre as diversas matizes do problema.

Dessarte, tem-se nos pressupostos metodológicos da *policy research* arcabouço científico adequado para se explorar a realidade fática do sistema prisional brasileiro, com ênfase na superlotação carcerária, firmando-a como problema público. Bem como a política pública prisional do ponto de vista orçamentário, que tem os recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional enquanto instrumento institucional voltado a melhoria, construção e ampliação de unidades prisionais, e, por conseguinte, criação de novas vagas nos sistema.

2 O DIREITO DE PUNIR E A CRIAÇÃO DAS PRISÕES

Não podemos nos aventurar a analisar o sistema prisional brasileiro, seu financiamento e funcionamento, sem previamente tentar compreender o que é o direito de punir e a pena, sua evolução histórica e como a prisão pena surgiu nas sociedades e se tornou o baluarte punitivo dos Estados Modernos.

Decisivamente, imperioso é saber de onde viemos, para compreender onde estamos e para onde vamos, uma vez que se faz necessário conhecer os elementos da herança formadora que nos permitam construir e oferecer alternativas de inovação e mudança às políticas públicas.

A Ciência Política ao dedicar-se a estudar os sistemas, instituições, processos e fenômenos políticos em um determinado governo ou Estado também se compromete com a investigação histórica a fim de melhor compreender o fenômeno estudado, e, assim, tentar tecer caminhos direcionais para as políticas públicas a serem desenvolvidas.

Conquanto, no âmbito da pesquisa de políticas públicas (*policy reseach*), a historiografia é elemento norteador para compreensão do problema, pois trata da própria dinâmica de desenvolvimento do contexto político e social no qual o elemento investigado está inserido.

Desta forma, entender a historicidade da pena e das prisões é também compreender a sua evolução na esfera política e estatal e os problemas que permeiam o desenvolvimento das políticas carcerárias ao longo de sua construção histórico-evolutiva. Em razão de não estarmos abordando unicamente um dilema do campo jurídico-criminal, mas antes de tudo uma questão política que delineou-se juntamente com a construção das concepções de Estado e poder.

A ideia de prisão não pode ser dissociada do desenvolvimento do direito penal e do próprio Estado. De certo que, de maneira precípua, compreender a evolução destes, nos permite uma melhor visão de como as prisões foram concebidas até adquirirem o modelo atual de prisão para cumprimento de pena.

Noronha (1993, p.20) afirma que “o direito penal surge com o homem e o acompanha através dos tempos, isto porque o crime, qual sombra sinistra, dele nunca se afastou”. Masson (2011, p.53) reconhece que a história da pena é intrínseca a história da própria humanidade e conseqüentemente da formação dos Estados em suas diversas fases. Diante deste fato, seria impossível traçar um marco temporal exato, um ponto de partida singular para identificar onde e como a ideia de pena surgiu.

Pode-se afirmar, com segurança, que a história da pena e, conseqüentemente, do Direito Penal, embora não sistematizado, se confunde com a história da própria humanidade. De fato, o ponto de partida da história da pena coincide com o ponto de partida da história da humanidade. Em todos os tempos, em todas as raças, vislumbra-se a pena como uma ingerência na esfera do poder e da vontade do indivíduo que ofendeu e porque ofendeu as esferas de poder e da vontade de outrem (MASSON, 2011, p.53).

Todavia, ainda que não se mostre possível a formação de uma escala temporal exata para sistematização do surgimento da pena e também da pena de prisão (modalidade mais moderna), é possível identificar características evolutivas da concepção de pena ao longo da história da humanidade e principalmente a importante mudança de paradigma e sentido da punição com a formação dos Estados, até chegarmos ao que hoje conhecemos como direito penal³, política penal⁴, política carcerária ou prisional⁵ e pena privativa de liberdade⁶, características dos estados contemporâneos.

O primeiro ponto a ser destacado é que inicialmente a prisão não foi planejada como um local de cumprimento de pena tal qual a conhecemos hoje. Ainda que estes estabelecimentos existissem, eram normalmente destinados a permanência do infrator apenas para evitar a sua fuga e conseqüentemente viabilizar a aplicação dos castigos corporais e torturas aos quais eram submetidos quem infringia as regras, ou como forma de espera para os suplícios e pena de morte, de modo que, a ideia de prisão enquanto punição por crimes cometidos, ou seja, a pena privativa de liberdade, só passou a ser mais amplamente utilizada no final do século XVIII e aprimorou-se nos séculos subsequentes juntamente com a organização institucional do Estado (FOUCAULT, 2005, p.95-99).

Vislumbrando uma melhor compreensão dos antecedentes históricos das prisões e das penas, podemos dividir didaticamente sua significação em três períodos: a)

³ O direito Penal é o conjunto de normas formais de um Estado que define o que é crime ou contravenção penal e quais as penas imputadas a quem cometer essas ações.

⁴ A Política Penal ou Política Criminal tem por objeto a definição das políticas públicas estatais para o controle social da criminalidade, ou seja, são as estratégias governamentais, criadas nos âmbitos dos poderes instituídos, para controle, punição e prevenção das ações criminosas.

⁵ Política Carcerária ou Política Prisional são as ações governamentais voltadas para o sistema penitenciário e para o cumprimento das penas. No Brasil, a política carcerária é regida normativamente pela Lei 7.210 de 11 de julho de 1984, a Lei de Execuções Penais – LEP.

⁶ Em sua concepção moderna a pena privativa de liberdade caracteriza-se pela restrição do direito de ir e vir do indivíduo como punição formal, atribuída pelo Estado, por um ato considerado crime no ordenamento jurídico vigente.

Antiguidade e Idade Média (também conhecidos na história do direito como período da vingança); b) Idade Moderna; c) Idade Contemporânea (atualidade).

2.1 A PRISÃO E A PENA NA ANTIGUIDADE E IDADE MÉDIA – A VINGANÇA PRIVADA E A PRISÃO CUSTÓDIA

Como já anteriormente suscitado prisão e pena por muito tempo não consistiam em sinônimos e estavam desagregadas, passando a ganhar sentido articuladas a partir da organização dos Estados. Assim, este período histórico foi inicialmente marcado pela vingança como forma de punição, cuja prisão era apenas um meio de assegurar que a vingança seria cumprida, caso não fosse o ato efetuado imediatamente.

Logo, para tornar a compreensão desta relação mais cognoscível temos que a princípio assimilar a conjuntura da vingança enquanto punição e em seguida contextualizar a função da prisão neste período histórico.

O período histórico em comento vai dos primórdios da humanidade, com o surgimento das primeiras civilizações até meados do século XV com a formação das monarquias nacionais e o renascimento econômico.

Neste enquadramento, as aplicações primitivas da pena podem ser divididas em três modalidades distintas: a vingança privada, a vingança divina e a vingança pública. Fases que não sucedem cronologicamente umas às outras de forma precisa, mas representam uma separação de ideias e formas de aplicação da vingança.

A primeira modalidade de pena foi fundamentalmente a vingança privada, caracterizada basicamente por duas formas de tratamento às infrações humanas: (a) as punições *internacorporis*, que consistiam em causar sofrimento físico ao agressor e (b) as punições *externacorporis*, que estendia o sofrimento aos parentes e até ao grupo ao qual o agressor pertencia. A forma de aplicação da punição era livre e ao alvedrio dos agredidos, sem qualquer instrumento de mensuração de proporção entre a pena e a ofensa sofrida, podendo inclusive ser aplicada a pena de morte, para o agressor, para seus familiares e até para todo um grupo ou tribo.

Dentro deste contexto de livre aplicação da punição, em que a vingança de sangue se apresenta como uma realidade social e não institucional, emerge um instrumento normativo que pode ser considerado um avanço naquele momento, o Código de Hamurabi, o qual apresentava mecanismos repressivos denominados de *Talião*. Embora

possuísse um conteúdo normativo voltado para vingança privada, coloquialmente conhecido pela expressão “olho por olho e dente por dente”⁷, representava, ainda que superficialmente, um conceito de proporcionalidade e regras mínimas a serem seguidas, a fim de superar a absoluta arbitrariedade, mesmo tendo os castigos corporais permanecidos legítimos em sua vigência (FALCÓN E TELLA, 2005, p.97).

A razão primordial da necessidade de limites impostos à vingança privada foi a própria sobrevivência e preservação dos grupos humanos (comunidades), posta em perigo pela vingança particular, ora impregnada de emoção e de ausência de proporção à ofensa.

Por conseguinte, como evolução do tratamento das ofensas ao grupo, surge o que foi denominado de composição, instrumento que permitia a troca do sofrimento físico por bens (moedas, gado, vestes, armas, ouro, dentre outros) pagos pelo agressor ao agredido ou a sua família como aquisição do direito de represália.

Ao transformar-se o talião em composição, se realiza o processo subsequente. Assim o agravo já não se compensa com um sofrimento pessoal, senão com alguma utilidade material, dada pelo ofensor. O preço do resgate, e já não mais o da vingança, está representado pela entrega de animais, armas, utensílios ou dinheiro. E a proporção entre a reparação e o agravo está contida as vezes na chamada ‘tarifa de composição’, em sua medida precisa (MAGGIORE *apud* GRECO, 2017, p. 85).

Conforme as lições de Mirabete (2018, p.16), “a composição é um sistema pelo qual o ofensor se livra do castigo com a compra de sua liberdade”. Esta modalidade de punição foi também “adotada, pelo Código de Hamurabi (Babilônia), pelo pentateuco (Hebreus) e pelo Código de Manu (Índia), sendo largamente aceita pelo Direito Germânico”, desta forma, representa a origem remota das indenizações cíveis e das multas penais conhecidas na atualidade.

Em um segundo momento histórico, o da vingança divina, encontramos a presença dos sacerdotes que agiam como julgadores sob o argumento de estarem a serviço dos deuses, de sorte que os castigos eram aplicados de acordo com a grandeza do Deus. Tratava-se de uma forma de intimidação através da *vis corporalis*⁸, devido a convergência

⁷ A palavra ‘talião’ deriva do advérbio latim *talis*. Compondo a frase ‘*Talis pro tale*’, cujo significado pode ser traduzido como ‘para tal ofensa, tal pena proporcional’. Daí se deriva a frase ‘Olho por olho, dente por dente’. (CARVALHO NETO, 2008, p.1).

⁸ Tradução do latim: violência corporal (NORAT, 2019).

entre religião e direito, caracterizada pela vigência dos princípios morais e religiosos como verdadeiras leis que regiam diversas civilizações. Aqui, temos a predominância do Estado Teocrático, e de um corpo de regras morais e religiosas que abarcam os mais diversos assuntos, todavia, era dado as autoridades religiosas o livre arbítrio de interpretação destas regras e, conseqüentemente, da aplicação dos castigos (penas) conforme a vontade dos Deuses.

A fase da vingança divina deve-se a influência decisiva da religião na vida dos povos antigos.

O direito penal impregnava-se de sentido místico desde seus primórdios, já que se deveria reprimir o crime como satisfação aos deuses pela ofensa praticada no grupo social. O castigo, a oferenda, por delegação divina era aplicada pelos sacerdotes que infligiam penas severas, cruéis e desumanas, visando especialmente a intimidação. A legislação típica dessa fase é o Código de Manu, mas esses princípios foram adotados na Babilônia, no Egito (*cinco livros*), na China (*livros das cinco penas*) na Pérsia (*Avesta*) e pelo povo de Israel (*Pentateuco*) (MIRABETE, 2018, p.16).

O terceiro momento, denominado de vingança pública, é característica principalmente do Estado Absolutista, no qual havia uma identidade entre o soberano e o Estado e entre o Estado e a religião, resultando no entendimento de que o poder, dom soberano, era advindo de Deus.

A pena, nesta fase da história, era entendida como um castigo àquele que se rebelava contra Deus, servindo ainda como elemento de garantia da estabilidade do soberano, que detinha o poder de aplicação da penalidade, muitas vezes severa e cruel, como instrumento de dominação.

“[...] em obediência ao sentido religioso, o estado justificava a proteção ao soberano que, na Grécia, por exemplo, governava em nome de Zeus, e era seu interprete mandatário. O mesmo ocorreu em Roma, com a aplicação da Lei das XII Tábuas” (MIRABETE. 2018, p.17).

Advinda a Idade Média, observa-se a fusão dos direitos romano, germânico e canônico (ambos impregnados da apreciação da vingança), com forte influência do cristianismo e da igreja católica. Este período histórico é densamente marcado pela espetacularização da vingança pública.

O Estado, detentor do poder de punir, representado pela igreja e pelo soberano, responsáveis pela aplicação das sanções divinas, impingiam aos governados as mais cruéis formas de castigo, que na maioria das vezes culminavam na morte do acusado, mas não sem antes se promover um suplício público como forma de distração pública e mecanismo de controle social. Assim, como bem delinea Foucault (1999, p.67) “o suplício tem então uma função jurídico-política. É o cerimonial para reconstruir a soberania lesada por um instante”.

Esboça-se de tal modo a liturgia da pena, e a ideia de pena como instrumento também de coação e controle social, concepção que permeia a política prisional na atualidade, embora com traços distintos de aplicação.

Neste período histórico delineado, os estabelecimentos prisionais apresentavam basicamente três funções: (a) a de cárcere de custódia, onde, inicialmente, os indivíduos que cometiam ações reprováveis no grupo social e posteriormente os hereges ou os inimigos do soberano aguardavam aplicação da pena corporal e da pena de morte; (b) prisão perpétua, destinada aos nobres e geralmente localizadas nos próprios castelos ou fortalezas e (c) a prisão eclesiástica, que representava a estrutura institucional mais próxima do que hoje chamamos de prisão pena e constituiu um precedente importante na construção da proposta de segregação humana imposta pelo Estado.

Este último modelo (a prisão eclesiástica), estava destinada aos sacerdotes e religiosos para que por meio da disciplina, meditação e trabalho, fossem corrigidas as suas falhas e deu origem ao termo penitenciária (derivado de penitencia).

As prisões, como local de efetivo cumprimento de pena, eram normalmente destinadas aos monges, que nelas ficavam recolhidos a fim de cumprir uma penitência, ligada a algum ato religioso. Daí o nome penitenciária, utilizado para designar, nos dias de hoje, os lugares onde as pessoas cumprem suas penas (GRECO, 2017, p. 98).

Longe de ter um modelo único e sistematizado neste período, as prisões e as penas foram ganhando contornos consoante a formação e organização dos Estados, de modo que sua institucionalização como elemento punitivo levou séculos para ser consolidada. Neste primeiro recorte histórico, prisão e pena não representam sinônimos, mas esboçam mudanças e identidade institucional a partir da organização dos Estados e das transformações políticas dos sistemas de governo.

2.2 A PRISÃO E A PENA NA IDADE MODERNA – O FORTALECIMENTO DOS ESTADOS ABSOLUTISTAS, A CRIAÇÃO DAS CASAS DE CORREIÇÃO E DA PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE.

O século XV raia o início da Idade Média⁹ marcando transformações nos Estados, que se expandiram com as colonizações europeias, deixando de lado o feudalismo; e, nas economias que se tornaram mais complexas e globalizadas através do mercantilismo e das grandes navegações. De outro lado, observa-se a perda do poder da igreja católica com a reforma protestante, e conseqüentemente, uma mudança nos paradigmas institucionais de poder, até então monopolizados pelo soberano e pela igreja.

Diante deste quadro de mudanças econômico-sociais marcado pelo desenvolvimento das cidades e a retração do sistema feudal, despontam os problemas de desestruturação das zonas urbanas, que começavam a se desenhar de maneira mais robusta.

Situações como mendicância, vagabundagem¹⁰, roubos e infrações de cunho econômico ganham especial destaque enquanto problema estrutural, de modo que o Estado passou a adotar em larga escala a expulsão e os trabalhos forçados como forma de punição e, sobretudo, de controle social.

Na França, em 1525, a passagem do sistema feudal para o pré-capitalismo transformou muito dos ex-camponeses em mendigos, vagabundos, ladrões que, não bastassem as próprias condições de miserabilidade que tinham de dar conta, eram, comumente, ameaçados com o patíbulo. No ano de 1532, muitas dessas pessoas foram obrigadas a trabalhar nos encanamentos para esgotos, acorrentadas duas a duas. Foram expulsas da cidade, em 1554. E, dois anos mais tarde, representavam quase a quarta parte da população. Em 1561, foram condenadas às galés; em 1606, as que estavam em Paris passaram a ser açoitadas em praça pública, marcadas nas costas, cabeças raspadas e expulsas pela segunda vez. Como não podiam estar em lugar algum, vagavam de uma

⁹ A Idade Moderna é delimitada pelos historiadores de meados do século XV até o início do século XVIII na história do Ocidente. A divisão histórica clássica assinala o início deste período na data de 29 de maio de 1453, quando ocorreu a tomada de Constantinopla pelos turcos otomanos, incluindo assim o Renascimento e a Era dos Descobrimentos, e data seu término com a tomada da Bastilha na Revolução Francesa no dia 14 de Julho de 1789.

¹⁰ Segundo Melossi e PAVARINI (2006, p.36) havia uma distinção entre os mendigos, que eram autorizados pelo Estado a mendigar e os vagabundos, que não podiam receber nenhum tipo de caridade.

cidade a outra. Espalharam-se por toda Europa, e, pelo quantitativo demasiado, não havia como condená-las à pena de morte (SANTOS, et al, 2009, p.173).

Neste novo cenário que se formava, começa também a ganhar força a aplicação das penas privativas de liberdade, com a criação das casas de correição bem como, com a aplicação das penas nas *galés*.

Melossi e Pavarini (2006, p.36) esclarecem que em um primeiro momento, no qual o Estado tinha que desenvolver ações para controlar o quantitativo de miseráveis, as casas de correição (*houses of corection*) serviam como forma de retirar os mendigos das ruas e habilitar a massa camponesa para o trabalho, que com a retração do feudalismo vagava nas cidades. Desta forma, o Estado, através da privação da liberdade, formava uma nova linha de produção e tentava manter o controle social.

Logo, as casas de correição se espalharam por toda Europa, destinadas aos pobres, mendigos e pequenos infratores. Utilizando o trabalho obrigatório e a disciplina, serviam de sanção penal através da privação da liberdade, instrumento de controle e higienização social e desempenhavam um papel preventivo, uma vez que inibiam a vadiagem e a ociosidade.

Por solicitação de alguns expoentes de clero inglês, alarmados com as proporções alcançadas pela mendicância em Londres, o rei autorizou o uso do Castelo de Bridewell para acolher os vagabundos, os ociosos, os ladrões, e os autores de delitos de menor importância. O objetivo da instituição, que era dirigida com mãos de ferro, era reformar os internos através do trabalho obrigatório e da disciplina. Além disso, ela deveria desencorajar outras pessoas a seguirem o caminho da vagabundagem e do ócio, e assegurar o autossustento através do trabalho, a sua principal meta (MELOSSI e PAVARINI, 2006, p.36).

Para aqueles que cometiam crimes mais graves, o destino também era a pena privativa de liberdade, todavia, reclusos nas *galés*. Tratava-se do recolhimento dos indivíduos em embarcações movidas a remo que eram amplamente usadas nas navegações do Mar Mediterrâneo, por estarem entre as principais embarcações de guerra europeias. Para movimentar uma *galé* era necessário a força de cerca de 250 homens, recrutados entre escravos e condenados pela justiça. A partir do século XVI a inquisição passou a condenar em longa escala ao cumprimento de pena nas *galés* aqueles que

blasfemavam contra Deus e contra os Santos, os falsos padres, os bígamos e os sodomitas¹¹.

Greco (2017, p.102) explica que os condenados à pena de morte, os condenados por crimes graves ou os prisioneiros de guerra também compunham o contingente de condenados à prisão nas *galés*.

Dessarte, a partir do século VI começa-se a implementar a punição de segregação, um esboço primordial da pena privativa de liberdade como castigo, que neste momento, ainda vinha acompanhada das punições corporais. No entanto, como bem acentua Bitencourt (2004, p.18) existia claramente um viés econômico na aplicação da pena privativa de liberdade e por conseguinte na migração da prisão-custódia para a prisão-pena.

Unindo-se à aplicação das penalidades de restrição da liberdade a concepção calvinista de correção do delinquentes por meio do trabalho e da disciplina, observamos a gênese dos princípios basilares de pena privativa de liberdade e das políticas penais da atualidade.

2.3 A PRISÃO E A PENA NA IDADE COMTEMPORÂNEA – O HUMANISMO E A FORMAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO

Neste período histórico observamos a transição do Estado Absolutista para o Estado de Direito.

Relembrando que se trata de uma divisão temporal mais didática que propriamente linear, o início do século XVIII representa o apogeu da mudança de paradigma na qual o direito de punir não é mais uma prerrogativa de vontade do soberano, mas uma forma de poder político representada por um ente com identidade própria: o Estado.

Para melhor compreender como a sociedade disciplinar, assentada no direito como regra punitiva se desenvolveu, imperativo é também assimilar a mudança da concepção de Estado neste período. Concepção esta que não deriva apenas da difusão do pensamento humanista, mas antes de tudo da transferência do poder, ante as mudanças econômicas e sociais vigentes com a difusão do capitalismo e o surgimento da burguesia.

¹¹ Essa norma está descrita nas Ordenações Filipinas de 1603, um conjunto de leis do direito penal português. Segundo esta regra, os indivíduos que blasfemassem mais de uma vez contra os santos ou contra Deus pagariam a soma de quatro mil-réis em dinheiro e seriam degredados às galés (SILVA, 2011).

O pensamento Iluminista, cuja principal premissa era o domínio da razão sobre a visão teocêntrica vigente, contribuiu decisivamente para a transmutação do centro de poder do soberano para o Estado.

Thomas Hobbes (1588 – 1679) ao argumentar que era necessário um Estado forte para se ter uma sociedade forte, John Locke (1632-1704), ao defender a propriedade privada e a união dos homens em sociedades políticas a fim de garantir-lhes os bens materiais e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), com a elaboração da ideia do “contrato social” a qual o estado deveria garantir a igualdade entre os cidadãos, representaram a gênese da difusão da concepção do Estado enquanto instituição secular.

Logo, ao atribuir-se ao Estado uma identidade de controle sobre a sociedade e os comportamentos humanos, também se difunde a ideia de que o direito de punir não pode estar diluído na sociedade, mas deve ser centralizado e institucionalizado exclusivamente por este novo ente de representação de poder.

Hobbes (2003, p.132), explana que a constituição de um pacto na qual os homens dispensariam o seu direito natural de vingança em nome da harmonia da sociedade, onde uma estrutura social soberana exerceria o poder com a tutela de todos, seria o principal motivo para a instituição do Estado Moderno.

Estado instituído é quando uma multidão de homens concordam e pactuam, cada um com um dos outros, que a qualquer homem ou assembleia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar a pessoa de todos eles (ou seja, de ser seu representante), todos sem exceção tantos os que votaram a favor dele quanto os que votaram contra ele, deverão autorizar todos os atos e decisões desse homem ou assembleia de homens, tal como se fossem seus próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos dos restantes dos homens (HOBBS, 2003, p.132).

O Estado Hobbesiano (o *Leviatã*), representante legítimo da vontade de todos, possui a capacidade de impor penalidades, não cabendo mais aos homens suscitar os seus direitos naturais na solução de conflitos. O Estado, um ser despersonalizado, guiado pela razão e pelo bem comum, deve ser o detentor exclusivo do direito de punir. Logo, nesta acepção verifica-se importante característica para o desenvolvimento do Estado de Direito¹²: punir torna-se um direito institucionalizado.

¹²Estado de Direito é aquele cujo poder exercido é limitado por uma ordem jurídica vigente, que através de normas irá dispor sobre a forma de atuação do próprio Estado, suas funções e limitações, e sobre os direitos e deveres dos cidadãos. De modo que, tanto o Estado quanto os indivíduos devem se submeter ao Direito.

Locke (2004, p.70) delinea que só seria possível uma sociedade civil ou política, se cada indivíduo abrisse mão do poder de executar a lei da natureza, transferindo-a a coletividade. De modo que os homens deveriam estabelecer um juiz com autoridade para solucionar todas as demandas e reparar os danos que atinjam os membros do corpo civil, e esse juiz seria o legislativo, ou um magistrado por ele designado. Na mesma linha de pensamento defende que o poder de fazer as regras as serem seguidas por todos os cidadãos também pertence ao Estado.

E assim a comunidade consegue, por meio de um poder julgador, fixar o castigo cabível às várias transgressões quando perpetradas entre os membros dessa sociedade – o que é o poder de fazer as leis –, e também possui poder de punir qualquer ofensa praticada contra qualquer dos membros por alguém que não pertence a ela – que é o poder de guerra e de paz; e tudo isso visando a preservação da propriedade de cada membro dessa sociedade, tanto quanto possível (LOCKE, 2004, p. 70).

Observa-se que o conceito de Estado vai se adaptando e se modificando em diversos graus e matizes políticas, como processo histórico e sociopolítico que é. Do mesmo modo o direito de punir ganha novos contornos, e o Estado, como forma de fortalecer a ordem social vigente e a si mesmo, passa tanto a monopolizar a violência e a ordem como também os ditames da lei.

O Estado Moderno é uma associação de domínio de tipo institucional que no interior de um território teve êxito para monopolizar a coação física e legitimá-la como instrumento de dominação e, além disso, se concentrar nas mãos dos dirigentes os meios materiais de exploração, expropriando para tanto a todos que anteriormente dispunham deste direito, e colocando-se no seu lugar, no topo supremo (WEBER, 1979, p.106).

Nesta nova perspectiva político-estrutural, na qual as regras se tornam prévias e públicas, ao mesmo tempo em que o Estado monopoliza o controle sobre os comportamentos humanos, urge às críticas as medidas desmesuradas e cruéis, aplicadas por este Estado.

Como bem explicita Beccaria (2004, p. 25-28) em sua célebre obra *Dos delitos e das penas*, os homens sacrificaram parte da sua liberdade, visando um bem geral e a soberania da nação, fundamentando o direito de punir na cessão de parcela das liberdades individuais, em contrapartida a prerrogativa de abolição da incerteza da aplicação das leis naturais e das vontades pessoais, assim, não se justifica de modo algum que essa brutalidade e incerteza seja derivada do próprio Estado.

Cansados de só viver no meio de temores e de encontrar inimigos por toda parte, fadigados de uma liberdade que a incerteza de conservá-la tornava inútil, sacrificaram uma parte dela para gozar do resto com mais segurança (BECCARIA, 2004, p. 26).

[...] O conjunto de todas essas pequenas porções de liberdade é o fundamento do direito de punir (BECCARIA, 2004, P.28).

Fiel ao pensamento de que era necessário frear os comportamentos despóticos, o autor defende que as penas que vão além da necessidade do reestabelecimento da ordem interna da sociedade são injustas por natureza e que “todo exercício do poder que se afastar dessa base é abuso e não justiça; é um poder de fato e não de direito; é uma usurpação e não mais um poder legítimo (BECCARIA, p.28).

Da mesma forma que o Estado passa por transformações conjunturais, as penas também acompanham as mudanças e se tornam cada vez mais institucionalizadas. Com a ascensão do Estado de Direito, regido por leis e não mais por vontades individuais, exige-se que as penas igualmente sejam regidas pela lei, de modo que só estas poderiam fixar a perda do direito à liberdade. Portanto, o princípio da legalidade ganha forma e força nesta nova estrutura social.

Com os movimentos humanistas, que duramente criticavam a aplicação das penalidades arbitrárias e desumanas nos governos despóticos, e que ainda se valiam dos resquícios da doutrina calvinista, o conceito utilitarista da pena se dissemina. Nesta nova visão sobre a punição, as violências físicas devem ser abolidas e a pena privativa de liberdade, além de punir, também precisa servir como forma de prevenção, impedindo que o indivíduo volte a delinquir, propiciando a sua reinserção no seio social.

A partir deste momento, passa-se a questionar a qualidade dos estabelecimentos prisionais, a sua eficácia como instrumento ressocializador bem como a responsabilidade do Estado, agora detentor exclusivo do poder de punir, sobre a manutenção da vida nas prisões.

Howard (1792) e Bethan (2000) apresentaram pela primeira vez na discussão sobre as prisões a importância de se garantir a dignidade da pessoa humana, a partir da estruturação de um modelo prisional que permitisse condições dignas de vivência no cárcere.

Portanto, neste contexto histórico no qual o Estado se torna responsável pela formulação e aplicação da punição, ao constituir a pena privativa de liberdade como modalidade punitiva, também se torna responsável pelos estabelecimentos prisionais e pelas pessoas que ali se encontram sob sua tutela.

Deste modo, percorrendo o caminho histórico da formação dos Estados e da evolução da pena e das prisões, podemos melhor compreender o modelo prisional brasileiro, instrumento de estudo deste trabalho.

3 A QUESTÃO FEDERATIVA E O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO – UMA ABORDAGEM A PARTIR DA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL.

Consistindo em apenas uma das várias abordagens necessárias e possíveis para melhor compreensão do complexo problema do sistema prisional do país, a análise sobre a questão federativa vem a ser um importante instrumento de captação sobre como se estabelece o planejamento, estruturação e promoção da política pública prisional na agenda governamental, sobre o aporte de recursos que financiam esta política pública e o comportamento dos tomadores de decisão.

Nóbrega Jr. (2019, p. 43 - 44) destaca que “as políticas públicas, como subárea da ciência política, focam tanto os estudos das instituições como os atores que nelas trabalham, bem como a interação entre agência e estrutura”. Deste modo é necessário “analisá-las com o olhar nas instituições e no comportamento dos atores políticos com que elas se relacionam”.

Os estudos sobre promoção de políticas públicas podem adotar diversas diretrizes com relação as variáveis institucionais que afetam o processo de tomada de decisão e o federalismo é uma delas (DUTRA, 2018, p1).

Apesar de ser uma perspectiva nova de abordagem no âmbito da política prisional, a característica da estrutura federativa, definida pela existência de unidades federativas distintas, com governos autônomos e autoridade para tomada de decisão pode vir a afetar o processo de *policymaking* em qualquer desenvolvimento de política pública que necessite da coordenação entre os vários níveis de governo.

Neste ambiente ainda obscuro no qual a ciência política aos poucos vem se aventurando, uma proposta de levantamento de problema público não pode deixar de explorar as competências administrativas e financeiras, a fim de melhor compreender os fenômenos estruturais, operacionais e institucionais que afetam o objeto de estudo, neste caso, o sistema prisional com foco no processo de superlotação carcerária e uso dos recursos do FUNPEN.

Nesta ótica investigativa, na qual se procura averiguar os dilemas de coordenação, cooperação e indução entre os entes federativos, há vasta literatura especializada apta a demonstrar que a estrutura federativa brasileira carece de mecanismos constitucionais capazes de garantir a solução dos dilemas de coordenação e cooperação entre as unidades federativas, e que estes dilemas influenciam fortemente a efetivação de políticas públicas

e na tomada de decisão pelos *policy makers* (ARRECHE, 1999,2000; ABRÚCIO, 2010; SOARES, 2012).

Necessário se faz pontuar que o Federalismo “não dispõe de uma receita e acabada”, como modelo de organização. Todavia, tendo como característica fundamental a distribuição de autonomias política, administrativa e financeira aos diversos entes políticos, compreender o funcionamento do modelo nos fornece informações sobre o desenvolvimento das políticas públicas e sobre o comportamento dos autores (*policy makers*) através das suas responsabilidades e escolhas (VASCONCELOS, et al, 2018, p. 35).

Entendendo que os mecanismos de custos e incentivos, assim como a capacidade de indução do ente federativo superior influenciam as escolhas dos *policy makers* na assunção de obrigações, e, por conseguinte, a operacionalização da política pública (ARRECHE, 1999), este capítulo se destina a ponderar como o sistema federativo e suas peculiaridades afetam as políticas públicas prisionais e a tomada de decisão quanto a utilização dos recursos do FUNPEN a nível estadual.

Este espaço dedicar-se-á a uma análise institucional a partir da estrutura federativa e da atuação do Governo Federal na coordenação da política nacional e na indução dos Estados e o processo de cooperação entre estes entes. Promovendo ainda a descrição das responsabilidades legais e competências administrativas e financeiras dos entes federados nesta pauta governamental que tem o Fundo Penitenciário Nacional como instrumento de aporte de recursos financeiros do governo federal, gerenciado pelo Departamento Penitenciário Nacional, que é a principal instância federal de implementação de políticas públicas e o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária como órgão responsável para propor as diretrizes da política pública.

Buscou-se obter uma descrição analítica do programa nacional e identificar as estratégias de coordenação e indução adotadas através da análise de três atributos: a) o desenho do programa, b) a existência de uma estratégia e c) os meios de que dispõem os níveis de governo para implementação do programa.

O modelo da política penitenciária nacional concernente a sua estruturação e ao aporte de recursos do FUNPEN é pautada na centralização da autoridade decisória do Governo Federal, ao qual cabe a coordenação federativa objetivando a indução de ações dos Estados.

Diante deste atributo legal, traçar o perfil da participação do Governo Federal na política pública prisional é peça importante na compreensão de seu conteúdo e dos principais atores envolvidos.

O sistema prisional brasileiro compõe uma categoria própria na estrutura jurídica e orçamentária governamental, todavia, na agenda administrativa a sua circunscrição está de forma confusa atrelada a pauta de segurança pública e a justiça criminal através do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, que de maneira equivocada reúne na sua descrição de objetivos e metas elementos das três pautas sem diferenciá-las.

No âmbito orçamentário a segurança pública tem como aporte financeiro o Fundo Nacional de Segurança Pública, o Poder Judiciário tem autonomia financeira em suas diferentes esferas e recebe aporte diretamente através da Lei Orçamentária Anual e o sistema penitenciário os recursos do Fundo Penitenciário Nacional. As fontes orçamentárias são os instrumentos institucionais de execução das políticas públicas e cada pasta utiliza seus recursos nas pautas que lhe são atribuídas através dos instrumentos normativos legais.

Esta diferenciação se faz importante em virtude do expressivo vínculo relacional entre seus atores e sistemas ocasionar uma associação errônea dentre estas diferentes agendas públicas, o que enseja em alguns casos a aparente subordinação da pauta penitenciária a pauta da segurança pública ou da justiça criminal.

Deste modo, ao se ter como propósito abordar os problemas da federalização, e por conseguinte, da responsabilidade dos entes federados na questão penitenciária é imprescindível abordar esta diferenciação vislumbrando a sua real localização na esfera política estatal.

Na esfera jurídica a segurança pública está chancelada no artigo 144 da Constituição Federal de 1988¹³, e abrange as forças policiais e suas atuações na manutenção da ordem pública e nas investigações de ordem criminal. A justiça penal compreende os órgãos jurídicos responsáveis pelo processamento dos indivíduos frente as ações criminosas, abrangendo o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública. O sistema prisional, que dispõe de financiamento e estrutura próprios, possui os equipamentos para garantia da execução da pena.

¹³ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988).

A recuperação das bases federativas e a democratização “alteraram profundamente a natureza das relações intergovernamentais” (ARRECHE, 1999, p. 114). A Constituição Federal de 1988, em seu primeiro artigo estabeleceu que a República Federativa do Brasil é composta pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal¹⁴, de maneira que subdividiu as competências dos entes federativos em três ordens: a ordem central (a União), a ordem regional (os Estados) e a ordem local (Municípios). O texto constitucional afirma a autonomia destes entes¹⁵ e ainda prevê a sua auto-organização atribuindo-lhes competências e dividendos. Como bem define Person (1995, p.455):

A característica que mais distingue os sistemas federais é a presença de um conjunto de atores institucionais poderosos – as unidades constituintes – que podem autorizar as suas próprias políticas e influenciar o perfil das ações da autoridade central (tradução nossa).

Na perspectiva federativa a Constituição Federal de 1988 alocou diretamente a segurança pública e a justiça penal, todavia, evidencia-se um hiato quanto a definição administrativa e a responsabilização dos entes federados em relação a pasta do sistema prisional.

O documento constitucional apenas limitou-se a elencar garantias fundamentais em relação a pena e a privação de liberdade, de modo que, coube a legislação infraconstitucional, através da Lei de Execuções Penais – LEP (Lei 7.210 de 07 de julho de 1984), dispor sobre os órgãos da execução da pena, em seu artigo 61¹⁶ e a previsão legal para criação do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, em seu artigo 71¹⁷,

¹⁴ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania
III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

¹⁵ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

¹⁶ Art. 61. São órgãos da execução penal: I - o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; II - o Juízo da Execução; III - o Ministério Público; IV - o Conselho Penitenciário; V - os Departamentos Penitenciários; VI - o Patronato; VII - o Conselho da Comunidade; VIII - a Defensoria Pública.

¹⁷ Art. 71. O Departamento Penitenciário Nacional, subordinado ao Ministério da Justiça, é órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

como órgão executivo da Política Penitenciária Nacional, subordinado ao Ministério da Justiça, bem como a composição e competência do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária em seus artigos 63 e 64.

Quanto a repartição de competências, a constituição define textualmente aquelas que são exclusivas da União¹⁸ e dos Municípios¹⁹, de sorte que, por exclusão e não por um preceito legal específico, trata-se de competência do Estado²⁰ tudo aquilo que não está designado como competência da União ou dos Municípios.

O sistema federativo brasileiro na sua perspectiva jurídica, de modo geral, adotou a repartição horizontal para separar os setores governamentais, assim, somente aquele ente a quem é dada a competência legal pode dispor sobre a matéria e também exercer função administrativa sobre a mesma.

Todavia, existem exceções a esta regra, na qual se adotou a repartição vertical. Este modelo de distribuição de competências permite aos entes federados legislarem concorrentemente sobre a mesma matéria, cabendo a União o estabelecimento de normas gerais²¹ e aos Estados as normas suplementares.

Quando o modelo de repartição vertical é adotado sobre determinada matéria, há o estímulo a barganha política das responsabilidades administrativas, pois é possível a transferência de encargos sobre aquelas matérias não restringidas constitucionalmente.

Com a adoção do modelo federativo “Estados e Municípios passaram a ser, de fato, politicamente autônomos. Isto implica que os governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas devem implementar estratégias bem-sucedidas de indução para obter a adesão dos governos locais” (ARRECHE, 1999, p. 112).

A recuperação das bases federativas do Estado brasileiro tem impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais no país pelo fato de que, resguardados pelo princípio da soberania, estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão,

¹⁸ Em seu artigo 21 a Constituição Federal de 1988 elenca as competências administrativas exclusivas da União e em seu artigo 22 traz a competência exclusiva legislativa.

¹⁹ A constituição Federal de 1988 confere as competências municipais em seu artigo 30 e discrimina as fontes de recursos no artigo 156.

²⁰ OS Estados tem competência própria, todavia residual das expressas à União ou aos Municípios (art.25, § 1º) e receita própria, resultantes de tributos privativos (art. 155, dentre outros).

²¹ O artigo 24, §1º da Constituição Federal explicita esta peculiaridade.

precisando, portanto, ser incentivados para tal. Isto significa que as agências federais já não dispõem dos mecanismos de alinhamento dos governos locais — autoridade política delegada pelo centro e centralização fiscal — de que dispunham sob o regime militar. Assim, no Estado federativo, tornam-se essenciais estratégias de indução capazes de obter a adesão dos governos locais (ARRECHE, 1999, p.114-115).

Esta separação reservou a responsabilidade sobre o gerenciamento e operacionalização do sistema prisional aos Estados (com exceção dos presídios federais²²), porém, com algumas peculiaridades importantes a serem apreendidas.

A primeira é que a competência para legislar sobre o direito penitenciário é concorrente entre União, Estados e Distrito Federal²³, todavia, a legislação infra legal assegura a União a competência exclusiva para elaboração das diretrizes que regem o sistema penitenciário, tendo o Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN²⁴, criado em 2007, como o órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Política Criminal.

A segunda importante característica do sistema prisional brasileiro é que além dos recursos estaduais destinados à administração penitenciária que são de competência do governo estadual, existe uma fonte de recursos federal, o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN²⁵, destinado a apoiar as atividades de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário brasileiro, o qual, por força da Lei Complementar nº 79/1994, possui fontes de receita e previsão de uso dos recursos vinculadas.

Estas elementares observações permitem ponderar, inicialmente, sobre as atribuições do Governo Federal na elaboração e execução da política penitenciária nacional, através do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e do DEPEN, e na concessão de recursos para a construção e ampliação das unidades

²² Os presídios federais são diretamente subordinados ao Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN do Ministério da Justiça, e sua criação tem previsão no artigo 72, parágrafo único, da Lei de Execução Penal; e no artigo 3º da Lei dos Crimes Hediondos, (Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990).

²³ O Artigo 24 da Constituição Federal de 1988 traz a seguinte redação:
Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

²⁴ O Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN foi criado em 2007, através do Decreto nº 6.061.

²⁵ O Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN foi criado pela Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994 e é regulamentado pelo Decreto nº 1.093, de 23 de março de 1994.

prisoinais, através do FUNPEN²⁶. Por conseguinte, revela a sua responsabilidade no gerenciamento do processo de superlotação dos presídios, através da organização da engenharia operacional da política nacional, e, estruturalmente, no incentivo a criação de novas vagas, através do repasse de recursos para ampliação das unidades prisoinais existentes ou da criação de novas unidades.

Diante desta análise, pode-se afirmar que a união tem sua parcela significativa de responsabilidade sobre o sistema prisoinal, mesmo este estando sob a tutela administrativa dos Estados.

Sob o aspecto federativo, institucionalmente o Governo Federal tem relevante atribuição na manutenção do sistema penitenciário como agente coordenador da política nacional e enquanto indutor de processos via incentivos para adesão dos Estados a esta política.

Do ponto de vista da coordenação federativa a literatura especializada expõe que dentre as condicionalidades que afetam os programas de políticas públicas e seu financiamento a descentralização e a capacidade de indução se mostram relevantes no fracasso ou sucesso de seu desenvolvimento (ARRECHE, 1999, 2000; SOARES, 2012, ABRUCIO, 2010).

Desta forma, ao ser incumbida da coordenação das diretrizes do sistema prisoinal e dos requisitos para concessão dos recursos do FUNPEN, o Governo Federal também se torna responsável pelo funcionamento e distúrbios do sistema, assumindo um papel fundamental no esforço de assegurar resultados minimamente consistentes na organização do sistema prisoinal.

Embora existam poucas referências que relacionem a participação do Governo Federal nas políticas públicas prisoinais, entende-se possível uma abordagem deste tema lacunoso a partir das metodologias já existentes sobre cooperação, coordenação e indução (DUTRA, 2018, p. 7), ainda que tais metodologias tenham se restringido até então ao estudo das políticas sociais.

A priori observa-se a possibilidade de duas linhas de argumentação referenciando a superlotação do sistema prisoinal e a organização federativa com enfoque no uso dos recursos do FUNPEN. Uma relacionada a atuação do Governo Federal na coordenação através da produção do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária - PNPCP e na capacidade de indução deste ente federativo em fazer os

²⁶ A construção, ampliação e reforma das unidades prisoinais é a primeira previsão vinculada de uso dos recursos do FUNPEN atribuída pela Lei Complementar 79/1994.

Governos Estaduais aderirem as medidas postas no plano e outra pertinente as ações dos Estados na manutenção do sistema prisional e no gerenciamento das vagas através do uso dos recursos do FUNPEN.

Esta separação é mais didática que realística, pois as ações estão entrelaçadas devido as competências federativas de ambos os entes, os quais tem responsabilidade ativa na gestão do sistema prisional, ainda que com competências distintas e a adesão dos entes subnacionais à política nacional estar associada ao uso dos recursos do fundo.

Utilizando as referências existentes que conectam as decisões dos atores políticos a organização federativa e a metodologia da pesquisa exploratória investigar-se-á com mais profundidade cada uma destas linhas de abordagem através de uma análise qualitativa da política nacional, da cooperação entre os entes federados e dos mecanismos de coordenação e indução existentes.

3.1 COORDENAÇÃO, INDUÇÃO E COOPERAÇÃO FEDERATIVA: A ATUAÇÃO DOS GOVERNOS NA POLÍTICA PENITENCIÁRIA.

A Lei de Execuções Penais – LEP é o elemento jurídico institucional que rege a execução da pena, e, na ausência de uma lei específica sobre o assunto, também o sistema prisional, tratando-se do parâmetro legal que orienta as políticas públicas prisionais. Seu texto estabelece que o Conselho Nacional de Política Criminal e o Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN são órgãos da execução penal e estão subordinados ao Ministério da Justiça além de estabelecer as suas atribuições.

O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, constituído por 13 (treze) membros designados através de ato do Ministério da Justiça, dentre professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, bem como por representantes da comunidade e dos Ministérios da área social que exercem um mandato de dois anos²⁷, é responsável por “propor as diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança” (BRASIL, 1984).

Ainda cabe ao Conselho sugerir as metas e prioridades da política penitenciária e inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais, bem assim informar-se, acerca do

²⁷ Artigo 63 da LEP (Lei 7.210 de 11 de junho de 1984).

desenvolvimento da execução penal nos Estados, Territórios e Distrito Federal, propondo às autoridades dela incumbida as medidas necessárias ao seu aprimoramento²⁸.

O DEPEN é o órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e presta apoio administrativo e financeiro ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (BRASIL, 1984), tendo poder fiscalizatório sobre a fiel aplicação das normas de execução penal e sobre os estabelecimentos prisionais em todo o território nacional. Apresenta também importantes funções executivas²⁹, dentre elas assistir tecnicamente as Unidades Federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos na Lei, colaborar com as Unidades Federativas mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais e estabelecer, também mediante convênios com as unidades federativas, o cadastro nacional das vagas existentes em estabelecimentos locais destinadas ao cumprimento de penas privativas de liberdade e o gerenciamento de repasses dos recursos do FUNPEN.

²⁸ Artigo 64 da LEP, cujo texto traz a seguinte redação:

Ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, no exercício de suas atividades, em âmbito federal ou estadual, incumbe:

- I - propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança;
- II - contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária;
- III - promover a avaliação periódica do sistema criminal para a sua adequação às necessidades do País;
- IV - estimular e promover a pesquisa criminológica;
- V - elaborar programa nacional penitenciário de formação e aperfeiçoamento do servidor;
- VI - estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais e casas de albergados;
- VII - estabelecer os critérios para a elaboração da estatística criminal;
- VIII - inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais, bem assim informar-se, mediante relatórios do Conselho Penitenciário, requisições, visitas ou outros meios, acerca do desenvolvimento da execução penal nos Estados, Territórios e Distrito Federal, propondo às autoridades dela incumbida as medidas necessárias ao seu aprimoramento;
- IX - representar ao Juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo, em caso de violação das normas referentes à execução penal;
- X - representar à autoridade competente para a interdição, no todo ou em parte, de estabelecimento penal.

²⁹ O Artigo 72 da LEP apresenta as atribuições legais do DEPEN. Quais Sejam:

- I - acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o Território Nacional;
- II - inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais;
- III - assistir tecnicamente as Unidades Federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos nesta Lei;
- IV - colaborar com as Unidades Federativas mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais;
- V - colaborar com as Unidades Federativas para a realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado.
- VI - estabelecer, mediante convênios com as unidades federativas, o cadastro nacional das vagas existentes em estabelecimentos locais destinadas ao cumprimento de penas privativas de liberdade aplicadas pela justiça de outra unidade federativa, em especial para presos sujeitos a regime disciplinar.
- VII - acompanhar a execução da pena das mulheres beneficiadas pela progressão especial de que trata o § 3º do art. 112 desta Lei, monitorando sua integração social e a ocorrência de reincidência, específica ou não, mediante a realização de avaliações periódicas e de estatísticas criminais.

Tem-se então que na esfera federal o Conselho Nacional de Política Criminal é o órgão responsável por criar a política pública prisional que deverá ser seguida por todos os Estados federativos, através da elaboração de um plano político nacional, que “é um documento técnico, formulado, voltado para o planejamento de diretrizes e ações estratégicas a fim de orientar o agente induzido” (DUTRA, 2018, p.6).

Ao DEPEN cabe fomentar a execução da política nacional e gerenciar e fiscalizar o repasse dos recursos do FUPEN. Sendo também responsável pelo cadastro das vagas do sistema prisional em todo território nacional.

Estas prerrogativas legais outorgam a esfera federal o encargo de promover a coordenação das ações no âmbito nacional, inclusive com relação ao processo de superlotação carcerária, e, “uma vez que o Governo Federal se organiza no plano nacional, cria-se os programas de indução para os governos subnacionais, como incentivo para execução local do repasse de recursos financeiros” (DUTRA, 2018, p.47).

Dutra (2018, p.6) alerta que apenas a criação de uma política nacional não é instrumento suficiente para estratégia de indução. Os efeitos positivos da indução são alcançados quando a política nacional possui conteúdo normativo capaz de orientar e ente induzido, ao mesmo tempo que é capaz de direcionar o modo de repasse dos recursos financeiros para execução da política em nível local.

E tais estratégias de indução, por sua vez, podem ser analiticamente apreendidas por meio do exame da regulamentação dos programas e seu modo efetivo de implementação (ARRECHE, 2000, p. 112).

Para a adesão a uma política pública imposta por outro ente federativo ser realizada com sucesso pelo ente induzido é preciso que haja uma estrutura de incentivos uma vez que a adesão dos governos subnacionais é voluntária, ainda que exista a prerrogativa fiscalizatória.

Em um Estado federativo, caracterizado pela efetiva autonomia política dos níveis subnacionais de governo, a assunção de atribuições em qualquer área de políticas públicas — na ausência de imposições constitucionais — está diretamente associada à estrutura de incentivos oferecida pelo nível de governo interessado na transferência de atribuições (ARRECHE, 1999, p. 119).

Logo, cabe ao órgão federal criar uma política pública tecnicamente viável do ponto de vista executivo e financeiro, de modo que a existência de um programa ou ação nacional deve estar também atrelado ao repasse de recursos financeiros de um fundo nacional para um fundo estadual (DUTRA, 2108, p.6). Bem como oferecer incentivos políticos para a sua aplicação efetiva com o fim de promover a cooperação institucional.

Os problemas no processo de coordenação da política prisional brasileira se iniciam já na sua formulação. Analisando os Planos Nacionais de Política Criminal e Penitenciária – PNPCP dos anos de 2011 e 2015³⁰ e a legislação que regula o tema, constatou-se que a engenharia operacional do sistema apresenta uma fragmentação de autoridade, de responsabilidade e de competências, que se inicia com a regulamentação legal e se consolida na criação do plano.

Em relação a autoridade e competência estabelecidas nas regras constitucionais e infralegais, tem-se o Estado como ente responsável pela administração penitenciária, a competência para legislar sobre o tema é concorrente, mas o Governo Federal cria as regras legais gerais e tem competência exclusiva para elaboração da política nacional. Esta característica estrutural ocasiona uma fragmentação no poder de decisão normativa.

A LEP ao criar o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária já inclui em suas incumbências três pautas distintas: a segurança pública, a justiça criminal e o sistema penitenciário. Deste modo o Plano Nacional é confeccionado misturando objetivos que envolvem sistemas institucionais e agências diferentes com prerrogativas e orçamentos distintos.

Outra descoberta na análise foi que o PNPCP não traz em seu escopo a prescrição dos instrumentos a serem utilizados para alcançar os impactos pretendidos, a qual das pastas governamentais abarcadas a iniciativa está voltada, nem estabelecem que órgão irá executar a ação, ou seja, as demandas não se apresentam de forma utilitária de modo que se possa estabelecer um direcionamento das ações.

³⁰ A Cada quatro anos o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP elabora o Plano Nacional de Política Criminal, que fixa as diretrizes para essa política, em atendimento ao contido no artigo 64, incisos I e II da Lei nº 7.210, de 11 de julho e 1994 (Lei de Execução Penal), todavia os únicos documentos disponíveis no portal do Ministério da Justiça e Segurança Pública são os de 2011 e 2015.

Os quadros sinóticos dos anexos 1 e 2 trazem o teor das medidas, demandas e impactos estabelecidos no PNPCP analisados, ilustrando bem esta característica levantada, e demonstrando a hibridização da política estabelecida.

As regras de operação não são claras e o desenho da política é ambíguo, não havendo em seu teor regras para adesão ou descrição da engenharia operacional.

Examinando os convênios de repasse do FUNPEN realizados entre 2011 e 2016 e comparando-os com os PNPCP dos mesmos anos, observou-se que os repasses de recursos do fundo nacional (FUNPEN) são feitos pelo órgão gestor federal (DEPEN) sem levar em consideração as diretrizes estabelecidas na política nacional. Pois, não há direcionamento orçamentário para ações determinadas no plano e o requisito para obtenção dos recursos federais se firma na apresentação do projeto pelos Estados e que a destinação deste recurso esteja contida nas condições de uso do fundo vinculadas no artigo 3º da Lei Complementar 79/1994 e não ao PNPCP.

Outro obstáculo à coordenação é a ausência de conteúdo normativo que oriente os entes estaduais ao cumprimento de metas e forma de atuação. O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária se limita a descrever problemas e intenções sem no entanto estabelecer as bases normativas de implementação, de modo que o PNPCP finda por ser mais uma carta de intenções que uma política pública crível estabelecida.

Quanto aos mecanismos de indução, considerando o aspecto institucional, a regra legal estabelece a concentração de atuação na elaboração da política nacional e o aporte orçamentário do FUNPEN no Governo Federal, todavia não há instrumento normativo que interligue a liberação de recursos do fundo ao cumprimento de metas estabelecidas no plano, ficando a cargo dos *policy makers* estaduais a total discricção sobre como e onde utilizarão os recursos do FUNPEN e se irão aderir as medidas postas no PNPCP.

As medidas prescritas no PNPCP são confeccionadas como proposituras, não havendo qualquer instrumento legal que imponha aos Estados o seu cumprimento ou qualquer incentivo objetivo que estimule a cooperação.

Com relação ao problema da superlotação carcerária há ainda a ausência de norma formalmente formulada que estabeleça um parâmetro de ocupação das unidades prisionais estaduais. Deste modo, em todo arcabouço normativo que rege a política penitenciária nacional, a única regra legal que faz referência a população carcerária é o inciso VI do artigo 72 da LEP que confere ao DEPEN a atribuição de estabelecer,

mediante convênios com as unidades federativas, o cadastro nacional das vagas existentes em estabelecimentos locais destinadas ao cumprimento de penas privativas de liberdade.

Vê-se então que a realização da política pública nacional esbarra em dois principais obstáculos: (i) não há um mecanismo de indução institucionalmente estabelecido que conecte as ações dos governos estaduais às pretensões estabelecidas no PNPCP para liberação dos recursos federais aos Estados; (ii) a fragmentação da política pública estabelecida no PNPCP e a ausência de designação da agenda a qual cada medida pertence não permite a identificação direta do órgão responsável, e por conseguinte qual a fonte de recursos a ser utilizada.

Assim, tem-se que a própria engenharia estrutural da política nacional não tem a capacidade de induzir a sua efetivação pelos estados, mesmo existindo um fundo nacional para repasse de recursos. Estando ao alvedrio dos entes estatais o desenvolvimento de projetos que definirão o uso de recursos do fundo.

4 O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E A SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – EXPLORANDO O PROBLEMA PÚBLICO.

O aumento da população carcerária é um fenômeno que tem se expandido nas últimas décadas em diversos países do mundo. Esta expansão é reflexo das profundas mudanças no “uso da prisão como instrumento de controle e gerenciamento do crime” (ZACKSESKI et al, 2016, p.2).

A evolução das prisões enquanto forma de punição por delitos cometidos é um reflexo do desenvolvimento político, econômico e social dos Estados no século XIX (RUSCHE e KIRCHHEIMER, 1939; NORONHA, 1993, MORIS e ROTHMAN, 1998; MASSON, 2011; GRECO, 2017).

Foucault (1999, p.10) em sua celebre obra *Vigiar e Punir*, descreve como as sociedades ocidentais evoluíram da punição como forma de espetáculo e suplício público, para a prisão pena, cujo objetivo deixa de ser o de apenas punição ou vingança, passando a objetivar “corrigir, recuperar e curar”.

No entanto, passados mais de dois séculos da materialização das prisões pena nos Estados modernos, os administradores públicos ainda apresentam “dificuldades para encontrar o balanço ideal entre punição e retribuição versus reabilitação reentrada” (DEMICHELE, 2015 *apud* ZAMPIER, 2018, p. 84).

As questões prisionais permeiam as debates acadêmicos e estatais por serem um constante fonte de discussões das mais diversas áreas das ciências como direito, psicologia, sociologia, criminologia, gestão pública, ciência política, dentre outras. No Brasil não tem sido diferente, de modo que acadêmicos e gestores públicos tem indagado como tratar a questão adequadamente.

Este estudo dissertativo defende que para se desenvolver uma política pública prisional que apresente coerência teórica e aplicabilidade prática é preciso antes de tudo conhecer bem o sistema e suas características. Portanto, tentar-se-á neste capítulo de reunir informações que permitam a melhor compreensão do problema público da superlotação carcerária.

No que tange aos levantamentos sobre sistema prisional de modo mais específico, os estudos precursores acerca do assunto já apontavam perspectivas alarmantes. Coelho (2005, p. 164), ao analisar o sistema penitenciário no estado do Rio de Janeiro durante a década de 1980, o descreve como tendo atingido “o seu grau mais alto de deterioração”, no qual quase nada mais funciona em níveis mínimos de eficiência.

Para o autor, o sistema só não teria entrado em colapso “em decorrência das soluções irregulares permitidas de modo a suprir a omissão do Estado na assistência ao preso”.

Salla e Ballesteros (2008), em trabalho sobre o sistema prisional na América do Sul, alertavam sobre o ritmo vertiginoso de crescimento da população carcerária brasileira.

Os dados internacionais sobre os sistemas prisionais demonstram que o Estado brasileiro tem expandido o número de pessoas presas ao longo das últimas décadas, ao passo que vem apresentando numerosas convulsões no sistema, como rebeliões, massacres e denúncias de condições desumanas dentro dos cárceres.

O país tem se apresentado no panorama internacional como violador de direitos humanos quando da aplicação das regras das Nações Unidas para tratamento de pessoas privadas de liberdade.

Em 2008 a *Human Rights Watch* apresentou relatório sobre as condições desumanas dos cárceres brasileiros destacando a superlotação³¹. No mesmo ano a Anistia Internacional em sua publicação sobre o estado dos direitos humanos no mundo descreve o sistema prisional brasileiro com a seguinte redação: “superlotação extrema, condições sanitárias precárias, violência entre gangues e motins continuam a deteriorar o sistema prisional” (ZACKSESKI et al, 2016, p.3).

Em 2009 diversos presídios brasileiros foram denunciados a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH da Organização dos Estados Americanos – OEA³².

O relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI do Sistema Carcerário brasileiro realizada em 2009 apontou que nenhum presídio brasileiro cumpria as exigências legais inscritas na Lei de Execução Penal Brasileira e o relatório de nova CPI em 2015 destaca a problemática do uso dos recursos do FUNPEN (BRASIL, 2009).

Dados do *International Centre for Prison Studies –ICPS (2015)*³³, divulgados no relatório *World Prison Population List*, assinalam que em 2014 o Brasil

³¹ HUMAN RIGHTS WATCH. Relatório mundial de 2008: Falsas democracias minam direitos humanos. Disponível em:[http://hrw.org/portuguese/docs/2008/01/31/brazil17926_txt.htm].

³² ANISTIA INTERNACIONAL. Informe Anual 2009. Disponível em:[www.br.amnesty.org/?q=node/316].

³³ Anualmente o International Centre for Prison Studies –ICPS divulga o relatório World Prison Population List, divulgando dados sobre a população carcerária em todo o mundo e mantém um registro público que pode ser acessado em[<http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data>].

alcançou a terceira maior população prisional do mundo em números totais, estando atrás apenas de Estados Unidos e China (WALMSLEY, 2015).

Mundialmente, o índice de encarceramento acendeu aproximadamente 6% em 15 anos³⁴, alcançando em 2012 uma taxa de 144 presos para cada 100 mil habitantes. No entanto, no Brasil, neste mesmo ano a taxa de aprisionamento alcançou o patamar de 270 mil presos por 100 mil habitantes e em 2016, a taxa de aprisionamento chegou a 347 mil, conforme dados do mesmo relatório (WALMSLEY, 2013 e 2015).

A tabela a seguir evidencia a dimensão do crescimento da taxa da população prisional³⁵ no Brasil de 2000 a 2016, conforme informações do ICPS (2016).

TABELA 01: TAXA DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL

TAXA DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL	
ANO	
2000	132
2002	132
2004	180
2006	209
2008	231
2010	249
2012	270
2014	301
2016	347

FONTE: Elaboração própria a partir do Relatório *World Prison Population List 2016*.

O registro de um aumento de 61,04% na taxa da população carcerária entre 2000 e 2016 demonstra-nos um crescimento acima da média mundial, o que coloca o Brasil no patamar de um dos países que mais tem prendido pessoas ao longo dos anos. Se fizermos um recorte da taxa da população carcerária levando em consideração apenas a população criminalmente imputável³⁶ (maiores de 18 anos) teríamos a ordem de 487,7 pessoas presas para cada grupo de 100 mil pessoas acima de 18 anos no Brasil, em Junho de 2016.

³⁴ Dados do relatório *World Prison Population List* de 1997 a 2012.

³⁵ A taxa da população prisional equivale ao número de presos por cem mil habitantes.

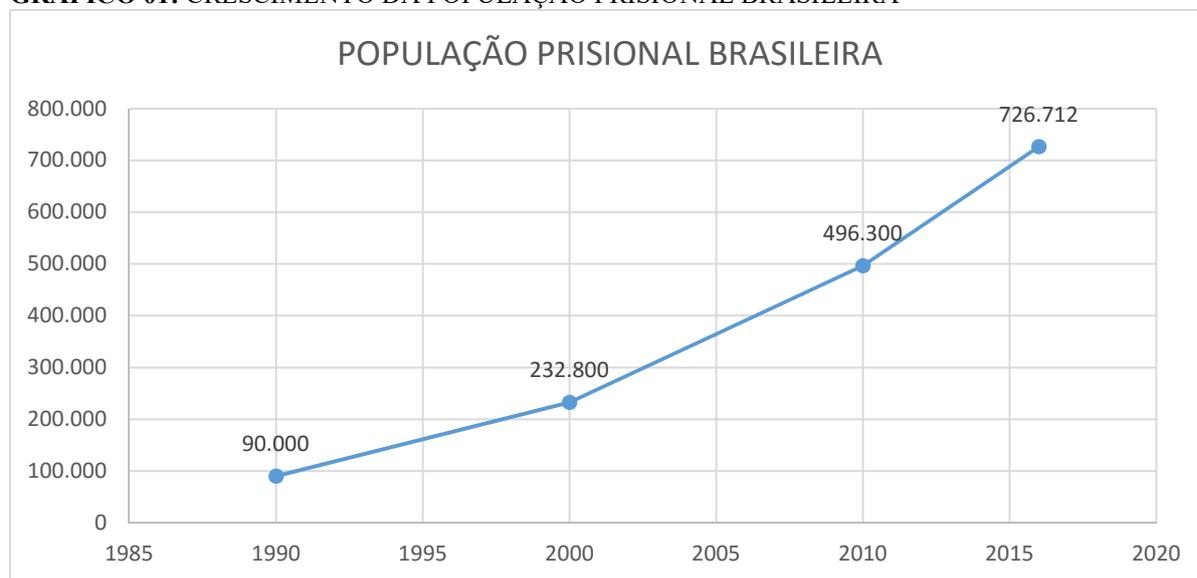
³⁶ Segundo o Código Penal Brasileiro (Lei 2.848 de 1940), em seu artigo 28, os menores de 18 (dezoito) anos são penalmente inimputáveis, ficando sujeitos às normas estabelecidas na legislação especial.

Analisando os dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen ano 2016, verifica-se que população carcerária brasileira vem se incrementando nas últimas duas décadas, e, considerando a atual já como a terceira década, pode-se estabelecer que durante os anos do último período democrático a dinâmica de crescimento permaneceu com semelhantes características, apresentando aumento exponencial registrado a cada década e uma tendência ininterrupta de alta do encarceramento no país.

Da década de 1990 até 2000 houve um incremento de 142.800 pessoas no sistema prisional, de 2000 a 2010 aumento de 263.500 presos, permanecendo a tendência de crescimento. Em junho de 2016 já tínhamos uma população de 726.712 indivíduos encarcerados, o que representa um aumento de mais de 700% em relação ao total de pessoas presas registradas no início da década de 90.

Deste modo, como melhor se verifica no gráfico abaixo, a população prisional brasileira tem apresentado uma tendência crescimento exponencial, duplicando a cada década.

GRÁFICO 01: CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO PRISIONAL BRASILEIRA



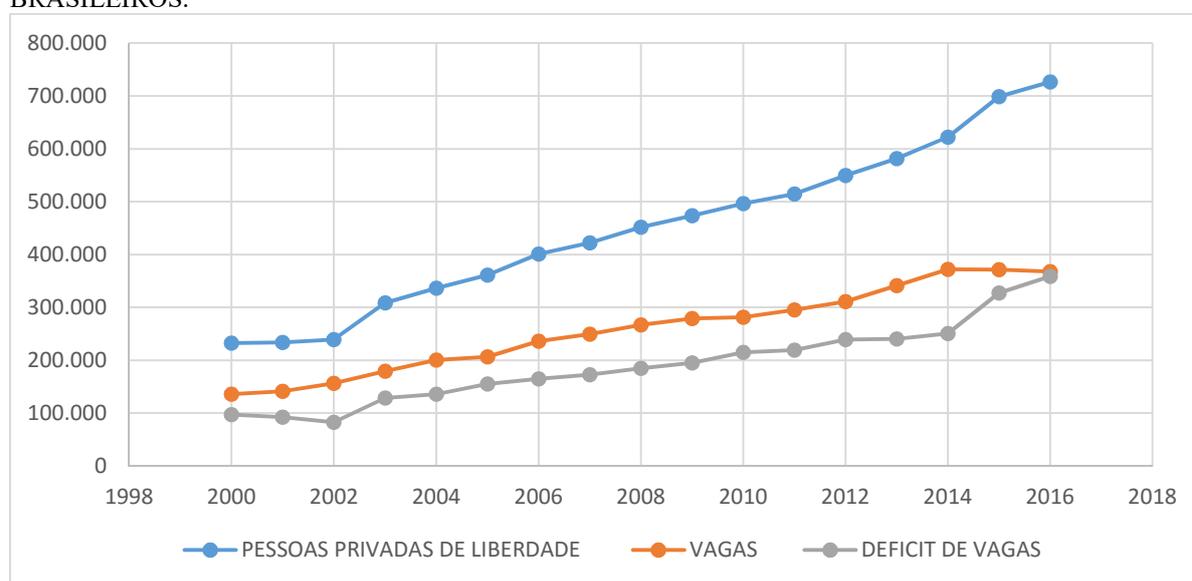
FONTE: Elaboração própria a partir dos dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN 2016.

O número de vagas no sistema prisional não acompanhou o crescimento da população carcerária, apresentando seguidamente déficit. Com relação as unidades prisionais, nota-se que mesmo o número de vagas tendo sido incrementado a cada ano

(com exceção de 2015 e 2016 nos quais houve redução do número de vagas), não conseguiu acompanhar a dinâmica do crescimento prisional, havendo a criação insuficiente de vagas, que mostrou-se incompatível com a realidade dos processos de encarceramento apresentados no país.

O gráfico a seguir traz a projeção de crescimento da população carcerária, da quantidade de vagas e do déficit de vagas nos estabelecimentos prisionais.

GRÁFICO 02: RELAÇÃO ENTRE CRESCIMENTO DO ENCARCERAMENTO, QUANTIDADE DE VAGAS DISPONÍVEIS E DÉFICIT DE VAGAS NOS ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS BRASILEIROS.



FONTE: FONTE: Elaboração própria a partir dos dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN 2016.

O número de pessoas privadas de liberdade varia expressivamente entre as unidades da federação, esta identificação particular é relevante do ponto de vista da política pública pois permite detectar as unidades federativas que necessitam prioritariamente de ações governamentais que visem a redução do déficit prisional.

Todos os estados apresentam déficit de vagas, destacando-se o estado de São Paulo, em 2016, concentrava a maior população prisional do país e também o maior déficit de vagas. Seu contingente carcerário era de 240.061 presos, o que equivale a 33,1% da população carcerária do país e o déficit de vagas era de 108.902.

A tabela a seguir retrata o panorama do déficit de vagas em números absolutos por unidade federativa.

TABELA 02: TOTAL DE PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE, TOTAL DE VAGAS DISPONIBILIZADAS NO SISTEMA PRISIONAL E DÉFICIT DE VAGAS POR UF

TOTAL DE PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE			
UF	TOTAL DE PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE	TOTAL DE VAGAS	DEFICIT DE VAGAS
AC	5.364	3.143	2.221
AL	6.957	2.845	4.112
AM	11.390	2.354	9.036
AP	2.680	1.388	1.292
BA	15.294	6.831	8.463
CE	34.566	11.179	23.387
DF	15.194	7.229	7.965
ES	19.413	13.417	5.996
GO	16.917	7.150	9.767
MA	8.835	5.293	3.542
MG	68.354	36.556	31.789
MS	18.688	7.731	10.957
NT	10.362	6.369	3.993
PA	14.212	8.489	5.723
PB	11.377	5.241	6.136
PE	34.556	11.495	23.061
PI	4.032	2.363	1.669
PR	51.700	18.365	33.335
RJ	50.219	28.443	21.776
RN	8.809	4.265	4.544
RO	10.832	4.969	5.863
RR	2.339	1.198	1.141
RS	33.868	21.642	12.226
SC	21.472	13.870	7.602
SE	5.316	2.251	3.065
SP	204.061	131.159	108.902
TO	3.468	1.982	1.486

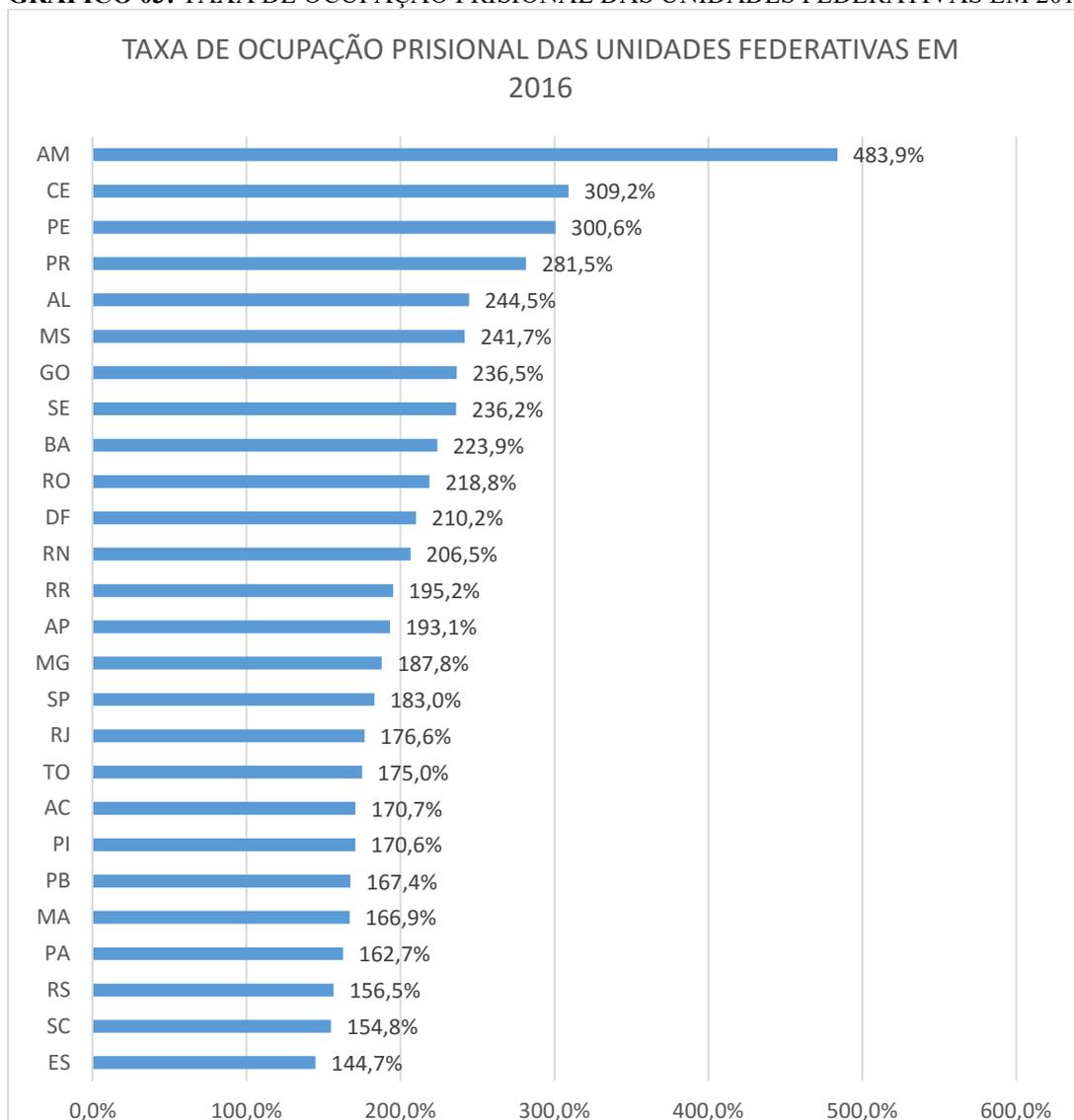
FONTE: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN 2016.

Na perspectiva da superlotação o levantamento da taxa de ocupação³⁷ carcerária é instrumento que melhor poder identificar as unidades mais críticas, já que explicita a quantidade de presos que ocupam cada vaga na unidade. Neste ranking, os estados que apresentam a maior taxa de ocupação são o Amazonas - AM (484%), o Ceará – CE (309%) e Pernambuco – PE (301%). Estes dados nos mostram que no AM existem 48 presos para cada 10 vagas no sistema, no CE e em PE 30 presos ocupam cada 10 vagas.

³⁷ A taxa de ocupação demonstra a quantidade de presos internos no sistema para cada vaga disponível.

O gráfico a seguir expõe a taxa de ocupação de cada uma das unidades da federação no último ano da série histórica analisada.

GRÁFICO 03: TAXA DE OCUPAÇÃO PRISIONAL DAS UNIDADES FEDERATIVAS EM 2016.



FONTE: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN 2016.

Percebe-se que em todos os estados da federação ocorre o problema da superlotação carcerária, tendo o país uma ocupação carcerária média de 251,3%.

Outro aspecto importante do ponto de vista das políticas públicas é quem são os destinatários destas políticas (*policytakers*). Diante da lógica da maximização de resultados a qual os agentes políticos obedecem em função da sua permanência no poder, dentre os critérios de incentivos dos *policy makers* para a aplicação de uma política

pública está o retorno que essa ação lhe trará. Assim, conhecer a população a quem se destina determinada política auxilia na compreensão das ações e inações dos agentes públicos.

Segundo Cobb e Elder (1983, *apud* Secchi, 2013, p.47) existem três condições para que um problema público faça parte ou permaneça na agenda política: a) que o problema toque responsabilidades políticas; b) que as ações sejam consideradas necessárias e factíveis e c) que ela tenha a atenção de diferentes atores sociais (cidadãos, grupos de interesse, mídia, etc) a ponto de ser reconhecida pelos *policy makers* como merecedora de atenção. Deste modo, a depender do grupo a quem esta política pública beneficie, ela também pode ser considerada politicamente indesejável.

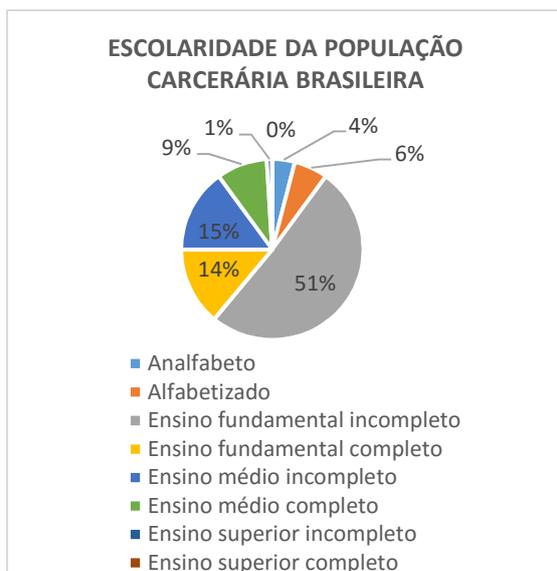
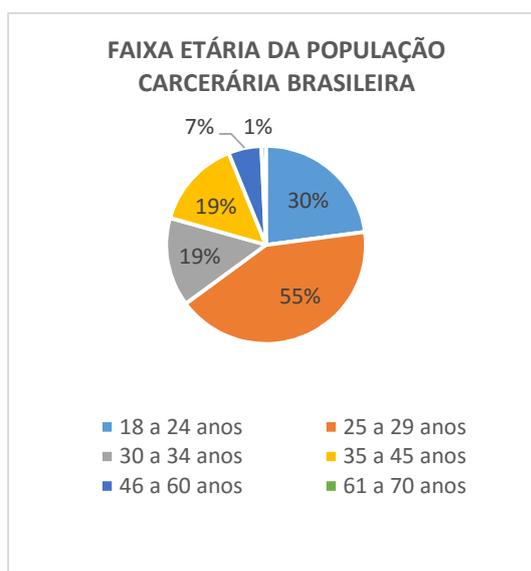
Para evitar prejuízos e gerar ganhos de imagem, os políticos apresentam soluções quando existem problemas em voga na mídia e na opinião pública, retardam algumas ações públicas para épocas eleitoralmente mais férteis, [...] congelam ações públicas politicamente incertas, esquivam-se da responsabilidade pelo baixo desempenho do setor público (*blame shifting*), etc” (SECCHI, 2013, p. 103).

No momento da tomada de decisões, “em que os interesses dos atores são equacionados”, a destinação da política pública se apresenta como fator preponderante (SECCHI, 2013, p. 51). A vista disto, explorar as características da população prisional é também instrumento de captação de elemento que pode influenciar das atitudes políticas em sua circunscrição.

4.1 O PERFIL DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL

Os números absolutos chamam a atenção para o grande contingente de pessoas privadas de liberdade no país. No entanto, para melhor se compreender a realidade do sistema prisional se faz necessário conhecer quem são os que estão no sistema.

A imensa maioria de pessoas internas no sistema prisional é de jovens, negros e de baixa escolaridade. Cerca de 74% da população carcerária tem entre 18 e 34 anos, 64% é negra e 71% da população prisional do país é analfabeta completa, analfabeta funcional ou tem ensino fundamental incompleto. Os gráficos abaixo melhor ilustram estas características.

GRÁFICO 04: ESCOLARIDADE DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA BRASILEIRA**GRÁFICO 05: FAIXA ETÁRIA DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA BRASILEIRA.**

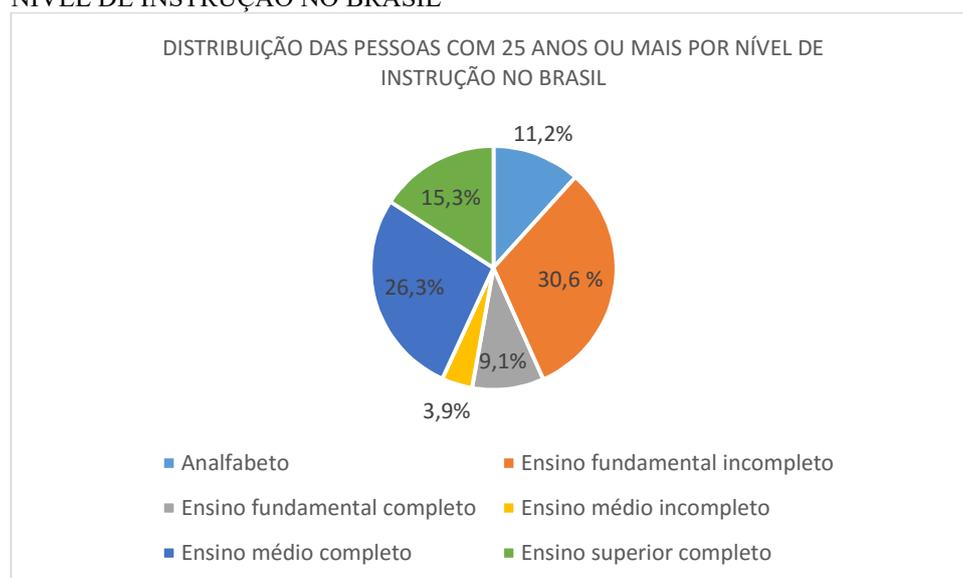
FONTE: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN 2016.

Thompson (2002, p. 21-22) ressalta que “o significado da vida carcerária não se resume a mera questão de muros e grades, de celas e trancas; ele deve ser buscado através da consideração de que a penitenciária é uma sociedade dentro de uma sociedade”. Percebe-se empiricamente, através da análise crítica comparativa entre o quadro social do sistema prisional e o quadro social da população geral do país, levando em consideração, idade, escolaridade e cor, que o sistema prisional é reflexo das características das desigualdades sociais da população brasileira.

Dados da Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio – PNAD, realizada pelo IBGE, mostram que em 2016, 51% da população brasileira com 25 anos ou mais possuíam no máximo ensino fundamental incompleto, cerca de 66,3 milhões de pessoas.

No país, 11,2% da população de 25 anos ou mais não tinham instrução; 30,6% tinham o fundamental incompleto; 9,1% tinham fundamental completo; 3,9% tinham ensino médio incompleto; 26,3% tinham o ensino médio completo e 15,3% o superior completo.

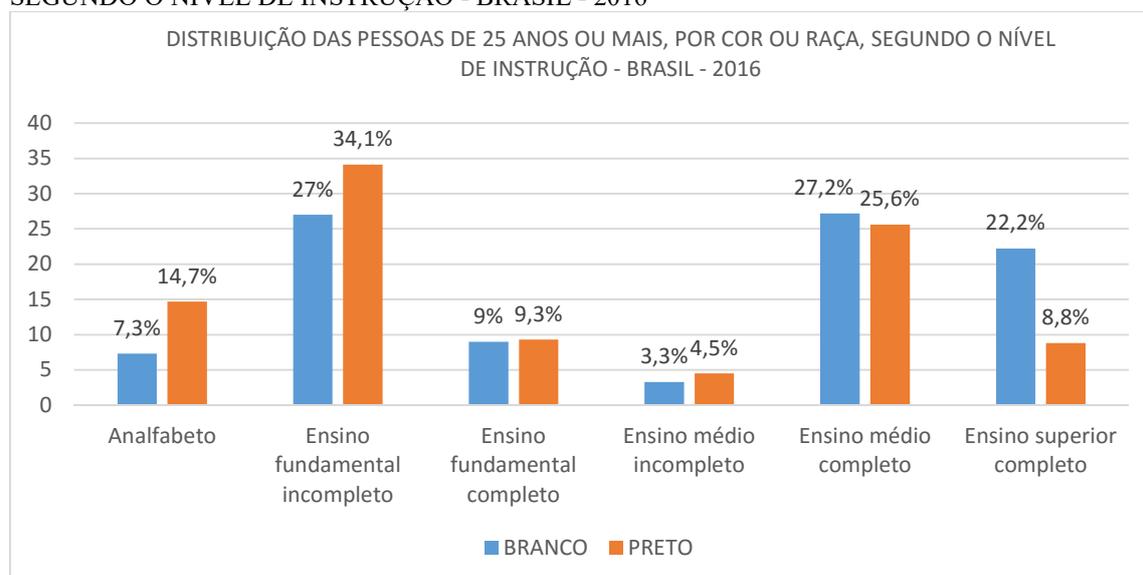
GRÁFICO 06: DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS COM 25 ANOS OU MAIS POR NÍVEL DE INSTRUÇÃO NO BRASIL



FONTE: Elaboração própria a partir dos Dados da Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio – PNAD.

Nesta faixa etária, enquanto 7,3% das pessoas de cor branca não tinham instrução, a proporção das pessoas de cor preta ou parda que estavam nesse grupo era o dobro: 14,7%. Situação inversa ocorreu nos percentuais dos que tinham nível superior completo: 22,2% para os brancos e 8,8% para os pretos ou pardos. O gráfico a seguir mostra a distribuição populacional por escolaridade e cor ou raça, que nos permite observar a discrepância educacional entre brancos e pretos no país.

GRÁFICO 07: DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS DE 25 ANOS OU MAIS, POR COR OU RAÇA, SEGUNDO O NÍVEL DE INSTRUÇÃO - BRASIL - 2016



FONTE: Dados da Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio – PNAD.

A taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais foi de 7,2% (o que correspondia a 11,8 milhões de analfabetos. Entre as pessoas de cor preta ou parda (9,9%) a taxa foi mais que o dobro das pessoas de cor branca, (4,2%).

Destaca-se que o percentual populacional total de pretos ou pardos é 53% e de brancos 46%, havendo praticamente uma paridade de cor na população geral, o que não se reflete quanto aos dados educacionais.

Monteiro (2003, p.101) reitera em sua pesquisa que o sistema prisional tornou-se um verdadeiro “aspirador social” que pune, em sua maioria indivíduos já pertencentes a esferas sociais marginalizadas e os dados etários e de cor e escolaridade bem ilustram este aspecto.

Zampier (2018) defende as peculiaridades da população carcerária refletem também a qualidade da política pública, pois, os destinatários das políticas públicas influenciam as tomadas de decisões.

Os destinatários das políticas públicas (*policytakers*) é uma categoria que mais recebe influência do que provoca na formação da política pública. Além do processo de encarceramento que retira legalmente direitos, inclusive os políticos, age sobre este setor as características sociais destes indivíduos e os reflexos sociais pesam nas escolhas políticas.

Jacobs e Shapiro (1994, *apud* Secchi, 2013, p. 115) lembram que os *policytakers* podem moldar a opinião pública de forma a influenciar as escolhas políticas, no entanto, os “destinatários das políticas públicas tem seu potencial de influência prejudicado quando são dispersos geograficamente, heterogêneos e incapazes de organizar recursos em torno da defesa de seus interesses”.

Com tais características: jovens, de baixa escolaridade e advindos de camadas mais vulneráveis socialmente, dispersos geograficamente e com redução legal de direitos, além do óbvio desprezo social sobre o sistema, os internos no sistema prisional, em regra, não tem a capacidade de influenciar a gestão pública em torno da melhoria das condições carcerárias e principalmente do problema da superlotação.

4.2 OS PRESOS PROVISÓRIOS

Os dados do INFOPEN 2016 mostram que 40% da população prisional brasileira ainda não havia sido julgada e condenada. Esta não é uma característica exclusiva do

Brasil, em praticamente toda América Latina o percentual de presos provisórios ultrapassa os 30% como demonstra a tabela a seguir.

TABELA 03: PERCENTUAL DE PRESOS PROVISÓRIOS NA AMÉRICA LATINA.

PAÍS	PERCENTUAL DE PRESOS PROVISÓRIOS.
Argentina	50,10%
Bolívia	69,00%
Brasil	36,90%
Chile	35,20%
Colômbia	30,80%
Costa Rica	17,20%
Equador	48,80%
El Salvador	33,70%
Guatemala	49,90%
Honduras	53,00%
México	39,60%
Nicarágua	12,30%
Panamá	62,60%
Paraguai	77,90%
Peru	42,20%
Rep. Dominicana	64,00%
Uruguai	65,00%
Venezuela	71,30%

FONTE: Elaboração própria a partir dos dados do World Prison Brief.

Do ponto de vista jurídico-legal o excesso de prisão provisória contraria a legislação penal que considera o preso não condenado presumivelmente inocente e a prisão provisória exceção para casos específicos adstritos em lei.

Nos casos de prisão provisória, a pessoa que está sendo acusada de determinado crime permanece presa, aguardando o seu julgamento, o que ocorre através da decretação de prisão preventiva.

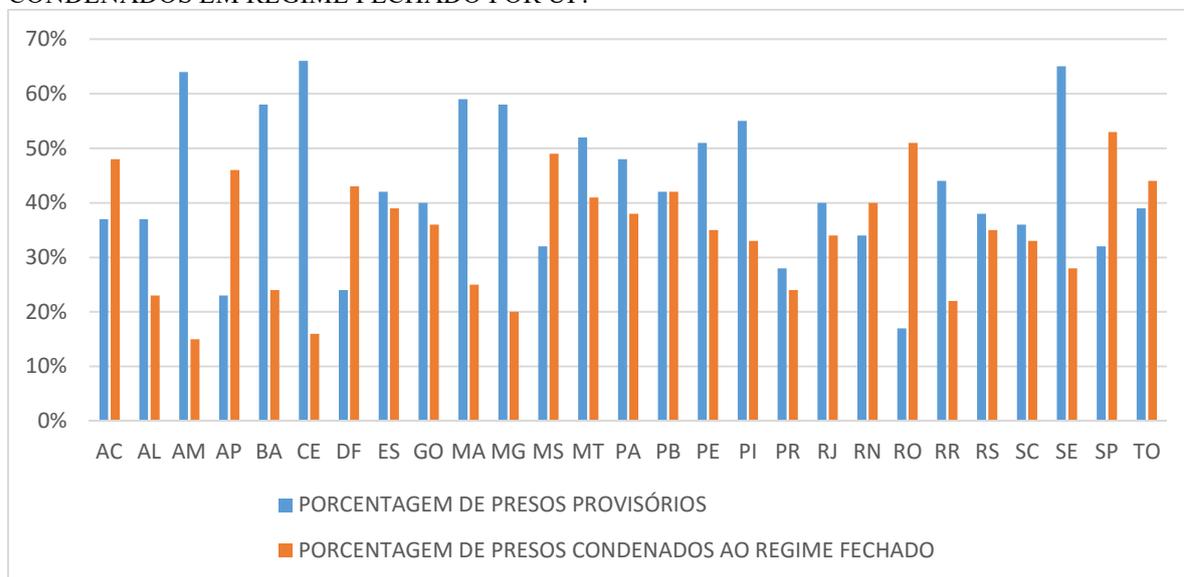
A restrição da liberdade pelo Estado, sem o devido julgamento e condenação, é medida grave que deve ser ponderada e aplicada com cautela a fim de se evitar que um indivíduo seja recolhido ao cárcere e depois seja julgado inocente ou que passe mais tempo na prisão do que a pena recebida em julgamento posterior. Por este motivo a legislação brasileira estabelece que a prisão preventiva só pode ser aplicada como garantia

da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal, ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria³⁸.

A quantidade de presos provisórios no país tem preocupado as autoridades governamentais e órgão de defesa de direitos humanos pois em alguns estados supera o número de presos sentenciados em regime fechado, ou seja, alguns estados da federação possuem uma quantidade de presos sem julgamento maior que a quantidade de presos julgados e condenados. Esta característica evidenciada mostra que a justiça criminal tem sido falha em julgar a tempo os indivíduos recolhidos ao cárcere e que o sistema prisional provavelmente está ocupado por uma quantidade significativa de pessoas que após o julgamento sairá livre, ou cumprindo regimes mais brandos (aberto ou semiaberto).

O gráfico a seguir faz a comparação entre o percentual de presos provisórios e o percentual de presos em regime fechado por unidade da federação. Pode-se verificar que em 18 estados o percentual de presos provisórios é maior que o de presos condenados³⁹ (AL, AM, BA, CE, ES, GO, MA, MG, MT, PA, PE, PI, PR, RJ, RR, SC, SE, TO).

GRÁFICO 08: PORCENTAGEM DE PRESOS PROVISÓRIOS X PORCENTAGEM DE PRESOS CONDENADOS EM REGIME FECHADO POR UF.



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN 2016.

³⁸ Artigo 312 do Código de Processo Penal (Lei 3.689 de 1941).

³⁹ Nesta comparação foram desconsiderados os percentuais de presos no regime semi-aberto.

Os dados do relatório INFOPEN 2016 também mostram que o número de presos provisórios no país cresceu anualmente acompanhado do incremento do déficit de vagas no sistema. A correlação de Pearson entre o número de presos provisórios e o déficit de vagas no sistema é muito forte (0,964), conforme demonstrado na tabela 04⁴⁰, inferência que corrobora com os estudos que vem apontando o excesso de prisões provisórias como elemento significativo na ampliação da população carcerária (MONTEIRO e CARDOSO, 2013; ZACKESKI, 2016; RANGEL e BICALHO, 2017; ZAPIEN, 2017).

TABELA 04: CORRELAÇÃO ENTRE DEFICIT DE VAGAS E PRESOS PROVISÓRIOS.

DEFICIT_VAGAS	Control Variables	PRESOS_PROV
	Correlation	,965**
	Significance (2-tailed)	,965**
	n	17

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

O gráfico a seguir ratifica as confirmações científicas de que a quantidade de presos provisórios vem em crescente constante, de modo que quase metade do contingente de internos nos presídios brasileiros são de pessoas sem julgamento. Certamente que não se trata de um problema que se limite a frieza dos números, conquanto a identificação desta característica desnuda um outro problema público que se interliga ao da superlotação do sistema carcerário afetando-o fortemente, a ineficiência da justiça criminal em processar e julgar os indivíduos com a devida presteza e evitar as prisões provisórias cumprindo com os preceitos constitucionais.

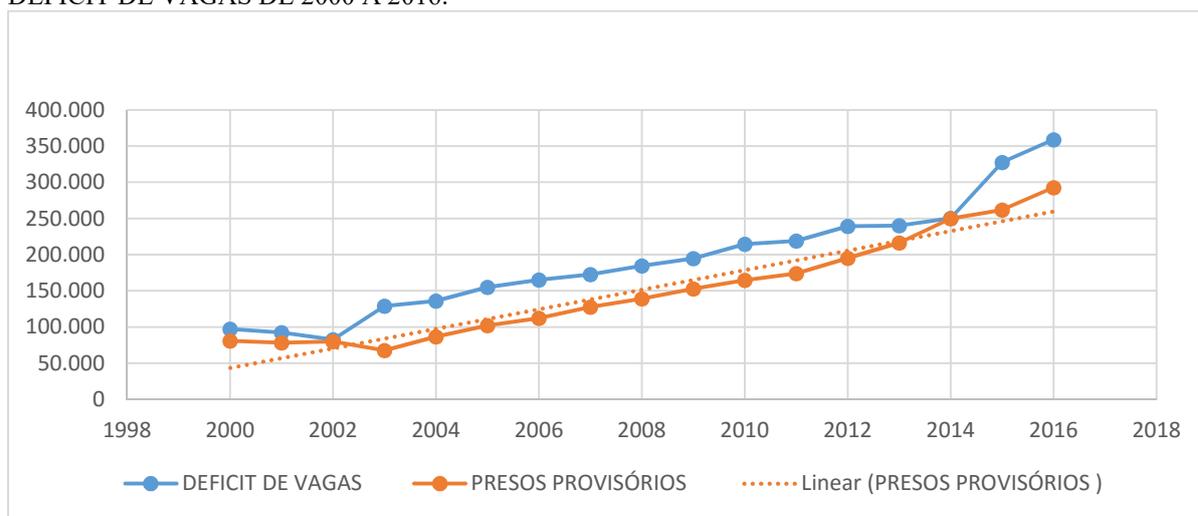
Zampier (2017, p. 91) explana que esta responsabilidade conjunta de dois poderes constitucionalmente instituídos (executivo e judiciário) atuarem sobre o mesmo organismo institucional afetando diretamente sua estrutura sem que haja mecanismos formais de coordenação entre eles representa um fator de dissipação de mecanismos de autoridade, que do ponto de vista federativo finda por prejudicar o sistema pela ausência de empenho de ambas as partes em solucionar um problema que um ente atribui ao outro. “O Executivo argumenta que não pode administrar prisões superlotadas se o Judiciário

⁴⁰ Ver anexo 01.

continuar adotando prisões provisórias em larga escala [...], enquanto o judiciário argumenta que é responsabilidade do Executivo prover serviços decentes” (ROSA, 2017 *apud* ZAMPIER, 2017, p. 91).

Ainda, partindo da análise dos mesmos dados, pode-se observar que o aumento do déficit de vagas do sistema carcerário acompanha a tendência de aumento do número de presos provisórios.

GRÁFICO 09: CRESCIMENTO DO NÚMERO DE PRESOS PROVISÓRIOS E CRESCIMENTO DO DEFICIT DE VAGAS DE 2000 A 2016.



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN 2016.

Conjugado ao problema da superlotação e do excesso de presos provisórios está o descumprimento das Regras Mínimas para Tratamento de Reclusos, adotados pelo Primeiro Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e o Tratamento do Delinquentes, realizado em Genebra, em 1955. As regras de n. 84 a n.95 estabelecem dentre outras normas que os “preventivos não julgados” presumem-se inocentes e como tal devem ser tratados, devendo receber regime especial, e ficar separados dos presos condenados.

De certo que cumprir esta regra de separação em um presídio com a população carcerária superando duas, três e até quatro vezes o número de vagas é tarefa que não vem sendo cumprida. Inclusive, alguns estudos (ADORNO e SALLA, 2007; RAMALHO, 2007, FERREIRA, 2011) já apontam a existência de um outro problema conexo a esta particularidade que é o fortalecimento das organizações criminosas no interior das

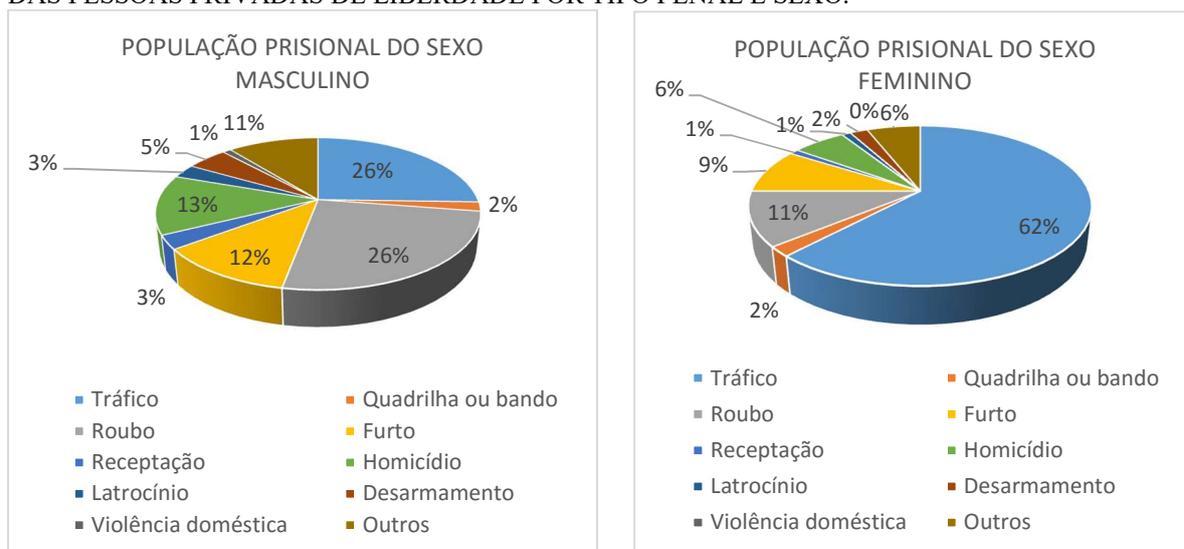
unidades prisionais, sobre o qual este trabalho não se debruçará, mas que merece ser citado.

4.3 A CRIMINALIDADE E AS PRISÕES

Outro aspecto que merece atenção é o fato de que o sistema prisional abriga massivamente autores de determinadas categorias de crimes. Roubos, furtos, tráfico e homicídios são os principais crimes cometidos pelos destinatários de cumprimento de pena no Brasil.

Conforme dados do INFOPEN 2016 crimes contra o patrimônio, tráfico e homicídios correspondem a imensa maioria dos crimes atribuídos a população prisional do Brasil. Todavia, a dinâmica dos crimes entre homens e mulheres reclusos é diferenciada. Na população feminina o tráfico representa 62% dos casos de encarceramento, seguido do crimes contra o patrimônio (21%) e homicídios (6%). Na população masculina os crimes contra o patrimônio importam em 44% das condenações, tráfico 26% e homicídios 13%. O gráfico a seguir melhor ilustra esta diferenciação das práticas que levaram ao cárcere a população prisional feminina e masculina.

GRÁFICO 10: DISTRIBUIÇÃO DOS CRIMES TENTADOS/CONSUMADOS ENTRE OS REGISTRO DAS PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE POR TIPO PENAL E SEXO.



FONTE: Relatório INFOPEN 2016.

Compreender a dinâmica criminal que leva as pessoas a prisão exige duas etapas primordiais: separação por sexo e observação cuidadosa e aprimorada dos elementos envolvidos nesta dinâmica. A primeira separação porque a incidência de crimes que levam homens e mulheres ao cárcere são distintas. A segunda porquanto o aumento da criminalidade ser fato efetivo e comprovado no país, não significa necessariamente que a realidade criminal se reflita na realidade prisional. O caminho entre a realização do crime e o recolhimento do indivíduo a prisão é permeado de uma multiplicidade de fatores de diversas ordens que deve ser levado em consideração pelo observador ao tentar analisar a correlação entre a prática criminal e o número de presos, de modo que um levantamento desta magnitude perpassa a mera estatística descritiva, exigindo necessariamente uma análise qualitativa da aplicação da justiça criminal e sua efetividade.

A análise do crescimento dos crimes⁴¹ e como essa configuração de crimes cometidos influenciam o crescimento da população prisional, ou seja, quais são os principais motivos pelos quais as pessoas são privadas de liberdade, vem sendo desenvolvidos em estudos científicos (WACQUANT, 2001, MONTEIRO, 2013; VENTURA e BENETTI, 2014, NOBREGA JR, 2019).

Embora esses ensaios tenham buscado explicar a existência relacional ou não entre a ocorrência de crimes e a superlotação do sistema prisional, não se encontrou na literatura científica indícios robustos que provem essa correlação, conquanto tenha-se identificado aumento na ocorrência dessas modalidades de crime, e aumento de indivíduos presos por estes crimes ingressando no sistema prisional.

Esta pesquisa exploratória não se prestará a fazer inferências sobre a relação entre prática criminal e o aumento do número de presos. Entendendo que a complexidade de uma pesquisa com esta finalidade exige que o cientista se debruce isoladamente sobre cada uma das possíveis causas (tipos penais) o que exigiria pesquisas específicas caso a caso, buscou-se trazer referências bibliográficas existentes e achados sobre esta relação, sob a ressalva de que se trata de abordagem incipiente na ciência política, e, portanto que ainda apresenta poucos resultados satisfatórios.

No entanto, entende-se que tais elementos devem ser considerados neste processo exploratório por estarem presentes na política nacional que trata da pauta penitenciária.

⁴¹ Crime é toda aquela conduta definida como tal pela legislação penal e sobre a qual recai a aplicação de uma pena. Resumindo, crime é o que a legislação penal define como crime, não sendo permitida sob nenhuma hipótese interpretação extensiva do princípio da legalidade.

O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária - PNPCP, que é o documento normativo da política penitenciária nacional, estatui demandas que visam a redução da criminalidade pautadas nestas categorias criminológicas. Deste modo, investigar-se-á as características criminais, a partir dos dados oficiais e dos achados científicos constantes na literatura que relacionam a criminalidade com o incremento de presos, no intuito de reunir as informações sobre este aspecto que tem induzido o seu posicionamento na pauta da política pública nacional.

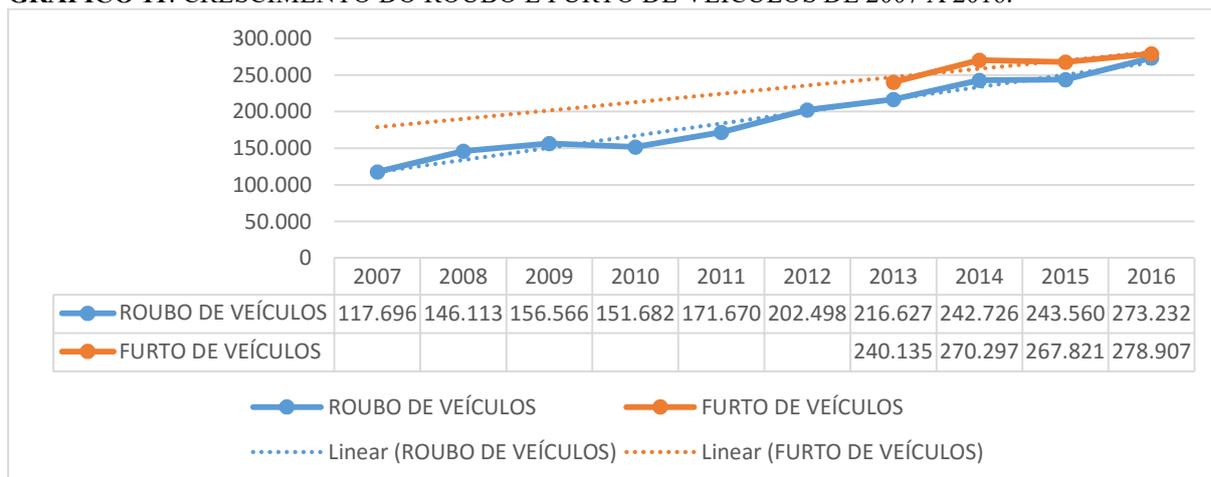
Os crimes contra o patrimônio são os que levam o maior número de pessoas ao cárcere. Apesar de entre as mulheres os crimes da Lei de drogas representarem 62% entre as tipificações penais, a população prisional feminina representa apenas 3,7% do contingente total de presos no Brasil. Portanto, a despeito de ser um número significativo no contexto isolado das prisões femininas, no número de prisões totais o tráfico de drogas tem uma representatividade bem menos expressiva.

Segundo Monteiro (2013), existe uma relação positiva entre o crescimento do número de pessoas encarceradas e a quantidade de crimes contra o patrimônio, porém, o autor abre um parêntese para debater que o encarceramento massivo corresponde a um perfil específico e seletivo da população. Ainda explica o autor que “a taxa da população prisional possui um relacionamento positivo com variáveis conexas ao ataque da propriedade em que os algozes são “facilmente” identificados pelas vítimas (MONTEIRO, 2011, p. 109).

Conforme dados do mapa da violência IPEA os crimes contra o patrimônio têm crescido consideravelmente na última década, todavia, a ausência de dados em alguns períodos temporais dificulta uma análise inferencial entre este crescimento e o incremento da população prisional, embora o maior contingente de presos no sistema seja oriundo desta modalidade penal.

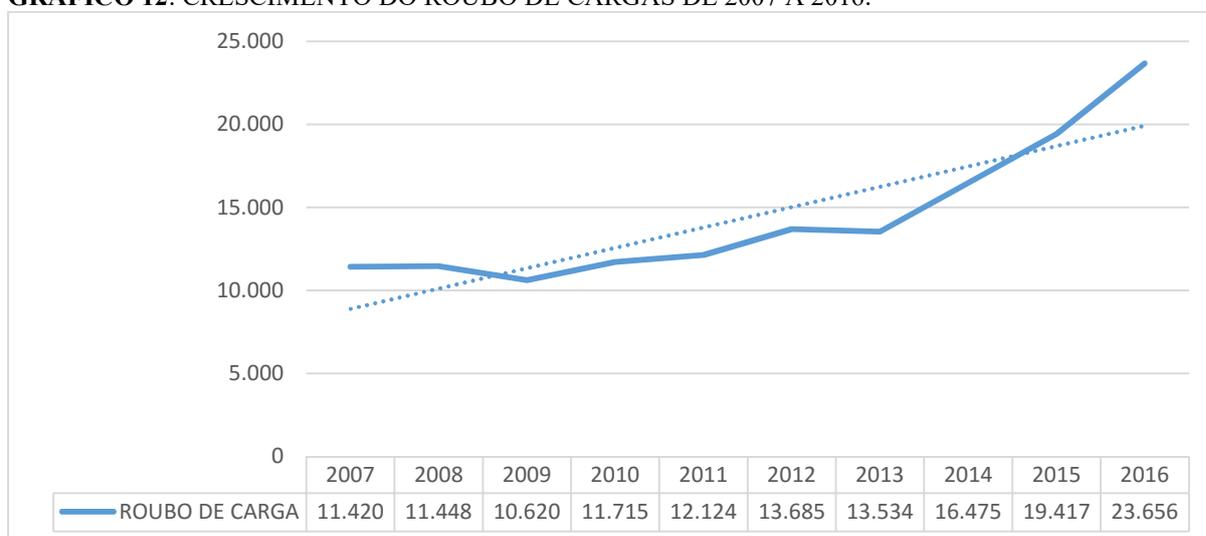
Os gráficos a seguir mostram o crescimento dos crimes patrimoniais de 2007 a 2016 (recorte temporal disponibilizado pelo IPEA). Os dados tiveram de ser desagregados para a confecção de gráficos separados devido a diferença numérica entre algumas modalidades que dificultaria a sua leitura.

O primeiro gráfico mostra o quadro de roubo (2007-2016) e furto de veículos no país (2013 – 2016), apesar da disponibilidade de dados sobre furto de veículos abranger um recorte temporal curto, observa-se que houve uma dinâmica de crescimento em ambas as modalidades criminais. Juntas, as duas modalidades (roubo e furto de veículos) representaram em 2016 mais de meio milhão de ações criminosas registradas no país.

GRÁFICO 11: CRESCIMENTO DO ROUBO E FURTO DE VEÍCULOS DE 2007 A 2016.

FONTE: Elaboração própria a partir dos dados do Atlas da Violência IPEA.⁴²

O gráfico a seguir traz a ampliação do roubo de cargas entre 2007 e 2016. Em uma década o número de roubo de cargas no Brasil dobrou, saltando de 11.420 casos em 2007 para 23.656 em 2016.

GRÁFICO 12: CRESCIMENTO DO ROUBO DE CARGAS DE 2007 A 2016.

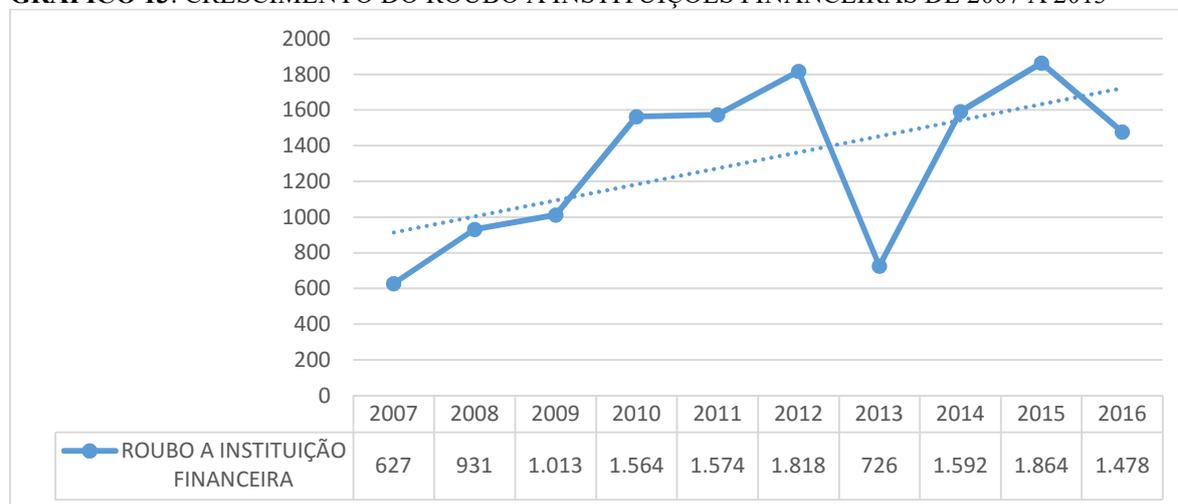
FONTE: Elaboração própria a partir dos dados do Atlas da Violência IPEA.

Com relação a roubo a instituições financeiras existe uma sazonalidade entre crescimento e redução ao longo da série temporal analisada. O gráfico abaixo mostra que após uma crescente entre 2007 e 2012, ocorreu uma queda significativa de 60% das ações

⁴² Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>.

criminosas desta modalidade no ano de 2013, voltando a crescer em 2014 e 2015 e reduzindo 20% em 2016.

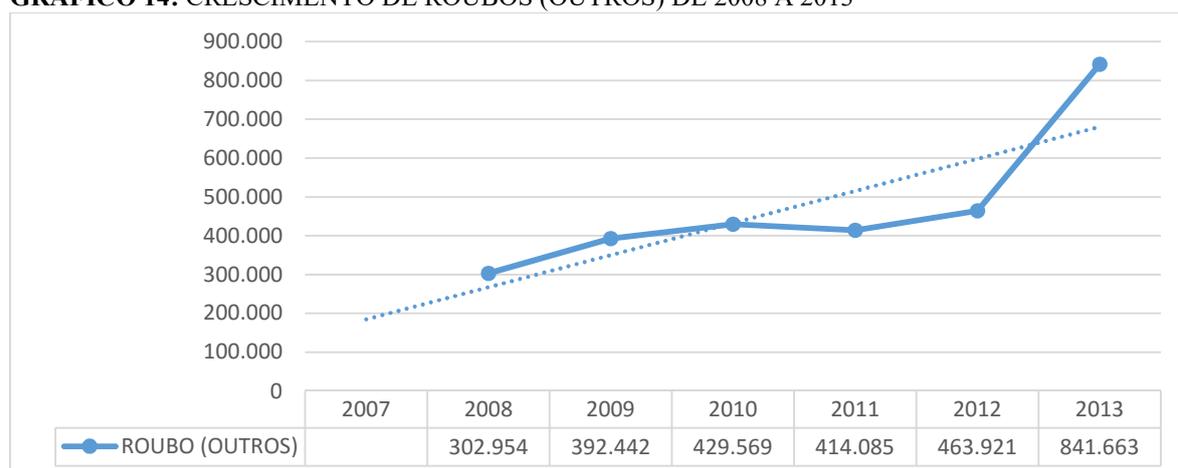
GRÁFICO 13: CRESCIMENTO DO ROUBO A INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS DE 2007 A 2013



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados do Atlas da Violência IPEA.

Os roubos classificados como ‘outros’ significaram o maior número de crimes contra o patrimônio registrados entre 2008 e 2013, crescendo 277% em seis anos. Como demonstra o gráfico 14.

GRÁFICO 14: CRESCIMENTO DE ROUBOS (OUTROS) DE 2008 A 2013



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados do Atlas da Violência IPEA.

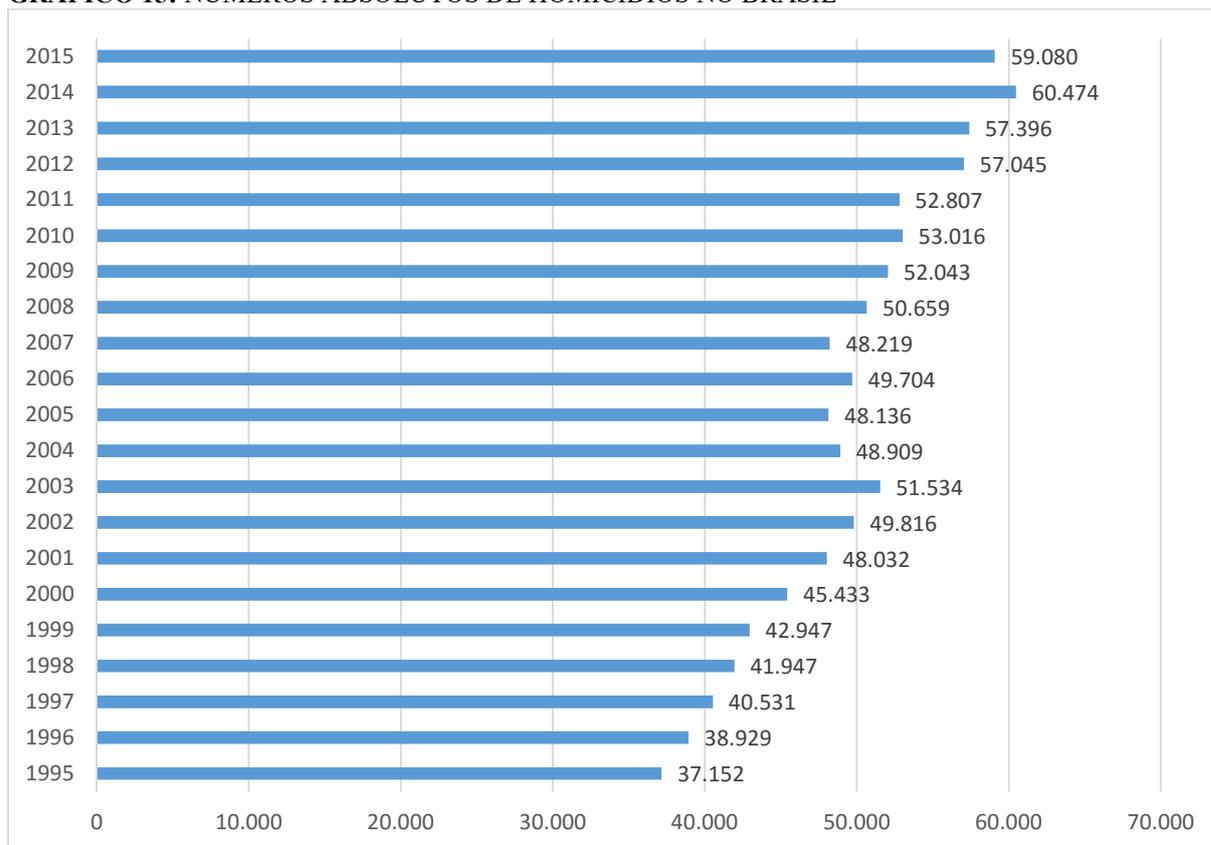
De modo geral, percebe-se que o número de ocorrência de crimes contra o patrimônio vem crescendo anualmente. Nesta perspectiva, observa-se ainda que o número de presos reclusos no sistema prisional do país em 2016, condenados por crimes contra o

patrimônio, era de 278.809 pessoas (44, 9% da população prisional geral) representando o maior contingente de tipificação penal no sistema carcerário. Todavia, um número bem aquém do total de ações registradas.

Monteiro (2011, p. 102-103) ressalta que a responsividade do Estado à punição dos crimes patrimoniais não se reflete em crimes de maior gravidade como os homicídios. Apesar do número de crimes violentos contra a vida ter apresentado crescimento contínuo, estudos sobre a taxa de crimes letais não tem apresentado correlação com o aumento de presos nos sistema carcerário. Nobrega Jr. (2019, p.19) afirma que o homicídio é o principal indicador de violência e criminalidade, porém, ressalta que apesar de existirem estudos que já discutiram a importância dos aprisionamentos para a redução da criminalidade, verificou-se uma baixa relação entre crescimento de prisões totais e diminuição de homicídios para o caso do Nordeste.

O gráfico a seguir mostra o crescimento dos números absolutos de homicídios no Brasil entre 1995 e 2015.

Observa-se que em 20 anos os casos de homicídios no país cresceram 59%, atingindo uma taxa média de 30 homicídios por 100 mil habitantes. Em que pese o número significativo de ocorrências de crimes violentos contra a vida, não se pode firmar a existência de correlação entre o seu aumento e número de presos (MONTEIRO, 2011, p. 109). O número total de presos por homicídio no Brasil é de 68.553 pessoas, o que equivale a 11,04% da população carcerária.

GRÁFICO 15: NÚMEROS ABSOLUTOS DE HOMICÍDIOS NO BRASIL

FONTE: Atlas da violência IPEA

A desagregação de dados e a ausência de séries temporais correlatas as prisões anualmente por tipo de crime impossibilitam a inferência de se os números de presos por homicídio também tem aumentado ao longo dos anos, de modo que, apesar dos esforços científicos em tentar averiguar essa correlação entre incremento da população carcerária e aumento da criminalidade homicida, os dados disponíveis pouco dizem sobre esta relação. Seria necessário uma análise mais sofisticada que agrupasse dados concisos advindos da segurança pública e do sistema penal para se tentar uma correlação entre estas variáveis. Contudo, vale destacar o estudo realizado por Monteiro (2011) que afirma haver correlação alta entre as tentativas de homicídio e o número de presos, explicando o autor que a possibilidade de a vítima identificar o seu algoz fornecem às instituições policiais mais recursos para a investigação efetivando um maior número de prisões nestes casos.

Os crimes relacionados a Lei de Drogas também vêm ganhando destaque nas pesquisas científicas que relacionam o efeito da “guerra as drogas” ao aumento do encarceramento (FIORE, 2012; RODRIGUES, 2008). A partir do ano de 2006, as alterações trazidas pela Lei 11.343/2006, buscou separar o usuário de drogas do traficante,

oferecendo a este primeiro alternativa diversa da prisão (VENTURA e BENETTI, 2014). Mesmo com a despenalização do uso de drogas o número de presos tipificados na Lei de Drogas é significativo, principalmente em se tratando das mulheres, se desagregarmos os dados por sexo. De acordo com os dados do INFOPEN 62% das mulheres recolhidas no sistema prisional brasileiro foram condenadas por crimes tipificados na Lei de Drogas, o que para o sexo feminino significa a maior incidência de condenações. Analisando os números totais 176.691 pessoas estão no sistema prisional oriundas de crimes relativos ao tráfico de drogas, o que representa um percentual de 28% dos presos do sistema.

Fiore (2012, p.15) afirma que produção e o comércio de drogas ilícitas são, junto com o tráfico de armas, o maior mercado criminoso do mundo e que as vítimas e algozes dessa guerra são, em sua maioria, oriundos de camadas mais pobres da sociedade. Não porque essa seja uma prática adstrita a esta camada social, mas porque o mercado varejista resta mais exposto de modo que na “guerra as drogas” prende-se os pequenos vendedores ignorando-se os grandes traficantes. Para o autor, trata-se de uma maneira ineficaz de combate ao crime, que não tira a droga de circulação e faz crescer alarmantemente o número de encarcerados, contribuindo para o incremento da problemática da superlotação carcerária.

É uma guerra na qual se costuma comemorar “vitórias” parciais, como a prisão de traficantes e a apreensão de drogas, que seriam capazes de retirar das ruas o “veneno” que o inimigo, cada vez mais perigoso, distribui. Ignorando que há substituição permanente de função e que apenas uma pequena parte do que circula no mercado é apreendida, a polícia exalta mais os procedimentos do que os resultados práticos: os preços da cocaína e de sua versão tragável, o crack, têm permanecido praticamente estáveis em São Paulo há quase duas décadas. (FIORE, 2012, p.15)

É impossível mensurar a ocorrência real do tráfico de drogas, pois, diferentemente de outros crimes, sua verificação só ocorre quando da apreensão de suspeitos e produtos destinados ao tráfico. Todavia, apesar da ausência de estudos conclusivos sobre o aumento do tráfico e incremento da população carcerária, sabe-se que a segunda maior causa geral de aprisionamento no Brasil são as prisões por tráfico.

Apesar dos escassos estudos sobre o tema, as observações sobre a criminalidade e o sistema prisional demonstram que determinadas práticas criminais representam o tipo penal do maior número de indivíduos a cadeia e que a prática destes crimes vem crescendo

na sociedade brasileira. Todavia, não se tem instrumentos científicos formulados que provem a existência de relação entre o aumento de determinados crimes e o aumento de prisões. Apesar dos dados estatísticos demonstrarem que as ocorrências criminais caminham em um mesmo compasso que as taxas de encarceramento, não é possível apenas através delas evidenciar a causalidade da taxa da população prisional.

5 O USO DOS RECURSOS DO FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – FUNPEN E A SUPERLOTAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL

O Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, foi criado pela Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro, encontrando-se regulamentado no Decreto nº 1.093, de 23 de março de 1994.

A Aplicação do uso dos recursos do FUNPEN está adstrita a regulamentação legal. Por força do artigo 3º da Lei Complementar nº 79/1994, até 2016⁴³ os recursos consignados ao Fundo tem sua aplicação vinculada a construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais; manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança; formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário; aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento dos estabelecimentos penais; implementação de medidas pedagógicas relacionadas ao trabalho profissional dos presos e internados; formação educacional e cultural do preso e do internado; programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes; programa de assistência às vítimas de crime; programa de assistência aos dependentes de presos e internados; participação de representantes oficiais em eventos científicos sobre matéria penal, penitenciária ou criminológica, realizados no Brasil ou no exterior; publicações e programas de pesquisa científica na área penal, penitenciária ou criminológica; manutenção de casas de abrigo destinadas a acolher vítimas de violência doméstica e manutenção dos serviços dos estabelecimentos penais federais. Outra destinação legal dos recursos do Fundo é custear seu próprio funcionamento.

Conforme art. 2º da Lei Complementar nº 79/1994, essencialmente, o Fundo possui fontes vinculadas e é constituído com recursos que possuem origem nas dotações orçamentárias da União, doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras; recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou

⁴³ Com a entrada em vigor da Lei 13.500 de 2017 o artigo 3º da Lei Complementar nº 79 passou a ter nova redação que inclui outras modalidades de uso. No entanto, para esta pesquisa que tem como limite temporal o ano de 2016 estas mudanças não tem o condão de interferir na abordagem.

privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras; recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal; multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado; fianças quebradas ou perdidas; três por cento do montante arrecadado dos concursos de prognósticos⁴⁴, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal e rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do FUNPEN.

Inicialmente as custas judiciais também figuravam no rol de origem de receita do FUNPEN, no entanto, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, esta fonte de receita deixou de ser considerada vinculada ao FUNPEN, mesmo sendo uma fonte de recursos de grande representatividade.

As principais fontes de arrecadação do FUNPEN até 2016 foram os concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal. Entretanto, é preciso salientar que por força das Emendas Constitucionais nº 10/96, nº 17/97, nº 27/00, nº 42/03 e nº 56/07, 20% (vinte por cento) dos recursos de loterias devidos ao FUNPEN sofreram retenção para os fins especificados nas citadas Emendas.

Os Recursos Próprios Financeiros previstos no artigo 2º, inciso IX, da Lei Complementar nº 79/94 são rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do Fundo. Essa receita é fruto da remuneração dos depósitos bancários do Fundo na Conta Única do Tesouro Nacional.

A única receita do fundo que não é vinculada é a proveniente de recursos ordinários, prevista no inciso I, do citado artigo. Esta receita não possui um percentual pré determinado, constituindo recursos disponíveis para livre programação.

O Orçamento Geral da União (OGU) contempla o FUNPEN entre as unidades orçamentárias (UOs) vinculadas ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (UO 30907). Na condição de unidade orçamentária, o Fundo desempenha o papel de coordenação do processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação, integrando e articulando o trabalho das suas unidades administrativas, mas possui natureza contábil, de modo que não se materializa em estrutura administrativa própria.

A administração dos recursos no âmbito do FUNPEN cabe a uma unidade específica dentro do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Departamento

⁴⁴ Com a redação dada pela Lei 13.756 de 2018 o percentual advindo dos concursos e prognósticos repassados pela Caixa Econômica Federal passaram a ser variáveis.

Penitenciário Nacional – DEPEN, que operacionaliza a execução orçamentária do fundo, mediante descentralizações de recursos via convênios ou contratos de repasse.

Do ponto de vista da elaboração de políticas públicas o FUNPEN é única fonte de recursos federais destinada a construção e ampliação de unidades prisionais. Diante das evidências da existência de superlotação no sistema prisional, de que o número de vagas criadas nos sistema não vem sendo capaz de adequar a oferta à demanda e de que o FUNPEN apresentou desde a sua criação aumento gradativo na arrecadação e acúmulo superavitário, um questionamento sobre como essa fonte orçamentária vem sendo utilizada e se a sua existência foi capaz de gerar reflexos no problema da superlotação se faz pertinente e dotada de lógica.

A superlotação do sistema prisional, enquanto problema público, pode ser examinado sobre diversas diretrizes diante da complexidade de fatores que o envolve. Nesta pesquisa optou-se pela abordagem institucional, destacando o aparato político-normativo de conformação da política pública e a fonte orçamentária atribuída.

Nos capítulos anteriores destacou-se o problema público e elaborou-se uma apreciação qualitativa da política pública no âmbito nacional e das relações entre os entes federados. Este capítulo está reservado a examinar o uso dos recursos do FUNPEN para a construção e ampliação de unidades prisionais, tendo em vista que essa modalidade de uso do fundo tem por finalidade a criação de novas vagas no sistema.

Deste modo, um levantamento de sua arrecadação, dotação orçamentária e gastos nos propicia uma dimensão da capacidade orçamentaria do fundo e de seu uso para esta finalidade.

Como artifício da pesquisa exploratória, diante da fragmentação de dados e informações sobre a operacionalização do sistema prisional a partir do uso dos recursos do FUNPEN, buscou-se reunir a maior quantidade de informações disponíveis para sua compreensão sistemática. Os dados financeiros de arrecadação, dotação e gastos dizem muito sobre a movimentação financeira do recurso orçamentário, mas são os relatórios institucionais que melhor esclarecem o comportamento das estruturas institucionais que envolvem o seu gerenciamento e utilização e as ações dos atores governamentais.

Reunindo dados orçamentários (SIAFI e Portal da Transparência – CGU) e informações de relatórios oficiais (FUNPEN em Números, Relatório Anual de Gestão – DEPEN, Relatório Anual de Repasse Social da Caixa Econômica Federal) encontrou-se um conjunto aproximado dos números da movimentação orçamentária do Fundo Penitenciário Nacional. Os dados serão considerados aproximados pois em alguns

momentos da pesquisa observou-se a existência de divergência dos valores de arrecadação do fundo repassados pela Caixa Econômica Federal – CEF entre os relatórios e bancos de dados analisados. Para dirimir este problema, adotou-se para os cálculos, como referência, os repasses declarados pela própria CEF em seus relatórios oficiais anuais.

Cruzando os dados do Portal da Transparência – CGU, com os do relatório FUNPEN em Números 2012 e dos relatórios anuais de repasse da Caixa Econômica Federal e calculando a acúmulo anual residual com a arrecadação do ano seguinte, percebeu-se que o FUNPEN era um fundo superavitário que ao longo dos anos acumulou um saldo bilionário. A tabela abaixo traz de forma detalhada a arrecadação, dotação orçamentária, orçamento utilizado e superávit acumulado do fundo desde a sua criação.

TABELA 05: RECEITA ARRECADA, DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, RECEITA REALIZADA E VALOR ANUAL ACUMULADO DO FUNPEN - 1994-2016.

ANO	RECEITA TOTAL	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	ORÇAMENTO UTILIZADO	VALOR ACUMULADO
1994	22.552.509,00			
1995	70.816.833,00	78.365.041,00	38.162.047,00	55.207.295,00
1996	84.049.586,00	129.128.010,00	43.957.196,00	95.299.685,00
1997	95.318.667,00	172.035.697,00	83.587.461,00	107.030.891,00
1998	120.407.099,00	295.107.209,00	122.200.797,00	105.237.193,00
1999	120.711.653,00	109.982.582,00	27.094.214,00	198.854.632,00
2000	135.756.580,00	204.728.125,00	144.994.119,00	189.626.093,00
2001	153.509.545,00	288.295.914,00	256.351.352,00	77.784.286,00
2002	176.756.267,00	308.757.559,00	132.825.351,00	121.715.202,00
2003	182.107.767,00	216.032.429,00	121.410.416,00	182.412.553,00
2004	280.380.706,00	166.157.349,00	146.114.180,00	316.679.079,00
2005	189.844.842,00	224.098.871,00	158.543.385,00	347.980.536,00
2006	189.504.465,00	364.252.144,00	303.490.675,00	233.994.326,00
2007	216.841.376,00	430.939.081,00	210.107.529,00	240.728.173,00
2008	229.558.568,00	574.766.381,00	226.682.662,00	243.604.079,00
2009	298.676.216,00	218.991.481,00	101.278.954,00	441.001.341,00
2010	356.726.738,00	252.848.591,00	90.439.164,00	707.288.915,00
2011	333.460.425,00	269.922.925,00	98.368.452,00	942.380.888,00
2012	435.156.000,00	638.304.209,00	130.794.874,00	1.246.742.014,00
2013	468.001.069,00	384.205.588,00	40.779.944,00	1.673.963.139,00
2014	615.329.546,00	493.999.443,00	51.273.403,00	2.238.019.282,00
2015	668.199.631,00	541.815.608,00	45.864.773,00	2.860.354.140,00
2016	667.812.179,00	682.180.154,00	1.172.879.550,00	2.355.286.769,00

FONTE: Cruzamento dos dados do Portal da Transparência do Governo Federal, Relatório FUNPEN em Número 2012 e Relatórios de Repasse social da Caixa Econômica Federal.

Os dados levantados mostram que no que tange a existência de recursos públicos para investimentos no sistema prisional, construção de unidades e criação de novas vagas, o Brasil possui uma fonte superavitária e de arrecadação positiva constante.

Contudo, a vultosa arrecadação do fundo não se refletiu na sua utilização. Desde a sua criação, foi liberado em dotação orçamentária um valor médio de 300 milhões de reais anuais, contudo os recursos utilizados alcançam uma média de 120 milhões anuais, tendo séries temporais nas quais se foi utilizado apenas 10% dos recursos liberados.

Através da análise detalhada dos relatórios FUNPEN em Números, dos relatórios de gestão anual do DEPEN, que forneceram esclarecimentos descritivos sobre a dinâmica do uso dos recursos federais, em conjunto com a análise dos dados orçamentários aglutinados e estruturados, pôde-se verificar que um modo preponderante de atuação dos atores políticos que vem afetando a distribuição e aplicação de verbas do fundo ao fim ao qual se destina é concretizado através do contingenciamento dos recursos, previsto nos artigos 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Normalmente, no início de cada ano, o Governo Federal emite um Decreto limitando os valores autorizados na LOA, relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias (investimentos e custeio em geral). O Decreto de Contingenciamento apresenta como anexos limites orçamentários para a movimentação e o empenho de despesas, bem como limites financeiros que impedem pagamento de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, inclusive de anos anteriores.

O contingenciamento foi possível porque o provisionamento destes recursos para os Estados é feito por meio de transferências voluntárias⁴⁵, por não decorrerem de regra constitucional nem terem obrigatoriedade de repasse⁴⁶ em lei, legalmente era permitido o

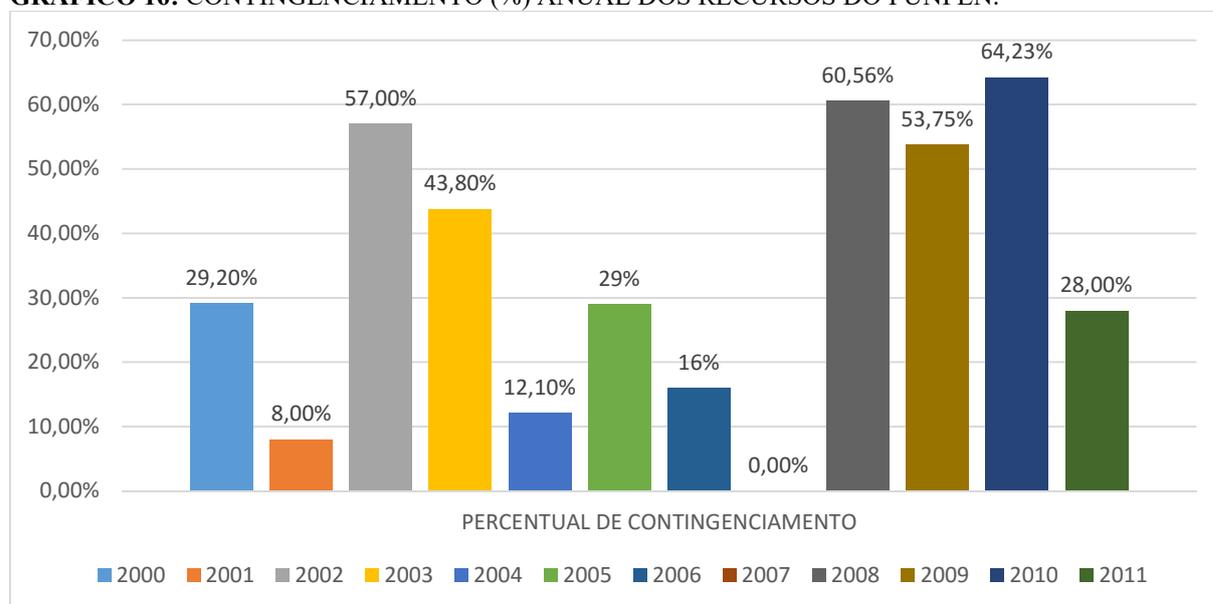
⁴⁵ As transferências voluntárias são os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, em decorrência da celebração de convênios ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum. A Transferência Voluntária é a entrega de recursos a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional ou legal.

⁴⁶ A Lei complementar nº 79 de 07 de janeiro de 1994, que instituiu o Fundo Penitenciário Nacional, apenas descreve em que modalidades os recursos do FUNPEN devem ser utilizados não prevendo a obrigatoriedade do seu repasse para os Estados. Esta lei foi atualmente modificada pela Lei nº 13.500 de 26 de outubro de 2017, que prevê o repasse obrigatório de 30% dos recursos do fundo para os Estados e veda o seu contingenciamento.

seu uso para fins de obtenção do superávit primário⁴⁷. Inclusive esta foi a explicação dada pelo Governo Federal, através do DEPEN, ao Ministério Público Federal, justificando que o contingenciamento do fundo “detinha um papel importante no equilíbrio das contas públicas federais, mantendo um compasso entre a realização dos gastos e a arrecadação das receitas de forma a garantir o cumprimento das metas de superávit primário” (BRASIL, 2017, p.15).

Os relatórios FUNPEN em números, do Ministério da justiça apresentam os valores oficiais do contingenciamento do fundo até o ano de 2011 (relatório 2012). A partir de 2013 a estrutura e metodologia dos relatórios mudaram e passaram a não mais constar em seu teor os valores contingenciados de maneira explícita.

GRÁFICO 16: CONTINGENCIAMENTO (%) ANUAL DOS RECURSOS DO FUNPEN.



FONTE: Relatório FUNPEN em números 2012.

Os valores contingenciados variaram em cada ano, assumindo em alguns deles valores acima de 50% da dotação orçamentária. Em 2007 não houve contingenciamento

⁴⁷ Superávit primário é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. O déficit primário ocorre quando esse resultado é negativo. Ambos constituem o "resultado primário". O resultado primário é importante porque indica, segundo o Banco Central, a consistência entre as metas de política macroeconômicas e a sustentabilidade da dívida, ou seja, a capacidade do governo de honrar seus compromissos. A formação de superávit primário serve para garantir recursos para pagar os juros da dívida pública e reduzir o endividamento do governo no médio e longo prazos.

devido à abertura de crédito extraordinário ter ocorrido no final do exercício⁴⁸, de modo que não houve tempo para execução orçamentária.

Em setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347/DF, que reconheceu formalmente o estado de coisas inconstitucional referente ao sistema carcerário brasileiro, em face da situação degradante das penitenciárias do país e das recorrentes violações de direitos fundamentais, determinou, em sede liminar, o descontingenciamento de recursos do fundo, obrigando o Executivo a liberar o saldo acumulado para os fundos estaduais, sob o argumento de que se estaria destinando as verbas do fundo à finalidades alheias ao sistema prisional.

O Estado de Coisas Inconstitucional tem origem nas decisões da Corte Constitucional Colombiana – CCC e vem ganhando espaço nas cortes internacionais. Tem-se um Estado de Coisas Inconstitucional quando se constata um quadro insustentável de violações de direitos fundamentais, decorrente da omissão ou comissão de diferentes autoridades públicas, agravado pela inércia reiterada dessas mesmas autoridades (CUNHA JÚNIOR, 2015).

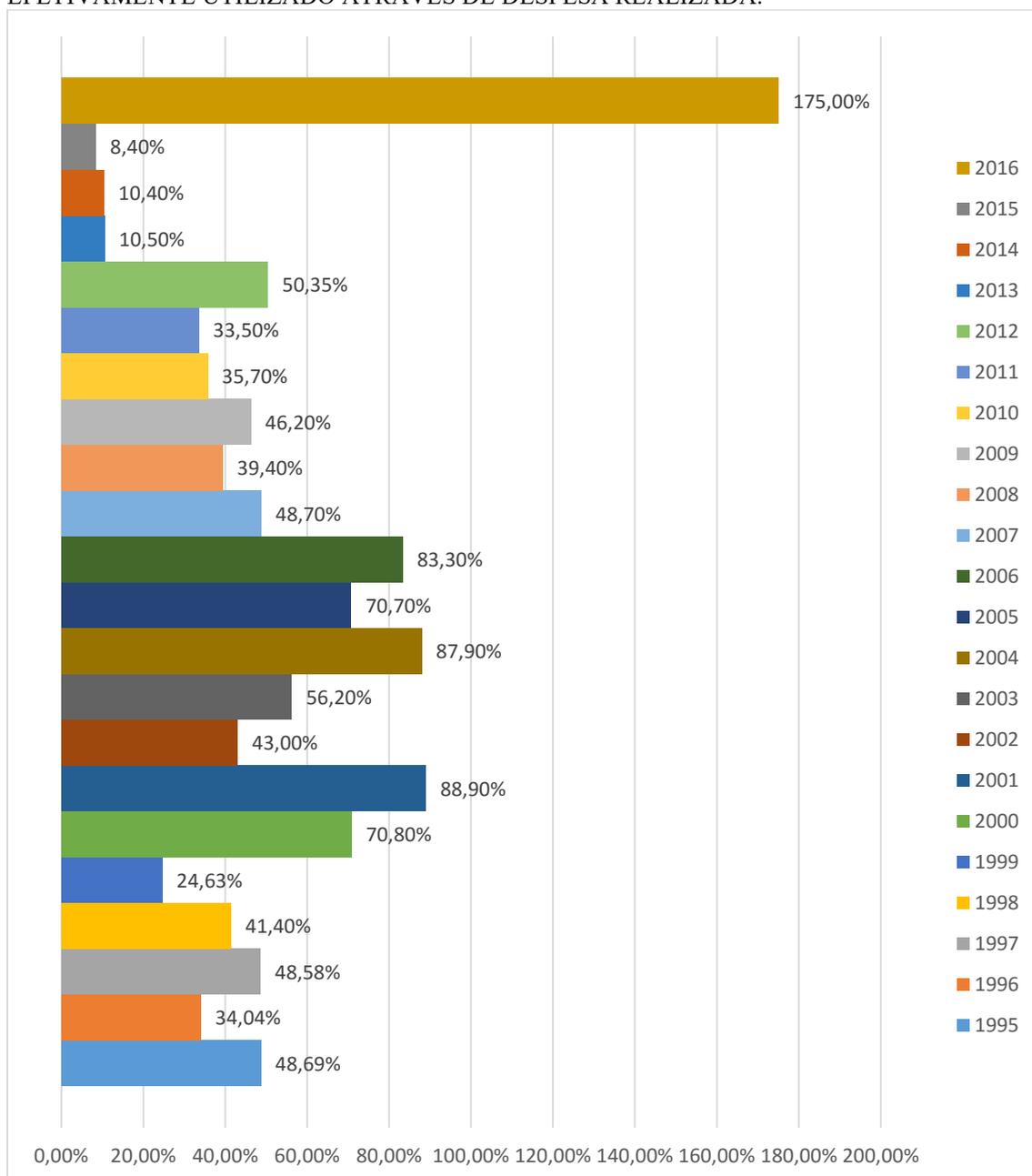
Em dezembro de 2016 o Presidente Michel Temer assinou a Medida Provisória 755/2016 autorizando a transferência obrigatória, fundo a fundo, independente de celebração de convênio ou instrumento congênere. No ano seguinte, a Medida Provisória 781/2017 manteve a obrigatoriedade do repasse e instituiu que o percentual mínimo de 30% dos recursos repassados fossem utilizados na construção e reforma das unidades prisionais, culminando na entrada em vigor da Lei 13.500/2017 que modificou substancialmente a forma de arrecadação e repasse do fundo, reduzindo o poder discricionário na esfera federal.

Os relatórios de gestão de exercício anual do DEPEN demonstram que há um equilíbrio entre os valores arrecadados (receita) e os valores liberados em dotação orçamentária, todavia, há uma enorme discrepância entre a dotação orçamentária e as despesas realizadas, excetuando-se o ano de 2016, devido a liberação obrigatória após a determinação do STF.

O gráfico a seguir permite um maior dimensionamento da utilização dos recursos do fundo a cada ano da série temporal analisada.

⁴⁸ Informações contidas no Relatório FUNPEN em números 2009, p. 17.

GRÁFICO 17: PERCENTUAL DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO FUNPEN QUE FOI EFETIVAMENTE UTILIZADO ATRAVÉS DE DESPESA REALIZADA.



FONTE: Elaboração própria a partir do cruzamento de dados do Portal da Transparência da Controladoria Geral da União os relatórios FUNPEN em Números do Ministério da Justiça.

A média geral de despesa realizada do FUNPEN foi de cerca de 50% dos recursos disponibilizados em dotação orçamentária, sobressaindo negativamente o intervalo temporal entre os anos de 2013 e 2015 cuja utilização dos recursos do fundo foi ínfima, atingindo uma média de 10%.

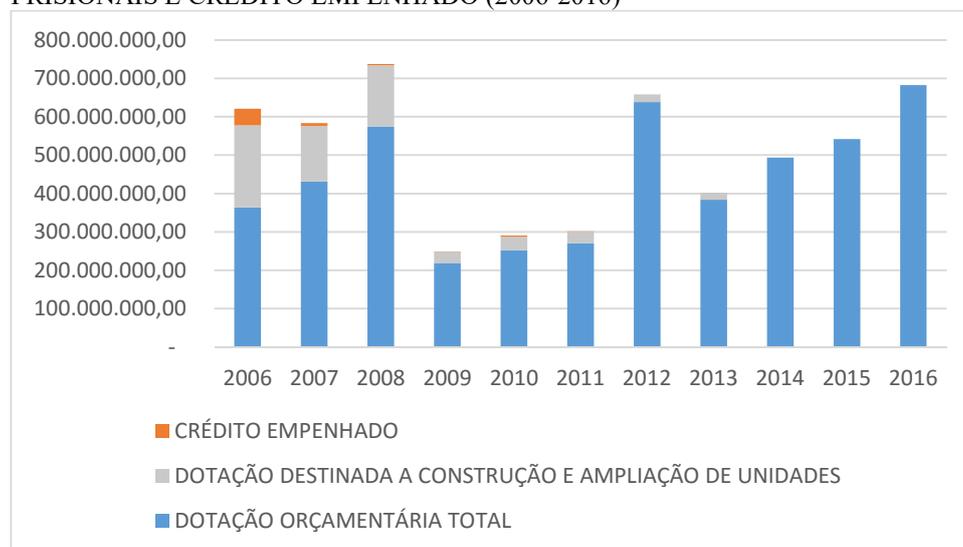
O contingenciamento de recursos limita o repasse para a execução de projetos no sistema prisional, no entanto, não tem sido a única ação governamental relevante

para a reduzida criação de vagas, porquanto a construção e ampliação das unidades prisionais é apenas umas das modalidades de uso do FUNPEN, e o contingenciamento isoladamente não explica o pouco uso dos recursos para esta finalidade.

Com relação ao uso dos recursos para criação de novas vagas tem-se que o Plano Plurianual - PPP estabelece ações a serem tomadas em âmbito federal, e o DEPEN, órgão executivo gestor dos recursos do fundo, organiza a distribuição dos recursos em Ações Orçamentárias – AO que atendam os objetivos estabelecidos. Dentre estas Ações Orçamentárias estabelecidas, três visam essencialmente a criação de vagas no sistema, quais sejam, apoio à construção e ampliação de estabelecimentos penais estaduais, construção de penitenciárias federais, apoio à reforma de estabelecimentos penais estaduais.

Os Relatórios anuais de gestão do DEPEN apresentam a dotação orçamentária destinada a cada uma das Ações Orçamentárias a fim de cumprimento dos objetivos do PPP e valores utilizados na execução dos projetos. A análise destes relatórios em conjunto com os dados do SIAFI demonstra que anualmente uma quantidade ínfima destes recursos foi utilizada para as AOs com finalidade de criação de vagas, havendo inclusive períodos (2014 a 2016) em que não se foi reservado absolutamente nada dos recursos do fundo para este fim. O gráfico abaixo melhor demonstra o panorama de utilização dos recursos do FUNPEN para fins de construção e ampliação de unidades prisionais.

GRÁFICO 18: QUADRO COMPARATIVO ENTRE DOTAÇÃO TOTAL, DOTAÇÃO DESTINADA A CRIAÇÃO CONSTRUÇÃO E AMPLIAÇÃO DE UNIDADES PRISIONAIS E CRÉDITO EMPENHADO (2006-2016)



FONTE: Relatórios anuais de gestão DEPEN (2006-2016) e SIAFI

Ao longo do “percurso” orçamentário os recursos do fundo vão sendo reduzidos, de sorte que se materializa em reformas e ampliações para geração de novas vagas uma porcentagem muito restrita da dotação originária. Estes achados revelam que os recursos do FUNPEN não têm sido efetivamente utilizados para a criação de novas vagas no sistema e conseqüentemente para amenizar o processo de superlotação.

Não se pode olvidar que o problema da superlotação é complexo e perpassa a criação de vagas no sistema, todavia, esta pesquisa apenas se limita a esta perspectiva de análise, não levando em consideração os fenômenos que ensejam a superlotação do sistema prisional, mas o processo de criação de vagas.

Outra característica na movimentação do uso dos recursos do FUNPEN que chama atenção é a quantidade significativa de restos a pagar. Historicamente o volume de recursos financeiros colocados à disposição do FUNPEN não tem sido executado na mesma dimensão do crédito utilizado, gerando inscrições e reinscrições de restos a pagar ao longo dos anos.

Isso se deve, dentre outras razões, pela morosidade quanto à liquidação e pagamento das despesas relacionadas aos contratos de repasses de obras para construção e ampliação de estabelecimentos penais estaduais, devido à natureza do objeto e a complexidade das diversas etapas que este tipo de projeto exige – liberação do terreno, obtenção da licença ambiental, elaboração do projeto executivo, licitação, adaptação do projeto - até a efetiva liquidação.

Leva-se em média de um ano e meio a três anos para a conclusão de um projeto, o que demonstra que o processo de criação de vagas é lento e, portanto, não vem acompanhando a dinâmica do crescimento da população prisional.

A tabela a seguir mostra que houve, entre o ano 2000 e 2016, uma modesta evolução do incremento de vagas no sistema prisional, mesmo a população carcerária estando crescendo vertiginosamente neste mesmo período.

Estes dados nos revelam a princípio que o sistema prisional do país a mais de uma década não consegue acompanhar o crescimento da população prisional no que concerne a criação de vagas. Isso se deve porque o processo de criação de vagas depende de diversas variáveis para se consolidar, a liberação de recursos exige uma operacionalização extremamente complexa e a passagem por um ciclo burocrático composto de cinco fases: proposta, análise, aprovação, formalização e liberação; o qual demanda a elaboração de um projeto estrutural em conformidade com diversas normas (leis, decretos e portarias).

TABELA 06: NÚMERO DE PRESOS E INCREMENTO ANUAL DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA E NÚMERO DE VAGAS NO SISTEMA PRISIONAL E INCREMENTO ANUAL DE VAGAS.

ANO	PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE	INCREMENTO DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA	VAGAS NO SISTEMA PRISIONAL	INCREMENTO DAS VAGAS
2000	232.755		135.710	
2001	233.859	1.104	141.296	5.586
2002	239.345	5.486	156.432	15.136
2003	308.304	68.959	179.489	23.057
2004	336.358	28.054	200.417	20.928
2005	361.402	25.044	206.559	6.142
2006	401.236	39.834	236.148	29.589
2007	422.373	21.137	249.515	13.367
2008	451.429	29.056	266.946	17.431
2009	473.626	22.197	278.726	11.780
2010	496.251	22.625	281.520	2.794
2011	514.582	18.331	295.413	13.893
2012	549.786	35.204	310.687	15.274
2013	581.507	31.721	341.253	30.566
2014	622.202	40.695	371.884	30.631
2015	698.618	76.416	371.201	-683
2016	726.712	28.094	368.049	-3.152

FONTE: Elaboração própria a partir dos dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN 2016.

Conforme demonstram os dados, enquanto o sistema carcerário recebeu a cada ano em média 30.800 presos, as vagas anuais criadas foram em média 14.500, permanecendo o sistema prisional com um déficit médio de vagas de 53%, ou seja, basicamente ingressaram no sistema prisional dois presos para cada vaga criada. Ressaltando-se que se trata de uma média nacional que considera o sistema como um todo sem analisar as peculiaridades de cada Estado.

Este levantamento exploratório leva a conclusão que na perspectiva de resolução do problema da superlotação do sistema prisional, através da criação de vagas, a existência dos recursos vultosos no FUNPEN não tem sido revertida para esta finalidade. A liberação dos recursos não garantiu a sua utilização e o processo burocrático que envolve a liberação de verba limitou ao longo do “percurso orçamentário” o repasse e tornou a criação de vagas um processo demorado.

Diante de todas as informações agrupadas que ajudaram a melhor compreender o funcionamento orçamentário do sistema prisional realizou-se correlações bivariadas utilizando o coeficiente de Person a fim de se averiguar a existência de correlação entre o

orçamento utilizado do FUNPEN e o aumento de vagas no sistema prisional. Testando-se as variáveis orçamento utilizado (variável dependente), vagas nos sistema, incremento de vagas e déficit de vagas, como variáveis independentes, encontrou-se uma correlação muito baixa entre as variáveis analisadas, corroborando com toda a análise documental e de dados levantada que demonstra que o uso dos recursos do FUNPEN não promoveu a criação efetiva de novas vagas nos sistema.

TABELA 07: MODELO DE CORRELAÇÃO DE PEARSON – VARIÁVEL DEPENDENTE RECURSOS UTILIZADOS – VARIÁVEIS INDEPENDENTES: VAGAS, DEFICIT DE VAGAS E NOVAS VAGAS.

	Control Variables	VAGAS	DEFICIT_VAG	NOVAS_VAGAS
ORC_UTILIZ	Correlation	,185	,394	-,243
	Significance (2-tailed)	,478	,118	,347
	n	17	17	17

Os dados do balanço financeiro⁴⁹ do Fundo Penitenciário Nacional, juntamente com a análise documental, demonstram que a existência do aporte financeiro não foi relevante para mudar a conjuntura do sistema prisional quanto ao processo de superlotação através da criação de vagas. Esta observação se mostra relevante uma vez que as ações governamentais recentes têm apontado a liberação do uso dos recursos do FUNPEN como solução para amenizar os problemas do sistema prisional.

Não se trata de afirmar que os recursos do FUNPEN não são importantes enquanto instrumento para a melhoria do sistema prisional, mas que não foram utilizados substancialmente na criação de novas vagas vislumbrando amenizar o problema da superlotação. É preciso rever a sua forma de liberação, onde estes recursos estão sendo alocados e desenvolver melhores estratégias de utilização.

Quanto ao processo de superlotação do sistema prisional, a criação de novas vagas é premente, mas é um processo que demanda tempo para sua execução. Assim, é preciso buscar outras alternativas para estruturar em conjunto ações de curto, médio e

⁴⁹Balanço financeiro é a demonstração contábil pública que evidencia os totais anuais (ou do período em questão) das receitas e despesas orçamentárias e extra orçamentárias executadas, bem como os saldos das disponibilidades (caixa e bancos) que foram recebidas do exercício anterior e os que serão passados para o exercício seguinte.

longo prazo que não visem somente a criação de estruturas para caber pessoas presas, mas que filtre melhor quem será preso, desenvolvendo formas de controle diversas da prisão para casos de crimes menos graves, desta maneira, seria possível estabelecer um maior controle de entrada e a manutenção de vagas no sistema.

6 DESENHO DA PESQUISA

O presente estudo dissertativo trata-se de uma pesquisa exploratória descritiva, cuja pretensão é responder um inicial questionamento: (a) o uso dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN pode influenciar a crise de superlotação nos presídios brasileiros?

A partir do levantamento prévio que detectou primariamente a existência de um superávit dos valores arrecadados do FUNPEN, e, de dados sobre a sua liberação em dotação orçamentária e dos gastos reais dos recursos, levantou-se o argumento de que somente a disponibilização de recursos do fundo não é fator preponderante para estimular os tomadores de decisões a formularem políticas públicas que visem a redução do déficit de vagas no sistema prisional através da construção e ampliação das unidades e que seu uso não tem sido substancial para o enfrentamento do problema da superlotação no sistema.

Na perspectiva de melhor compreender o fenômeno político-social estudado, verificou-se a necessidade de levantamento das características e nuances que o cercam. Em se tratando do levantamento de um problema público cujo conteúdo é pouco conhecido, buscou-se na ciência das políticas públicas a melhor forma de desenvolver a pesquisa, que foi trabalhada através de uma abordagem exploratório-descritiva característica da *policy reseach*, “focado primariamente no avanço do campo do conhecimento por meio da explicação e descrição de conteúdo das políticas públicas e do comportamento dos atores e das instituições” (SECCHI, 2016, p.8).

Buscou-se elaborar uma investigação detalhada sobre o sistema prisional e os fenômenos que envolvem a aplicação do Fundo Penitenciário Nacional em ações que visem a redução de déficit carcerário, e, da política pública prisional nacional através dos instrumentos normativos e legais a definem. Neste contexto, buscou-se descrever o sistema prisional do país, as características do déficit de vagas prisionais e do FUNPEN, bem como a relações institucionais que envolvem o problema.

Identificar um problema público não é tarefa difícil. De um modo geral toda situação pública que afeta a vida de um grupo significativo de pessoas pode ser identificada como um problema público (SECHI, 2016). No entanto, compreender este problema e de que maneira ele se construiu e se delinea exige um levantamento robusto de informações que só uma pesquisa exploratória pode satisfazer.

O recorte temporal utilizado que vai de 1995 a 2016, abrangendo o ano posterior a criação do fundo, no qual foi liberada a primeira dotação orçamentária, até o ano de publicação do último relatório completo do INFOPEN. Assim, almejou-se nesta delimitação ao mesmo tempo ter uma visão completa da arrecadação dos recursos pelo fundo, compreendendo sua dinâmica de utilização e prevalecer-se de informações formais fornecidas pelo próprio sistema institucional.

Tanto a ciência política quanto a ciência das políticas públicas vêm se debruçando largamente na utilização de metodologia de processos quantificáveis através de modelos econométricos e da análise de políticas públicas. Contudo, apesar de não ser largamente utilizada, a pesquisa exploratória se mostra como instrumento expressivo quando se trata do levantamento de estudos iniciais sobre um tema tão complexo e pouco explorado.

A pesquisa exploratória destina-se a investigação de um objeto de pesquisa “tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (GIL, 2008, p. 28). Este tipo de pesquisa é empreendida sobretudo quando o tema escolhido foi pouco explorado, de maneira que se torna difícil a formulação precisa de hipóteses operacionalizáveis, dada a escassez de informações científicas que apresenta. Como bem assevera Gil (2008, p.28) “muitas vezes as pesquisas exploratórias constituem a primeira etapa de uma investigação mais ampla. Quando o tema escolhido é bastante genérico, tornam-se necessários seu esclarecimento e delimitação”.

Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. [...] Muitas vezes as pesquisas exploratórias constituem a primeira etapa de uma investigação mais ampla. Quando o tema escolhido é bastante genérico, tornam-se necessários seu esclarecimento e delimitação, o que exige revisão da literatura, discussão com especialistas e outros procedimentos. O produto final deste processo passa a ser um problema mais esclarecido, passível de investigação mediante procedimentos mais sistematizados (OLIVEIRA, 2011, p. 21).

Para Zikmund (2000 *apud* Oliveira, 2011, p.21) os trabalhos exploratórios são conduzidos no estágio inicial de um processo de pesquisa que tende a se tornar mais amplo, o qual ambiciona “esclarecer e definir a natureza de um problema e gerar mais informações que possam ser adquiridas para a realização de futuras pesquisas

conclusivas”, vez que sobre o mesmo fato pode haver múltiplas alternativas explicativas, a “sua utilização permitirá ao pesquisador tomar conhecimento, se não de todas, pelo menos de algumas delas”.

Esta metodologia, que fomenta a pesquisa em políticas públicas, fundamenta-se na investigação prévia do problema em si, descrevendo-o e obtendo dados relevantes sobre sua conjuntura. Do mesmo modo, abrangendo esta compreensão, investiga-se os diversos fatores que possam vir a influenciar o fenômeno estudado, como por exemplo, os aspectos institucionais que motivam a tomada de decisão dos *policy makers*.

Conquanto, afastando-se um pouco das *policy analysis* e se aproximando das *policy studies*, a presente pesquisa exploratória e descritiva busca elaborar um compêndio de informações e dados sobre o sistema prisional brasileiro e o Fundo Penitenciário Nacional, focalizando no problema da superlotação carcerária, de modo a criar um sustentáculo teórico sobre as diversas matizes do problema.

A pesquisa não objetivou elaborar um modelo causal para teste de variáveis que intervêm no problema da superlotação do sistema prisional, mas levanta possibilidades indicativas através de algumas correlações de dados, possíveis variáveis e condições institucionais que interagem com o problema; descreve o sistema e sua conjuntura institucional, levantando dados importantes sobre suas características estruturais e financeiras, a fim de que sirva de peça inicial para o desenvolvimento de pesquisas mais pontuais e específicas sobre o tema posteriormente.

6.1 LEVANTAMENTO E TRATAMENTO DOS DADOS

Para este estudo foram utilizados bancos de dados secundários, obtidos através de múltiplas fontes. Em se tratando de pesquisa exploratória buscou-se agregar os dados de diversas fontes documentais governamentais e documentos normativos e legais que estabelecem a política pública nacional, vislumbrando melhor compreender o problema de pesquisa.

Quanto aos dados do FUNPEN, como se trata de uma dinâmica de arrecadação e distribuição de recursos multifacetada com dados desagregados, para o levantamento dos valores do FUNPEN se fez necessário o cruzamento de informações de diversos relatórios e dados oficiais, a fim de se percorrer o caminho dos valores desde a sua arrecadação até a sua transformação em ação executiva no sistema prisional.

Para obtenção dos valores de arrecadação do FUNPEN operou-se a coleta de dados dos Relatórios FUNPEN em números de 2005 a 2013 publicados pelo Ministério da Justiça, os quais continham os valores de arrecadação dos anos anteriores desde a criação do fundo em 1994, para obtenção dos valores a partir de 2015 utilizou-se como fonte o portal da transparência da Controladoria Geral da União - CGU que após a mudança da plataforma só disponibiliza os valores arrecadados a partir deste ano.

As fontes de receita do Fundo Penitenciário Nacional são vinculadas e determinadas no artigo 2º da Lei Complementar nº 79 de 1994. Dentre estas fontes estão uma porcentagem repassada pela Caixa Econômica Federal – CEF, referente a contribuição de concursos e prognósticos que representa o maior percentual da arrecadação. Anualmente a CEF publica relatório institucional com os valores repassados ao Governo Federal nos quais estão presentes os recursos destinados ao FUNPEN.

O primeiro problema de pesquisa encontrado foi a divergência entre os valores referentes a contribuição de concursos e prognósticos presentes nos Relatórios FUNPEN em números e os valores declarados nos relatórios oficiais da Caixa econômica Federal. Na tentativa de solucionar esta divergência, em sendo a CEF o órgão oficial e a fonte primária dos dados, e seus relatórios de arrecadação publicados anualmente, separou-se os recursos de acordo com cada categoria elencada na Lei e contabilizou-se no valor final, quando da referência concursos de prognósticos, apenas os valores publicados nos relatórios da Caixa Econômica Federal.

Assim sendo, o valor da receita anual arrecada pelo FUNPEN é a soma de todas as categorias de arrecadação elencadas na LC nº 79/1994 cujos valores estão disponíveis no Relatório FUNPEN em Números e no Portal da Transparência da CGU, com os valores de concursos e prognósticos repassados pela Caixa Econômica Federal publicados em seus relatórios anuais.

Para obtenção da dotação orçamentaria liberada pela Lei Orçamentária Anual – LOA e os valores utilizados do fundo, teve-se como fonte os Relatórios FUNPEN em Números (2006 – 2012), o Portal da Transparência da CGU e os Relatórios de Gestão do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN (2006 – 2015) elaborados anualmente e disponibilizados pelo Ministério da justiça e Segurança Pública.

O segundo problema encontrado na pesquisa foi como verificar a existência ou não de superávit no Fundo Penitenciário Nacional.

A arrecadação do FUNPEN ingressa na Conta Única do Tesouro Nacional e é liberada por meio de “cotas” financeiras, atendendo uma programação financeira pré-

estabelecida. Normalmente, o volume arrecadado é superior ao volume liberado pelas “cotas” financeiras, o que gera um saldo financeiro. A Lei Complementar nº 79/94, em seu artigo 3º, parágrafo 3º, estabelece que os saldos verificados no final de cada exercício serão obrigatoriamente transferidos para crédito do FUNPEN no exercício seguinte. Isso significa que a diferença entre os recursos financeiros arrecadados e os gastos se acumularam ao longo dos anos, gerando um superávit financeiro apurado em balanço patrimonial, nos termos do artigo 43, Parágrafo 2º, da Lei nº 4.320/64.

Sendo o superávit definido como diferença, para mais, entre uma receita e uma despesa, para obtenção dos valores do superávit do FUNPEN criou-se e empregou-se a seguinte equação: somou-se os valores arrecadados anualmente (VA), subtraindo-se de cada valor arrecadado anual o valor utilizado do fundo (VU); o resultado é o valor remanescente (VR1) que sobrou no fundo naquele ano tratado. Dando continuidade ao cálculo de acumulação anual, soma-se o valor remanescente do ano anterior (VR1) ao valor arrecadado no ano atual (VA2), subtraindo-se deste montante o valor anual utilizado no ano atual (VU2), o resultado é a acumulação anual do fundo no segundo ano tratado, ou seja, o valor remanescente (VR2). Este cálculo foi aplicado sucessivamente ano a ano, fornecendo além do total dos valores anuais arrecadados os valores remanescentes que se sobrepuseram a cada ano no fundo. A seguinte representação melhor ilustra o cálculo:

$$VA1 - VU1 = VR1$$

$$VR1 + VA2 - VU2 = VR2$$

$$VR2 + VA3 - VU3 = VR3$$

O levantamento dos dados sobre o número de presos recolhidos no sistema prisional, seu incremento anual, o número de vagas disponíveis no sistema prisional e o déficit de vagas, tipos de crimes cometidos e distribuição por sexo foi obtido a partir dos Relatórios de Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen dos anos de 2014 e 2016 publicados pelo Departamento Penitenciário Nacional e Ministério da Justiça, agregados e trabalhados na forma de gráficos e tabelas.

Os dados sobre contingenciamento utilizados foram os informados no Relatório FUNPEN em Números 2012. A partir deste ano os relatórios do FUNPEN em Números não disponibilizaram mais esta informação.

Os dados sobre números de homicídios no Brasil e crimes patrimoniais são os fornecidos pelo IPEA anualmente através do Mapa da Violência e disponibilizados de forma pública no sítio da internet⁵⁰.

Conjuntamente, o percentual de presos provisórios na América Latina foi obtido a partir dos dados do World Prison Brief⁵¹.

Os dados sobre as Ações Orçamentárias – AO que visaram a construção e ampliação das unidades prisionais para criação de novas vagas no sistema forma obtidas através do SIAFI e dos relatórios Anuais de Gestão do DEPEN. Para esta classificação foram utilizadas a descrição das AOs e não a sua nomenclatura, pois as nomenclaturas mudaram ao longo da série temporal, mas a descrição permaneceu a mesma e atrelada ao mesmo objetivo. Deste modo considerou-se como ações voltadas a criação de vagas as seguintes categorias: apoio à construção e ampliação de estabelecimentos penais estaduais, construção de penitenciárias federais, apoio à reforma de estabelecimentos penais estaduais.

Para responder a pergunta de pesquisa processou-se correlação bivariada utilizando o coeficiente de Pearson a fim de se verificar a existência de correlação entre os recursos utilizados do FUNPEN (variável dependente) e o número de vagas do sistema prisional, o número de vagas criadas anualmente e o déficit de vagas, todas variáveis independentes testadas separadamente.

Em relação a análise institucional da Política Pública Penitenciária Nacional, buscou-se na literatura elementos que fundamentassem uma explicação adequada a partir do federalismo e dos processos de indução, cooperação e coordenação federativa, tendo como parâmetro o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária – PNPCP, e, a legislação que regulamenta a política pública prisional em âmbito federal.

Tal procedimento se deveu ao fato de O FUNPEN ser um fundo federal, gerenciado e distribuído aos estados através de um órgão federal, o Departamento Penitenciário Nacional, que também tem função de coordenação da política penitenciária nacional. Deste modo, a análise qualitativa sobre a questão federativa e os processos de indução, coordenação e cooperação são instrumentos pertinentes para averiguação dos incentivos às ações dos tomadores de decisões.

⁵⁰ Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/17>

⁵¹ Disponível em: <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data>

Os resultados obtidos no levantamento de dados deste trabalho dissertativo serão trabalhados em cada secção de modo que este desenho de pesquisa limitar-se-á a apresentar as informações sobre a sua obtenção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A superlotação do sistema prisional é um problema público que vem ganhando contornos preocupantes no Brasil e situá-lo como problema público exige aprofundamento no conhecimento das características que o permeiam.

A superlotação não é origem, mas consequência de um problema conjuntural maior que envolve todo o sistema prisional e necessita ser explorado sobre suas várias nuances dentro deste mosaico amplo que representa.

Esta pesquisa buscou inicialmente estruturar o problema, esmiuçando suas particularidades e reunindo informações consistentes a fim de que se pudesse agregar conhecimento diante de um tema ainda incipiente na ciência política.

Percorrendo a literatura, ainda restrita, que trata do tema e reunindo dados tentou-se criar um arcabouço teórico mais robusto. Esta necessidade se deu diante da fragmentação de dados e informações sobre o sistema prisional que dificulta pesquisas no setor e por conseguinte o desenvolvimento de políticas públicas eficazes, pois para se desenvolver uma política pública prisional que apresente coerência e aplicabilidade prática é preciso antes de tudo conhecer bem o sistema e suas peculiaridades.

Após cuidadosa exploração dos dados empíricos e estatísticos sobre a realidade do sistema prisional e uma análise qualitativa da política pública penitenciária no âmbito nacional, constatou-se que o design institucional para execução da política nacional dificulta o processo de cooperação entre os entes federativos para realização das metas estabelecidas nacionalmente. A fragmentação de autoridade, de responsabilidade e de competências demonstram a hibridização da política estabelecida, apesar de existir uma regra nacional que delimite as ações do estado. A questão federativa atua fortemente nesta discrepância ao dar excessiva autonomia aos estados, mas não fomentar ações padronizadas em nível nacional.

Na perspectiva federativa, a principal dificuldade encontrada está na incapacidade do governo federal em atrelar o repasse de recursos financeiros do FUNPEN ao tipo de produção técnica elaborada em termos da Política Nacional. O repasse de recursos financeiros é usado de forma discricionária pelos governos estaduais segundo suas próprias preferências e nesse sentido, há pouco incentivo para que os governos estaduais mudem o seu comportamento frente aos problemas do sistema prisional.

Apenas a criação de uma política nacional não é suficiente para a sua efetivação, é preciso que haja mecanismos de indução que estimulem as diversas esferas federativas

a trabalhar em conjunto. Para isto é imprescindível desenvolver um conteúdo normativo capaz de orientar a atuação dos estados e direcionar o uso dos recursos financeiros federais de forma mais clara e objetiva, pautada em metas melhor organizadas dentro do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

Esta sistematização deve suprir a lacuna existente entre a liberação dos recursos do fundo e os objetivos da política nacional, e esta política deve abarcar os principais problemas encontrados no sistema.

A criação de vagas a partir do uso dos recursos do FUNPEN é um bom exemplo da desorganização de propósitos entre a necessidade e a aplicação dos recursos. Através da análise detalhada de documentos e dados pôde-se constatar que apesar de existir um déficit substancial de vagas no sistema prisional e um fundo nacional com a arrecadação positiva constante e superavitária, o seu uso para a criação de novas vagas não tem sido significativo.

O modelo estatístico da correlação de Person nos indicou a pouca correlação entre o uso dos recursos financeiros do fundo e a criação de novas vagas através da reforma, ampliação e construção de unidades prisionais, corroborando com os demais achados neste sentido.

O contingenciamento dos recursos do FUNPEN representou perda significativa na capacidade financeira de uso, mas não é isoladamente o único fator preocupante quanto a utilização do aporte financeiro federal. A qualidade do uso importa tanto quanto a quantidade e este trabalho exploratório demonstrou que existem falhas a serem sanadas para sua melhor distribuição.

O uso dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional vem largamente sendo discutido politicamente e na mídia nacional, mas pouco se sabe verdadeiramente sobre o uso desses recursos e sobre a efetividade deste uso na melhoria do sistema. Eis a importância de uma pesquisa de cunho exploratório, que permite o refinamento de dados e a construção de novos problemas e hipóteses sobre este tema ainda pouco investigado.

Constatado que os recursos do FUNPEN não tem sido revertidos satisfatoriamente para criação de novas vagas no sistema e que a criação de vagas através da reforma, ampliação e construção de unidade prisionais é um processo que demanda tempo. Necessário se faz ponderar que, do ponto de vista da política pública, é preciso desenvolver também outras ações que visem a redução da população prisional.

Elaborar ações conjuntas relativas as diversas frentes do problema, bem como sanear as disfunções do uso do aporte financeiro são medidas que devem ser tomadas para concretização de uma política eficiente.

Desta forma, com todo o levantamento de informações empíricas e estatísticas aqui expostos, espera-se ter contribuído para a discussão sobre a superlotação dos sistema prisional brasileiro e o uso dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A Dictionary of Sociology by Oxford University Press, 1998.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Coordenação e cooperação do federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: IPEA. Fortalecimento do Estado, Instituições e democracia: República, v.1, livro 9. Brasília: IPEA, 2010.

ADORNO, Sérgio. “Socialização na delinquência: reincidentes penitenciários em São Paulo”. Cadernos Ceru, v.3, 1991, p. 113-147.

ADORNO, Sérgio. BORDINI, Eliana. “Reincidência e reincidentes penitenciários em São Paulo – 1974 a 1985”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.9 (3), 1986, p. 70-94.

ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. Estudos Avançados: São Paulo, v. 21, n. 61, p. 7-29, dezembro de 2007.

ARRECHE, Marta, T. S. Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Renavan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.40 (14), 1999, p. 111-141.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Power and Poverty: Theory and Practice. Nova York: Oxford University Press, 1970.

BARRETO, Fabiana Costa Oliveira. Flagrante e prisão provisória na criminalização de furto: da presunção de inocência à antecipação de pena. São Paulo: IBCCrim, 2007.

BETHAM, Jeremy. O panóptico. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2000.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Falência da pena de prisão. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. Constituição da república Federativa do Brasil. Publicada em 05 de outubro de 1988.

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

BRASIL. Decreto nº 1.093, de 23 de março de 1994.

BRASIL. Lei Complementar nº 79/94.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.

BRASIL. Ministério de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Cidadania. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). Relatório Temático: FUNPEN e Prevenção à Tortura - As ameaças e potenciais de um fundo bilionário para a prevenção à tortura no Brasil. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Balanço de Execução dos recursos do FUNPEN 2016. Departamento Penitenciário Nacional. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias 2014 - INFOPEN. Departamento Penitenciário Nacional. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias 2016 - INFOPEN. Departamento Penitenciário Nacional. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça. FUNPEN em números. 6. ed. Departamento Penitenciário Nacional. Brasília, 2012.

BULMER, Martin. Sociological Research Methods. 2. ed. London and New York: Routledge, 1984.

CARVALHO NETO, Inácio de. Aplicação da pena. 3. ed. São Paulo: Método, 2008.

CARVALHO, Salo de. O papel dos atores do sistema penal na era do punitivismo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Estado de coisas inconstitucional. Brasil Jurídico, Salvador, 10 dez. 2015. Disponível em: <https://www.brasiljuridico.com.br/artigos/estado-de-coisasinconstitucional>.

DOBUZINSKIS, Laurent; HOWLETT, Michael; LAYCOCK, David. Policy analysis in Canada: the state of art. Toronto: University of Toronto Press, 2007.

DRYZEK, Jonh S. Handle with care: The Deadly Hermeneutics of Deliberative Instrumentalism. In Acta Política, v.40, p. 197-211, 2005.

DUROSE, Matthew; COOPER, Alexia. SNYDER, Howard. "Recidivism of prisoners released in 30 states in 2005: patterns from 2005 to 2010". Washington, Bureau of Justice Statistics/US Department of Justice. 2014.

DUTRA, Walkiria Zambrzycki. O sistema penitenciário brasileiro e o conflito federativo: impasses e avanços na construção de uma política nacional. 42º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2018.

_____. A vez do governo estadual nas estratégias de coordenação de políticas públicas: O caso de Minas Gerais nas áreas de Habitação de Interesse Social e Segurança Pública. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Rio de Janeiro, 2018, 231p.

DYE, Thomas D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall. 1984.

FALCÓN E TELLA, Maria José; FALCÓN E TELLA, Fernando. Fundamento e finalidade de la sanción: ¿um derecho a castiga? Madrid: Marcial Pons, 2005.

FEREJOHN, John; PASQUERO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos da racionalidade em teoria política. *Revista brasileira de Ciências Sociais*. n.45 (16), 2001, p. 6-24.

FERREIRA, Carolina Costa. Discursos do sistema penal: a seletividade nos julgamentos dos crimes de furto, roubo e peculato nos Tribunais Regionais Federais do Brasil. Dissertação (Mestrado em Direito) -Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2010. 244 f.

FERREIRA, Angelita Rangel. Crime-prisão-liberdade-crime: o círculo perverso da reincidência sem crime. *Serviço Social e Sociologia*. São Paulo, n. 107, p. 509-534, set. 2011.

FIGLIARELLI, Maurício. O lugar do Estado na questão das drogas: o paradigma proibicionista e as alternativas. *Novos Estudos CEBRAP*, 92, 2012, p. 9-21.

FONSECA, Cibele B. Guedes; OLÍMPIO, Elizandra de Oliveira; MACHADO, Eloisa Helena. Relatório final do grupo de estudos sobre o fundo penitenciário. Ministério Público Federal. Procuradoria Geral da República. 7ª Câmara de Coordenação e Revisão. Brasília, 2015.

FOUCAULT, Michel. A verdade e as formas jurídicas. Rio de Janeiro: Nau. 2005.

_____. Vigiar e Punir: história da violência na prisões. 20. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRECO, Rogério. Sistema prisional: colapso atual e soluções alternativas. 4. ed. Ver., atual. e ampl. Niterói: Impetus, 2017.

HOBBS, Thomas. Leviatã. São Paulo: Martin Clarent, 2003.

HOWLETT, Michael. RAMESH, M. PERL, Anthony. Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Tradução técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HOWLETT, Michael. Acts of Commission and Acts of Omission: Legal-Historical Research and the Intentions of Government in a Federal State. In: *Canadian Journal of Political Science*, v.19, p. 363-37, 1986.

HOWARD, John. State of Prisons on England and Wales. Great Britain: Mercantile Library, 1792.

https://archive.org/details/state_of_prisons_in_england_and_wales_201410/page/n5. Acessado em 19/05/2019.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. “Reincidência criminal no Brasil”. Relatório final de atividades da pesquisa sobre reincidência criminal, conforme Acordo de Cooperação Técnica entre o Conselho Nacional de Justiça e o IPEA. Brasília, Ipea. 2015.

JESUS, Maria Gorete Marques de et al. (Org.). Prisão provisória e lei de drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo. São Paulo: Núcleo de Estudos sobre Violência, 2011. 154 p.

KAY, Adrian. A critique of the use of the path dependency in policy studies. In: *Public Administration*, v.83, n.3, p. 553-571, 2005.

LASWELL, Harold D. The policy orientation. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold (Ed.). *The policy sciences*. Stanford: Stanford University Press, 1951. p. 102-120.

LOCKE, Jonh. *Segundo Tratado Sobre o Governo*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4., 1972.

LYNN. Laurence E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Califórnia: Goodyear Pub. Co., 1980.

MASSON, Cleber Rogério. *Direito Penal Esquemático*. Parte geral. 4ª ed. rev, atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, v.1, 2011.

MELO, Marcus A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sergio (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): ciência política*. São Paulo: Sumaré; Brasília: Anpocs; Capes, v. III, p. 59-100, 1999.

MELOSSI, Dario. PAVARINI, Massimo. *Cárcere e fábrica – as origens do sistema penitenciário (séculos XVI-XIX)*. Rio de Janeiro: Renavam, 2006.

MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. *Manual de direito penal-Parte geral*. 33ed. São Paulo: Atlas, v.1, 2018.

MONTEIRO, Felipe Mattos; CARDOSO, Gabriela Ribeiro. A seletividade do sistema prisional brasileiro e o perfil da população carcerária: Um debate oportuno. *Civitas, Porto Alegre*, v. 13, n. 1, p. 93-117, jan.-abr. 2013.

MORRIS, Norval; ROTHMAN David J. *The Oxford history of prison – The practice of punishment in Western society*. New York: Oxford University Press, 1998.

NOBREGA JR. José Maria Pereira. *Democracia, Violência e Segurança Pública no Brasil*. Campina Grande: EDUFCG, 2019.

NORAT, Markus Samuel Leite. *Dicionário Norat de Latim Forense: palavras, brocados e expressões jurídicas*. 4ed. João Pessoa: MSLN Editor, 2019.

NORONHA, E. Magalhães. *Direito penal*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, v.1, 1993.

OLIVEIRA, Maxuel Ferreira. Metodologia Científica: um manual para a realização de pesquisas em administração pública. Catalão: UFG, 2011.

OLIVEIRA, M. D; MAGONE, J. M; PEREIRA, J. A. Nondecision Making and Inertia in Portuguese Health Policy. In: Journal of Health Politics, Policy and Law, v.30, n. 1e 2, p.211-230, 2005.

OLSON, Mancur. A lógica da Ação coletiva: os benefícios públicos e um teoria dos grupos sociais. Tradução Fábio Fernandes. São Paulo: Editora da USP, 2011.

PETERS, B. Guy. American Public Policy. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare states: Federal Institutions and the Development of Social Policy, v.8, n.4, p.449-478, 1995.

PIOVESAN, Armando. TEMPORINI, Edméa Rita. Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. Rev. Saúde Pública. São Paulo, v.29, n.4, p. 318-325, 1995.

RAMALHO, JR. Mundo do crime: a ordem pelo avesso [online]. Scielo books. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

RANGEL, Flávio Medeiros; BICALHO, Pedro Paulo Gostalho. O alongamento do tempo de prisão e a violação de direitos na custódia de presos no Brasil. Avances en Psicología Latinoamericana, Bogotá, v.35, n.3, p. 473-483, 2017.

RODRIGUES, Thiago. Tráfico, guerra, proibição. In B. C. Labate, S. Goulart, M. Fiore, E. MacRae, & H. Carneiro (Orgs.), Drogas e cultura. Novas perspectivas, p. 91-104. Salvador: EDUFBA, 2008.

RUCHE, Gerg; KIRCHHEIMER, Otto. Punishment and social structure. New York: Columbia University Press, 1939.

SALLA, Fernando; BALLESTEROS, Paula R. Democracia, direitos humanos e condições das prisões na América do Sul. Research project of Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2008.

SANTOS, Marcia Maria; ALCHIERI, João Carlos; FLORES FILHO, Adão José. Encarceramento Humano: uma revisão histórica. Revista Interinstitucional de Psicologia, Juiz de Fora, v.2, n.2, p.170-181, 2009.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquema de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

_____. Análise de políticas públicas: Diagnóstico de problemas, recomendações e soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. VALHEIRO, Ricardo Alves. ITO, Leticia Elena. Os think tanks na América Latina e a produção de conhecimento aplicado à política pública. *Revista Brasileira de Tecnologias Sociais*, v.4, n.2, p.117-126. 2017.

SILVA, Emanuel Luiz Souza. Condenados as galés. *Revista de História.com*. 2011. <https://web.archive.org/web/20160304194038/http://www.revistadehistoria.com.br/secao/artigos/condenados-as-gales>. Acessado em 19/05/2019.

SILVA. Glauco Perez da. *Desenho de Pesquisa*. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Enap, 2018.

SJÖBLOM, Gunnar. Problemi e soluzioni in política. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, v. 14, n. 01, p. 41- 85, 1984.

SOARES, Márcia. Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), 8, Anais. Gramado, p. 1-32, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n.16, ano 8, Porto Alegre, p.20-40, 2006.

THOMSON, Robert. The Programme to Policy Linkage: The Fulfilment of Election Pledges on Socio-Economic Policy in the Netherlands, 1986-1998. In *European Journal of Political Research*, v.40, p.171-197, 2001.

THOMPSON, Augusto. *A questão penitenciária*. 5. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

TORGERSON, Douglas. Between Knowledge and politics: Three Faces of Policy Analysis. In *Policy Sciences*, v. 19, n.1, p. 33-59, 1986.

VASCONCELOS, Beto. CARDOZO, José Eduardo M. PEREIRA, Marivaldo de Castro. VITTO, Renato C. P de. Questão Federativa e Sistema Penitenciário (p. 31-77). In: *Para além da prisão reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018.

VENTURA, Carla Aparecida Arena; BENETTI, Débora Aparecida Miranda. A evolução da lei de drogas: o tratamento do usuário e dependente de drogas no Brasil e em Portugal. *SMAD, Rev. Eletrônica Saúde Mental Álcool Drog.* (Ed. port.), Ribeirão Preto, v.10, n. 2, p. 51-60, ago. 2014.

VERGARA, Sylvia C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 3.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

ZACKSESKI, Cristina. MACHADO, Bruno Amaral. AZEVEDO, Gabriela. Dimensões do encarceramento e desafios da política penitenciária no Brasil. *Crime e sociedade*. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 126, p. 2-22, 2016.

ZAMPIER, Debora. ‘Culpa de Ninguém’: entendendo falhas institucionais na gestão do sistema prisional (p. 79-112). In: *Para além da prisão reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018.

WACQUANT, Loic. A aberração carcerária à moda francesa. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 215-232, 2004.

_____. As prisões da miséria. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

_____. O lugar da prisão na nova administração da pobreza. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n. 80, p. 9-19, 2008.

WALMSLEY, R. World prison population List (10ª ed.). Londres: ICPS, 2015.

WEBER, Max. Economía y Sociedad. México: FCE, 1974.

ANEXOS

ANEXO 1: CORRELAÇÃO DEFICIT DE VAGAS E PRESOS PROVISÓRIOS.

Correlações

		PRESOS_PRO V	DEFICIT_VAGA S
PRESOS_PROV	Correlação de Pearson	1	,965**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	17	17
DEFICIT_VAGAS	Correlação de Pearson	,965**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	17	17

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

ANEXO 2: QUADRO SINÓTICO - MEDIDAS, DEMANDAS E IMPACTOS ESTABELECIDOS NO PLANO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA 2011.

PNPCP 2011			
MEDIDAS	DEMANDAS	IMPACTOS	AÇÃO PRESCRITA
Sistematizar e institucionalizar a Justiça Restaurativa	<p>a) Legislação que regulamente a justiça restaurativa como primeira possibilidade e com resolutividade válida;</p> <p>b) O convencimento dos integrantes dos órgãos de justiça criminal;</p> <p>c) A institucionalização da proposta e o envolvimento da sociedade;</p> <p>d) Um especial cuidado para evitar que a ampliação do acesso à justiça se transforme em aumento do poder punitivo (por isso o acusado deve ser acompanhado ou orientado por defensor e, em paralelo, deve ser promovida a transformação da mentalidade punitiva da população).</p>	<p>a) Maior sentimento de justiça e de segurança: possibilita às vítimas expressar o sentimento, afastar medos, participar da construção da solução; permite aos infratores compreender em concreto o dano, assumir responsabilidade, pedir desculpas;</p> <p>b) Resolução do conflito de fato, não só do processo;</p> <p>c) Desestímulo à criminalização e à busca do Judiciário para apreciar condutas irrelevantes;</p> <p>d) Redução de processos criminais;</p> <p>e) Redução de custos.</p>	NÃO PRESCRITA
Criação e implantação de uma política de integração social dos egressos do sistema prisional	<p>a) Elaborar e implantar um programa integrado com outros Ministérios e Poderes, que envolva ações sociais, familiares, educacionais e laborais;</p> <p>b) Incentivar fiscalmente as empresas que contratam egressos;</p> <p>c) Efetivar a assistência à educação, a capacitação profissional e laboral nas unidades prisionais, vinculando-as com ações para os egressos.</p>	<p>a) Redução da reincidência;</p> <p>b) Redução da violência e da criminalidade;</p> <p>c) Redução dos custos com a prisão;</p> <p>d) Redução do poder de persuasão e de agenciamento de pessoas pelos grupos organizados do crime.</p>	NÃO PRESCRITA
Aperfeiçoamento do sistema de penas e medidas alternativas à prisão	<p>a) Ampliação do objeto da política para todas as fases da persecução penal, adequação da intervenção conforme os delitos (ações temáticas);</p> <p>b) Implantação de serviços de monitoramento e de fiscalização;</p> <p>c) O poder executivo estadual deve assumir sua responsabilidade na execução dessa pena;</p> <p>d) Envolver as instituições da rede social na elaboração das políticas;</p>	<p>a) Melhor percepção da sociedade sobre justiça criminal;</p> <p>b) Envolvimento da sociedade na prevenção da criminalidade;</p> <p>c) Redução da reincidência;</p> <p>d) Redução dos danos do uso da prisão;</p> <p>e) Aprendizado de comportamentos sociais úteis;</p> <p>f) Redução do poder de persuasão e de agenciamento de pessoas pelos grupos organizados do crime.</p>	NÃO PRESCRITA

	<p>e) Celeridade e efetividade do uso da prisão provisória em caso de réu passível de aplicação de penas e medidas alternativas (PMAs);</p> <p>f) Alteração legislativa para promover PMAs como primeira possibilidade;</p> <p>g) Ampliar a aplicação para outros tipos penais;</p> <p>h) Utilizar a metodologia de atenção psicossocial como modelo para o sistema privativo de liberdade.</p>		
Implantação da política de saúde mental no sistema prisional	<p>a) Implantar as adequações procedimentais na fase processual, de execução penal e quando da desinternação ou liberação do interno;</p> <p>b) Instalar serviços adequados para realização dessa política;</p> <p>c) Atuar em conjunto com as políticas já existentes, do Ministério da Saúde, do Ministério da Assistência Social e do CNJ.</p>	<p>a) Promoção da saúde e do tratamento das pessoas com transtorno mental;</p> <p>b) Manutenção do vínculo familiar;</p> <p>c) Aumento das possibilidades de inserção social</p>	NÃO PRESCRITA
Ações específicas para os diferentes públicos	<p>a) Assegurar as visitas íntimas para a população carcerária LGBTTT (lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, travestis e transgêneros);</p> <p>b) Garantir a assistência pré-natal e a existência de espaços e serviços específicos para gestantes durante a gestação e também no período de permanência dos filhos das mulheres presas no ambiente carcerário (conforme Resolução deste Conselho);</p> <p>c) Elaborar políticas de respeito às mulheres transexuais e travestis nos presídios estaduais;</p> <p>d) Estudar a possibilidade de unidades específicas para população LGBTTT (acompanhar a experiência em andamento, de Minas Gerais);</p> <p>e) Garantir a acessibilidade nas unidades prisionais,</p>	<p>a) Diminuição de conflitos e da violência no sistema prisional;</p> <p>b) Conformidade com a individualização da pena e garantia à dignidade humana;</p> <p>c) Desenvolvimento da espiritualidade e aumento da perspectiva de vínculos sociais de pertencimento e inclusão.</p>	NÃO PRESCRITA

	<p>conforme a orientação da NBR 9050;</p> <p>f) Garantir as condições de manifestação e de profecia de todas as religiões e credos;</p> <p>g) 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;</p> <p>h) Aplicar a separação de pessoas presas por facção criminosa para aquelas que realmente estejam ligadas a grupos organizados do crime e que precisem de controle ou proteção, eliminando as separações por origem, isto é, por locais de moradia, que supostamente são comandados por determinados grupos, evitando assim a criação de unidades específicas por facções criminosas;</p> <p>i) Elaborar e implantar metodologia específica para cada público.</p>		
<p>Prisão provisória sem abuso</p>	<p>a) Garantir a defesa técnica plena e efetiva;</p> <p>b) Criar meios rápidos e eficientes para instrução do pedido de liberdade provisória;</p> <p>c) Apoiar a proposta de alternativas penais à prisão provisória, especialmente o monitoramento eletrônico;</p> <p>d) Melhorar a eficiência das secretarias de juízos;</p> <p>e) Determinar o fim da carceragem nos distritos policiais;</p> <p>f) Manutenção dos mutirões carcerários para identificar situações irregulares;</p> <p>g) Apoiar as medidas necessárias para o voto do preso provisório;</p> <p>h) Promover a integração dos sistemas informatizados que contêm dados prisionais e judiciais;</p>	<p>a) Diminuição da população carcerária;</p> <p>b) Redução dos danos do uso da prisão;</p> <p>c) Redução do poder de persuasão e de agenciamento de pessoas pelos grupos organizados do crime.</p>	<p>NÃO PRESCRITA</p>

	<p>i) Aplicar a execução provisória da pena.</p>		
Defensoria Pública plena	<p>a) Instalar Defensoria Pública em todos os Estados e na União;</p> <p>b) Garantir autonomia financeira e administrativa com previsão orçamentária;</p> <p>c) Ampliar número de defensores públicos estaduais e da União, bem como garantir quadro de apoio técnico adequado e suficiente;</p> <p>d) Garantir a presença dos defensores nas delegacias e unidades prisionais, assim como reforçar a obrigatoriedade da sua visita nas unidades;</p> <p>e) Fomentar a criação de centrais de assistência a presos provisórios.</p>	<p>a) Acesso à justiça;</p> <p>b) Combate à seletividade penal do sistema de justiça criminal;</p> <p>c) Redução da violência, tortura, tensões e corrupção no ambiente prisional</p>	NÃO PRESCRITA
Fortalecimento do controle social	<p>a) Fortalecer jurídica, social e financeiramente os conselhos de comunidade, os conselhos penitenciários e os patronatos;</p> <p>b) Combater a violência institucional (com ênfase na erradicação da tortura e na redução das letalidades policial e prisional);</p> <p>c) Criar um mecanismo nacional e mecanismos estaduais de prevenção à tortura, nos moldes “Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes” (promulgado pelo Decreto nº 6.085/2007);</p> <p>d) Instituir procedimento de investigação para toda morte ocorrida no sistema prisional e monitorar seu funcionamento;</p> <p>e) Produzir e divulgar regularmente dados sobre o sistema prisional (capacidade, lotação, especificidades da população, receitas, despesas, dados detalhados de óbitos, denúncias de tortura, recursos do FUNPEN etc.) e sobre as polícias (denúncias,</p>	<p>a) Sociedade mais próxima das questões criminais e penitenciárias;</p> <p>b) Desmistificação das questões criminais e penitenciárias;</p> <p>c) Melhora na gestão das instituições criminais e penitenciárias, no clima organizacional e na promoção de saúde mental de seus trabalhadores e usuários;</p> <p>d) Cumprimento dos fundamentos de um Estado Democrático de Direito.</p>	NÃO PRESCRITA

	<p>operações, apreensões, vitimização de policiais etc.);</p> <p>f) Fortalecer corregedorias e ouvidorias autônomas;</p> <p>g) Garantir autonomia e condições adequadas de funcionamento aos institutos médicos legais.</p>		
Enfrentamento das “drogas”	<p>a) Ampliar a assistência de saúde e social aos dependentes químicos, em conformidade com a Política Nacional de Saúde Mental;</p> <p>b) Viabilizar mecanismos que garantam a aplicação de medidas como o tratamento voluntário para pessoas com dependência em drogas, em substituição à pena privativa de liberdade;</p> <p>c) Fomentar a discussão a respeito do uso, da dependência e do tráfico de drogas, e sobre os investimentos públicos aplicados na prevenção e no combate às drogas;</p> <p>d) Desenvolver ações integradas entre os Ministérios para geração de oportunidades econômicas e sociais para as populações vulneráveis e em risco social;</p> <p>e) Fomentar a capacitação dos agentes penitenciários para lidar com dependentes químicos;</p> <p>f) Fomentar a adoção de políticas de controle de acesso de drogas e materiais proibitivos nas unidades por meio de mecanismos tecnológicos, eliminando a prática de revista íntima nos familiares e visitantes das pessoas presas;</p> <p>g) Mobilizar autoridades para o cumprimento do art. 26 e do § 7º do art. 28 da Lei n. 11.343/2006 (Lei de Drogas), que trata dos serviços de atenção à saúde para o usuário ou dependente de drogas preso e determina a disponibilização ao infrator de estabelecimento de saúde no caso de porte de drogas para consumo pessoal, respectivamente;</p>	<p>a) Redução do poder de persuasão e de agenciamento de pessoas pelos grupos organizados do tráfico de drogas;</p> <p>b) Maior possibilidade de redução de crimes ligados ao consumo de drogas;</p> <p>c) Redução da violência;</p> <p>d) Tratamento às pessoas dependentes e seus familiares.</p>	NÃO PRESCRITA

	<p>h) Promover a assimilação da cultura de substitutivos penais à prisão e outras formas de extinção da punibilidade, como o indulto natalino</p>		
<p>Arquitetura prisional distinta</p>	<p>a) Estabelecer padrões de pequena, média e grande complexidade para as construções prisionais, considerando as especificidades do público que será abrigado e as atividades que devem existir nas unidades;</p> <p>b) Garantir que os espaços sejam pensados a partir das necessidades das pessoas que os habitam, que nele trabalham e que os visitam. As estratégias de segurança devem ser garantidas sem desprezar o desenvolvimento sadio e seguro da vida;</p> <p>c) Respeitar os princípios de acessibilidade, de desenho universal e da ecologia humana;</p> <p>d) Fazer gestão com os Estados para o cumprimento dos padrões estabelecidos na Resolução 03/2005 do CNPCP, e suas alterações;</p> <p>e) O Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e os departamentos estaduais responsáveis pela administração prisional devem aprovar apenas projetos em conformidade com a Resolução 03/2005 do CNPCP, e suas alterações, e demais legislação pertinente;</p> <p>f) Eliminar o uso de celas-container.</p>	<p>a) Redução da tensão dentro das unidades prisionais;</p> <p>b) Maior segurança para presos e funcionários;</p> <p>c) Funcionamento de atividades educativas, laborais, sociais, esportivas, culturais e de lazer;</p> <p>d) Redução das doenças respiratórias e dermatológicas nas unidades prisionais.</p>	<p>NÃO PRESCRITA</p>
<p>Metodologia prisional nacional e gestão qualificada</p>	<p>a) Implantar a ESPEN com tarefas de pesquisa, ensino e intercâmbio e articulá-la às escolas estaduais;</p> <p>b) Dar continuidade com maior eficácia na proposta do Plano Diretor do Sistema Prisional;</p> <p>c) Garantir a gestão prisional por profissionais da área;</p> <p>d) Promover e formalizar a parceria entre os Ministérios na implantação</p>	<p>a) Orientação quanto à atuação profissional;</p> <p>b) Combate à arbitrariedade, ao abuso de poder e à prática de violência, tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes;</p> <p>c) Respeito à dignidade humana dos presos e seus familiares;</p> <p>d) Valorização dos profissionais do sistema prisional.</p>	<p>NÃO PRESCRITA</p>

	<p>das políticas criminais e penitenciárias, como as ações já desenvolvidas com o Ministério da Educação e Cultura e com o Ministério da Saúde;</p> <p>e) Intensificar os esforços para implantação das Diretrizes para Educação no Sistema Prisional e para a implantação do Plano Nacional de Saúde no Sistema Prisional;</p> <p>f) Fomentar a criação e implantação, nos Estados, de quadros de carreira do pessoal administrativo, especializado, de instrução técnica e de vigilância;</p> <p>g) Promover estudo sobre a viabilidade de criação, em âmbito federal, estadual e municipal, da carreira de agentes responsáveis pela fiscalização e pelo monitoramento do livramento condicional, do trabalho externo e das penas alternativas, para acompanhar os condenados em liberdade condicional, os presos em trabalho externo, em qualquer regime de execução, e os condenados a penas alternativas à prisão;</p> <p>h) Promover estudos para realizar concurso público para diretores de unidades prisionais.</p>		
<p>Combate aos ganhos da ineficiência</p>	<p>a) Combater a corrupção em todos os níveis;</p> <p>b) Estimular a criação ou o incremento de serviços de inteligência penitenciária, bem como de grupos de gerenciamento de crises;</p> <p>c) Dar preferência aos mecanismos de monitoramento psicossocial em detrimento aos de monitoramento eletrônico;</p> <p>d) No uso de monitoramento eletrônico, associar a atenção psicossocial e não o sobrepôr à aplicação de pena privativa de liberdade ou à condicional;</p> <p>e) Garantir a presença do preso diante do Juiz da Execução Penal, nos atos jurídicos, primando pelos seus direitos</p>	<p>a) Racionalidade no uso dos recursos públicos;</p> <p>b) Aplicação dos recursos destinados ao fim proposto;</p> <p>c) Priorização de ações que tenham efeito na causa da criminalidade e na sua possibilidade de reversão, não no fortalecimento exclusivamente do sistema de controle.</p>	<p>NÃO PRESCRITA</p>

	<p>constitucionais, em detrimento do sistema de videoconferência, conforme posição já manifesta pelo CNPCP;</p> <p>f) Cobrar exiguidade de prazo e transparência na execução dos recursos repassados pela União aos Estados para despesas com penas e medidas de segurança, sendo que fica condicionada a liberação de novos valores à prévia aprovação de prestação de contas de verbas utilizadas nos últimos 24 meses para as mesmas finalidades, conforme o art. 203 da LEP;</p> <p>g) Criar mecanismos mais simples e ágeis para a execução dos recursos repassados pela União aos Estados, principalmente para finalidade de construção e reforma, tais como o repasse fundo-a-fundo.</p>		
Gestão legislativa	<p>a) Estruturar uma imprescindível e intensa gestão de acompanhamento, intervenção e proposição legislativa neste contexto;</p> <p>b) Atuar no sentido de evitar retrocessos legislativos, como o PL 111 e outros, em trâmite no Senado Federal, que prevêem a pena de detenção para usuários de drogas;</p> <p>c) Agilizar reformas pontuais do Código Penal, do Código de Processo Penal e da Lei de Execução Penal, sem prejuízo de sua sistematização;</p> <p>d) Propor que seja vedada a divulgação pública de informações sobre perfil psicológico de pessoas presas e eventuais diagnósticos feitos nos estabelecimentos prisionais;</p> <p>e) Propor que seja configurada nulidade absoluta dos procedimentos disciplinares quando não houver intimação do defensor do preso;</p>	<p>a) Maior coerência legislativa;</p> <p>b) Melhora nas condições de gestão da justiça criminal;</p> <p>c) Maior previsibilidade na gestão orçamentária</p>	NÃO PRESCRITA

	<p>f) Propor que seja vedada a regressão de regime por saldo;</p> <p>g) Propor a reformulação do Regime Disciplinar Diferenciado, de modo a reduzir o isolamento e a caracterizar objetivamente a necessidade do seu uso;</p> <p>h) Garantir que as instâncias competentes, como a Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) do Ministério da Justiça (MJ), o DEPEN e o CNPCP, sejam ouvidas nas alterações legislativas que se referem ao sistema criminal e penitenciário;</p> <p>i) Apoiar alterações legislativas que tenham como resultado a garantia de direitos.</p>		
<p>Construção de uma visão de justiça criminal e justiça social</p>	<p>a) Ampliar a discussão crítica da sociedade, dos meios de comunicação e das instituições de ensino superior no sentido de que o simples aumento das penas e a criação de novos tipos penais não trazem soluções aos estruturais problemas da criminalidade. O arrefecimento de tais problemas se inicia não com um maior rigor penal, mas com políticas sociais de inclusão;</p> <p>b) Estimular a melhoria sistemática das condições de humanidade nos cárceres, promovendo atenção material, à saúde, jurídica, educacional, social e laborativa, com o apoio da comunidade;</p> <p>c) Estimular a resolução de conflitos pela sociedade por meio da mediação, perdão e reconciliação, entre outras práticas que configurem a promoção de uma cultura de paz;</p> <p>d) Apoiar e estimular ações de promoção de qualidade de vida da população, respeito à diversidade e prática da alteridade como maneira de alcançar comunidades seguras;</p> <p>e) Estabelecer limite ao número de vagas no sistema prisional no País e gerenciar o sistema penal a partir disso;</p>	<p>a) Sociedade melhor informada e mais sensível a propostas de prevenção da criminalidade;</p> <p>b) Educação para uma cultura de paz;</p> <p>c) Gestão viável do sistema prisional;</p> <p>d) Prioridade às medidas do Estado Social em detrimento do Estado Penal</p>	<p>NÃO PRESCRITA</p>

	f) Garantir racionalidade do uso e expansão das alternativas à prisão.		
--	--	--	--

ANEXO 3: QUADRO SINÓTICO - MEDIDAS, DEMANDAS E IMPACTOS ESTABELECIDOS NO PLANO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA 2015.

PNPCP 2015			
MEDIDAS	DEMANDAS	IMPACTOS	AÇÃO PRESCRITA
Governança da política criminal e penitenciária.	<p>a) Institucionalização formal da política criminal e penitenciária por meio de norma que regule a atuação das diversas esferas de governo e poderes envolvidos, que defina de forma clara as competências, objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos. A norma deve também identificar e dividir riscos e oportunidades, bem como estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento da política;</p> <p>b) Elaboração de planos e objetivos pelos gestores que definam resultados da política com visão de longo prazo, baseados em evidências;</p> <p>c) Estabelecimento de modelo de participação social, no qual se promova o envolvimento da sociedade, dos usuários e demais partes interessadas na definição de prioridades da política;</p> <p>d) Aperfeiçoamento da capacidade organizacional e recursos, de modo a garantir a distribuição das responsabilidades entre os diversos atores da política, o balanceamento de poder e a disponibilidade de dotação orçamentária suficiente à realização das ações programadas;</p> <p>e) Seja estabelecida coerência entre os diversos atores envolvidos, bem como demais políticas públicas afetas, de forma que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas sejam alinhados, os resultados esperados possam ser alcançados e reforcem-se mutuamente, ampliando o impacto à população;</p> <p>f) Definição do escopo, do propósito e dos demandantes do sistema de monitoramento e avaliação, bem como de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política;</p> <p>g) Definição e formalização dos mecanismos e</p>	<p>a) adequação da política criminal e penitenciária aos modernos instrumentos de governança em políticas públicas;</p> <p>b) maior institucionalização da política e consequente melhoria de seus resultados;</p> <p>c) melhoria nos indicadores de segurança pública e de justiça.</p>	NÃO PRESCRITA

	<p>instrumentos para promoção da <i>accountability</i> da política;</p> <p>h) Elaboração sistemática de dados, de forma acessível e transparente.</p>		
<p>Alternativas penais, com justiça restaurativa e mediação penal prioritizadas</p>	<p>a) Consolidação do objeto da política de alternativas penais para abarcar a mediação penal, a justiça restaurativa e as medidas cautelares diversas da prisão e do monitoramento eletrônico;</p> <p>b) Legislação que regulamente a justiça restaurativa e demais alternativas penais como primeira possibilidade;</p> <p>c) Alocação da estrutura das alternativas penais em secretaria ou departamento que permita autonomia política e de gestão orçamentária em condições de competir com o paradigma punitivo;</p> <p>d) A sensibilização dos integrantes dos órgãos de justiça criminal sobre a política de alternativas penais;</p> <p>e) A institucionalização da proposta e o envolvimento da sociedade;</p> <p>f) Um especial cuidado para evitar que a ampliação das alternativas penais se transforme em aumento do poder punitivo e de criminalização de novas condutas;</p> <p>g) Instituir política de comunicação que incentive a implementação das alternativas penais, bem como que esclareça a população sobre as suas vantagens;</p> <p>h) Produção sistemática de dados sobre as alternativas penais;</p> <p>i) Fomento a mecanismos horizontalizados e autocompositivos, incentivando soluções participativas e ajustadas às realidades das partes envolvidas.</p>	<p>a) Maior sentimento de justiça e de segurança: possibilita às vítimas expressar o sentimento, afastar medos, participar da construção da solução; permite aos infratores compreender em concreto o dano, assumir responsabilidade, pedir desculpas;</p> <p>b) Resolução do conflito de fato, não só do processo;</p> <p>c) Desestímulo à criminalização e à busca do Judiciário para apreciar condutas irrelevantes;</p> <p>d) Redução de processos criminais;</p> <p>e) Redução de custos.</p> <p>f) Melhor percepção da sociedade sobre justiça criminal;</p> <p>g) Redução dos danos do uso da prisão;</p>	<p>NÃO PRESCRITA</p>
<p>Prisão Provisória sem abuso</p>	<p>a) incentivar a estruturação das cautelares previstas na Lei 12.403/2011, com a instalação das centrais de alternativas penais, bem como investigando os efeitos do monitoramento eletrônico sobre o encarceramento provisório, a fim de que seu</p>	<p>a) Diminuição da população carcerária;</p> <p>b) Redução dos danos do uso da prisão;</p> <p>c) Redução do poder de persuasão e de agenciamento</p>	<p>NÃO PRESCRITA</p>

	<p>uso se restrinja apenas aos casos em que se demonstrar necessário;</p> <p>b) Apoiar as iniciativas de adoção da audiência de custódia, assim como a aprovação do PLS 554/2011;</p> <p>c) Garantir a defesa técnica plena e efetiva, bem como assegurar a presença de defensor público quando não há advogado constituído;</p> <p>d) propor modificação legislativa que introduza prazo para julgamento dos recursos pelos tribunais nos processos de presos provisórios e a respectiva sanção jurídica quando não forem observados;</p> <p>e) O fim do encarceramento nos distritos policiais;</p> <p>f) Promover a integração dos sistemas informatizados que contêm tempo de encarceramento, dados prisionais e judiciais;</p> <p>g) Separação dos presos provisórios dos presos condenados de forma definitiva;</p> <p>h) Garantir a expedição da Guia de Recolhimento Provisório, com vistas a assegurar ao preso provisório a imediata concessão de direitos e benefícios inerentes à execução da pena, para efeito de cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei de Execução Penal e Súmula STF 716;</p>	<p>de pessoas pelos grupos organizados do crime.</p>	
<p>Implementação dos direitos das pessoas com transtornos mentais</p>	<p>a) Integração entre a equipe de saúde e o sistema de justiça;</p> <p>b) Adequar o aparato pericial aos pressupostos da reforma psiquiátrica e utilizar o dispositivo do serviço de avaliação e acompanhamento de medidas terapêuticas aplicáveis à pessoa com transtorno mental;</p> <p>c) Promover a capacitação dos órgãos de sistema de justiça sobre as modificações legislativas decorrentes da reforma psiquiátrica;</p> <p>d) Inclusão do paciente na decisão sobre a recuperação, uma vez que a presença do transtorno mental não esgota a questão da responsabilidade;</p>	<p>a) Promoção da saúde e do tratamento das pessoas com transtorno mental, em consonância com a reforma psiquiátrica;</p> <p>b) Manutenção do vínculo familiar e comunitário;</p> <p>c) Aumento das possibilidades de inserção social.</p>	<p>NÃO PRESCRITA</p>

	<p>e) Implantar as adequações procedimentais na fase processual, para evitar a entrada desnecessária de pessoas com transtornos mentais no sistema de internação;</p> <p>f) Promover a defesa técnica adequada para os indivíduos que cumprem medida de segurança.</p> <p>g) Atuar em conjunto com as políticas já existentes, do Ministério da Saúde, do Ministério da Assistência Social e do Conselho Nacional de Justiça.</p> <p>h) Garantir que toda a pessoa ao adentrar ao sistema de justiça criminal seja acolhida e avaliada na porta de entrada, nos termos da Portaria Interministerial que trata da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Pessoa Presa no âmbito do SUS (Portaria Interministerial n. 01/2014 – PNAISP)</p>		
<p>Redução do encarceramento feminino</p>	<p>a) Alteração da lei 11.343/2006 (Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas), respeitando as especificidades das mulheres;</p> <p>b) Aprimorar os critérios de criminalização secundária, visando melhoria das investigações criminais, especialmente nas diligências policiais realizadas em domicílios, que criminalizam mulheres por serem aquelas que em geral estavam presentes na residência;</p> <p>c) Favorecer a prisão domiciliar de mulheres gestantes ou com crianças;</p> <p>d) Incentivar pesquisa de levantamento de dados sobre a população carcerária feminina com o objetivo de fortalecer as políticas para as mulheres;</p> <p>e) Na aplicação de medidas cautelares diversas da prisão, priorizar as gestantes, puérperas e idosas;</p> <p>f) Inclusão nos inquéritos policiais de dados específicos para as mulheres, como gestação e maternidade;</p> <p>g) Política de geração de renda e criação de políticas</p>	<p>a) Reconhecimento das diferenças de gênero e criação de políticas para reduzi-las;</p> <p>b) Redução do crescimento da população prisional feminina;</p> <p>c) Proteção às crianças e adolescentes;</p> <p>d) Ampliação da prevenção de práticas ilícitas.</p>	<p>NÃO PRESCRITA</p>

	de trabalho e sociais universais para as mulheres.		
Reconhecimento do racismo como elemento estrutural do sistema punitivo	<p>a) Aprovação do Projeto de Lei 4471/2012 (fim dos autos de resistência);</p> <p>b) Melhoria dos sistemas de registros dos dados do sistema penal em relação a raça/cor da pele e avaliar a compatibilidade com o padrão de categorização do IBGE;</p> <p>c) Promover a maior participação das pessoas encarceradas, seus familiares e das comunidades mais criminalizadas na construção de planos de política criminal e penitenciária e durante o cumprimento da pena;</p> <p>d) Promover campanhas institucionais de formação profissional que combatam o racismo institucional e sua prática;</p> <p>e) Construir estratégias de mudança da doutrina de investigação policial (que supere a sobrevalorização da testemunha exclusivamente policial no inquérito, construa novos sistemas, novas práticas de abordagem de pessoas e enfrente instrumentos institucionais que ratificam práticas racistas, como “baralho do crime”, ou a “cartilha das tatuagens”;</p> <p>f) Estrutura social brasileira fundante hierarquizada racialmente e que coloca negros em posição de inferioridade.</p>	<p>a) Enfrentamento da seletividade do sistema de justiça criminal;</p> <p>b) Redução do crescimento da população prisional negra;</p> <p>c) promoção da equidade racial;</p> <p>d) promoção da justiça social.</p>	NÃO PRESCRITA
A vulnerabilidade dos mais pobres ao poder punitivo	<p>a) Ampliar a discussão crítica da sociedade, dos meios de comunicação e das instituições de ensino superior sobre os mecanismos de seleção do sistema punitivo;</p> <p>b) Estimular a produção de pesquisas científicas sobre os mecanismos de seleção dos processos de criminalização;</p> <p>c) Apoiar e estimular ações de promoção de qualidade de vida da população, respeito à diversidade e prática da alteridade como maneira de alcançar comunidades seguras;</p> <p>d) Apoiar iniciativas para a implementação de audiências</p>	<p>a) Promoção a justiça social;</p> <p>b) Prioridade às medidas do Estado Social em detrimento do Estado Penal;</p> <p>c) Redução do crescimento da população prisional.</p>	NÃO PRESCRITA

	<p>de custódia, inclusive com a aprovação do PLS 554/2011;</p> <p>e) Garantir a defesa técnica desde a entrada do acusado no fluxo do sistema de justiça criminal;</p> <p>f) Garantir racionalidade do uso da prisão e priorizar as alternativas penais.</p>		
<p>Novo tratamento jurídico para os Crimes Contra o Patrimônio</p>	<p>a) Garantir a defesa técnica desde a entrada do acusado no fluxo do sistema de justiça criminal;</p> <p>b) Apoiar iniciativas para a implementação de audiências de custódia, inclusive com a aprovação do PLS 554/2011;</p> <p>c) Reforçar propostas legislativas que:</p> <p>a. reduzem as penas dos crimes patrimoniais sem violência, para possibilitar que em casos simples não haja flagrante e para que se admita a suspensão condicional do processo em todos os casos;</p> <p>b. modificam a ação penal dos crimes patrimoniais sem violência para pública condicionada à representação da vítima;</p> <p>c. cindem o núcleo do tipo penal do crime de roubo, para propiciar melhores condições de avaliação de casos de diferente gravidade;</p> <p>d. adotam causas de extinção de punibilidade nos casos de reparação do dano da vítima;</p> <p>d) Instituir estratégias que possibilitem o uso da justiça restaurativa e da mediação penal para os crimes contra o patrimônio.</p>	<p>a) Diminuição da população carcerária;</p> <p>b) Redução dos danos do uso da prisão;</p> <p>c) Participação da vítima no processo penal;</p> <p>d) Melhoria dos índices de reparação dos danos das vítimas.</p>	<p>NÃO PRESCRITA</p>
<p>O impacto das “drogas”</p>	<p>a) Fomentar o debate acerca das inúmeras experiências de descriminalização e de despenalização que têm surgido no mundo;</p> <p>b) Estimular o estudo e a avaliação das opções legislativas dos outros países a respeito da diferenciação entre o usuário de drogas e o traficante;</p> <p>c) Incentivar a discussão a respeito do uso, da dependência e do tráfico de drogas, e sobre os investimentos públicos aplicados na prevenção e na “guerra às drogas”, ouvindo também os usuários;</p>	<p>a) Redução do poder de persuasão e de agenciamento de pessoas pelos grupos organizados do tráfico de drogas;</p> <p>b) Maior possibilidade de redução de crimes ligados ao consumo de drogas;</p> <p>c) Redução da violência;</p> <p>d) Tratamento às pessoas dependentes e seus familiares;</p> <p>e) Possibilidade do surgimento de opções à criminalização, com legislações adaptadas à realidade brasileira.</p>	<p>NÃO PRESCRITA</p>

	<p>d) Ampliar a assistência de saúde e social aos dependentes químicos, em conformidade com a Política Nacional de Saúde Mental, mobilizando as autoridades para o cumprimento do art. 26 e do §7º do art. 28 da Lei 11.343/2006 (Lei de Drogas), que trata dos serviços de atenção à saúde para o usuário ou dependente de drogas preso;</p> <p>e) Viabilizar mecanismos que garantam a aplicação de medidas como o tratamento voluntário para pessoas com dependência em drogas tidas como ilícitas;</p> <p>f) Desenvolver ações integradas entre as esferas de governo para geração de oportunidades econômicas e sociais para as populações vulneráveis e em risco social;</p> <p>g) Alterar a Lei 11.343/2006 para permitir tratamento diferenciado nas hipóteses de privilégio e de ausência de interesse de natureza econômica;</p> <p>h) Promover a assimilação da cultura de alternativas penais e outras formas de extinção da punibilidade, como o indulto.</p>		
Defensoria Pública plena	<p>a) Promover a adequada estruturação das defensorias públicas;</p> <p>b) Garantir a presença dos defensores nas delegacias e unidades prisionais, assim como reforçar a obrigatoriedade da sua visita nas unidades;</p> <p>c) Fomentar a criação de centrais da defensoria pública de assistência a presos provisórios, sentenciados e de programas de inspeção nas unidades prisionais;</p> <p>d) Na implantação da Emenda Constitucional nº 80/2014, priorizar a atuação de defensores públicos na área criminal e de execução penal.</p>	<p>a) Acesso à justiça;</p> <p>b) Combate à seletividade penal do sistema de justiça criminal;</p> <p>c) Redução da violência, tortura, tensões e corrupção no ambiente prisional;</p> <p>d) Efetivação do direito à duração razoável do processo.</p>	NÃO PRESCRITA
Adequação das medidas de segurança à reforma psiquiátrica	<p>a) priorizar o investimento nos mecanismos de tratamento ambulatorial e de desinternação por meio da elaboração de Projeto Terapêutico Singular, bem como na implementação do Serviço de Avaliação e Acompanhamento de</p>	<p>a) Promoção da saúde e do tratamento das pessoas com transtorno mental;</p> <p>b) Adequação dos procedimentos judiciais e da execução à reforma psiquiátrica;</p>	NÃO PRESCRITA

	<p>Medidas Terapêuticas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei, criando instrumentos jurídicos para a autonomia desse serviço.</p> <p>b) Elaborar projeto de extinção dos Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico, assim como as alas de tratamento psiquiátrico, em parceria com o Judiciário local, com metas a curto, médio e longo prazos, sendo o longo prazo não superior a quatro anos, em respeito ao disposto na Lei 10.216/01, pela Resolução N° 5/2004 do CNPCP, Resolução N° 4/2010 do CNPCP e pela Resolução N° 113/2010, e Portaria 26, de 31 de março de 2011, ambas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Portaria n° 94/2014 do Ministério da Saúde.</p> <p>c) No projeto de extinção, utilizar os hospitais de custódia como último recurso e, quando existentes, integrá-los à Rede de Atenção à Saúde do SUS, adequando-se aos padrões exigidos na Política Nacional de Saúde Mental do SUS e aos princípios de integralidade, gratuidade, equidade e controle social.</p> <p>d) Propiciar apoio do Estado para identificação de dispositivos do SUAS e do SUS para a moradia assistida das pessoas sem suporte familiar;</p> <p>e) Promover a defesa técnica adequada para os indivíduos que cumprem medida de segurança.</p> <p>f) Equipar devidamente as unidades periciais para a realização do exame de cessação de periculosidade.</p> <p>g) Promover capacitação dos órgãos de sistema de justiça sobre a legislação decorrente da reforma psiquiátrica e seus reflexos nas decisões judiciais e aparato de execução;</p> <p>h) Promover a desinternação ou liberação do interno, conforme orientações do Serviço de Avaliação e Acompanhamento de Medidas Terapêuticas Aplicáveis</p>	<p>c) Aumento das possibilidades de inserção social.</p>	
--	--	--	--

	<p>à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei;</p> <p>i) Atuar em conjunto com as políticas já existentes, especificamente dos Ministérios da Saúde, da Assistência Social e do CNJ.</p>		
Implantação do sistema nacional de alternativas penais	<p>a) Criação de órgão no âmbito do Ministério da Justiça com autonomia para gerir a política de alternativas penais;</p> <p>b) implantação do Sistema Nacional de Alternativas penais, com a criação nas estruturas dos Poderes Executivos estaduais em cooperação com os municipais, de centrais com equipe própria para a execução da política de alternativas penais;</p> <p>c) encaminhamento do anteprojeto do Sistema Nacional de Alternativas Penais – SINAPE e sua aprovação;</p> <p>d) Instituição de órgão de participação e controle social da política de alternativas penais em âmbito nacional, bem como nos estados;</p> <p>e) Envolver as instituições da rede social na elaboração das políticas;</p> <p>f) Aprimorar a articulação entre o Poder Executivo e os órgãos do Sistema de Justiça Criminal para o fortalecimento das alternativas penais;</p>	<p>a) Envolvimento da sociedade na prevenção da criminalidade;</p> <p>b) Redução da reincidência;</p> <p>c) Redução dos danos do uso da prisão;</p> <p>d) Aprendizado de comportamentos sociais úteis;</p> <p>e) Redução do poder de persuasão e de agenciamento de pessoas pelos grupos organizados do crime.</p>	NÃO PRESCRITA
Monitoração Eletrônica para fins de desencarceramento	<p>a) Priorização do uso da tecnologia da monitoração como combate ao encarceramento, principalmente o provisório;</p> <p>b) Aplicação da monitoração como medida de desencarceramento, delimitando o público alvo e os casos de utilização, a partir dos seguintes critérios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. utilização como medida cautelar apenas nos casos em que as demais medidas não forem suficientes, evidenciando-se seu caráter subsidiário; 2. utilização como instrumento para possibilitar a conversão do regime semi-aberto em prisão domiciliar quando houver trabalho externo ou estudo, evitando o retorno diário ao estabelecimento e 	<p>a) Diminuição da população carcerária</p> <p>b) Redução dos danos do uso da prisão</p> <p>c) Não utilização como política de segurança pública</p> <p>d) Utilização como medida de inclusão social</p>	NÃO PRESCRITA

	<p>favorecendo a reintegração social;</p> <p>3. não utilização em saídas temporárias, porquanto já aferido mérito do sentenciado;</p> <p>4. não utilização no regime aberto;</p> <p>5. utilização para evitar regressão do regime aberto para o semi-aberto;</p> <p>6. utilização nas hipóteses de inexistência de vaga em estabelecimento de regime semi-aberto adequado, permanecendo o sentenciado no aberto;</p> <p>7. vedar o uso dentro de estabelecimento prisional.</p> <p>c) Inserção de equipes multidisciplinares no acompanhamento da monitoração eletrônica;</p> <p>d) A monitoração eletrônica como política de desencarceramento e de inserção social;</p> <p>e) Aplicação transitória, devendo ter prazo determinado e sintonia com a duração razoável do processo;</p> <p>f) Necessidade de proteção dos dados da monitoração;</p> <p>g) Aplicação sempre com menor dano ao cumpridor da medida, buscando usar aparelhos e tecnologias que atendam a esse fim;</p> <p>h) A monitoração eletrônica deve ser facultativa ao cumpridor;</p>		
<p>Fortalecimento da política de integração social no sistema prisional</p>	<p>a) Elaborar um programa integrado com outros Ministérios e Poderes, que envolva ações sociais, familiares, educacionais e laborais;</p> <p>b) Incentivar fiscalmente as empresas que contratam presos e egressos;</p> <p>c) Criar canais que possibilitem às políticas públicas em geral ingressarem no âmbito do sistema prisional;</p> <p>d) Efetivar a assistência à educação, capacitação profissional e laboral, inclusive desportiva, nas unidades prisionais;</p> <p>e) Incentivar a aplicação de projetos que proporcionem a remissão pela leitura;</p>	<p>a) Redução da reincidência;</p> <p>b) Redução da violência e da criminalidade;</p> <p>c) Redução dos custos com a prisão;</p> <p>d) Redução da força e da razão de existir das organizações criminosas no sistema prisional.</p>	<p>NÃO PRESCRITA</p>

	<p>f) A criação de canais de diálogo entre as diversas instituições, conselhos e comissões envolvidas;</p> <p>g) Apoiar o diálogo com a própria comunidade carcerária, com as associações de familiares de presos e egressos, reconhecendo-as como grupos legítimos.</p>		
Ampliação da transparência, da participação Social e do controle da execução penal	<p>a) Fortalecer os conselhos de comunidade, os conselhos penitenciários, assim como todas outras entidades e associações de atuação social e popular, ligadas à defesa dos direitos e interesses dos serviços da execução penal (Pastorais carcerárias, associações de familiares de presos, etc.), respeitando e apoiando suas autonomias e suas finalidades no controle, fiscalização ou representação, bem como o incentivo de sua atuação em rede;</p> <p>b) Criar diretrizes nacionais que facilitem a definição de atribuições entre os diversos conselhos;</p> <p>c) Fortalecer corregedorias e ouvidorias da administração da execução penal, autônomas (Resolução nº 03/2014 – CNPCP);</p> <p>d) Dar transparência a toda informação referente a letalidade no interior do estabelecimento prisional e no transporte de presos;</p> <p>e) Incentivar o desenvolvimento de sites e mecanismos de informação por parte dos Estados sobre unidades prisionais, endereços, informações para visitação, além de dados gerais sobre a população carcerária;</p> <p>f) Tornar mais transparente a escolha e nomeação dos membros dos diversos conselhos e comissões ligados ao sistema prisional.</p>	<p>a) Sociedade mais próxima de questões criminais e penitenciárias;</p> <p>b) Desmistificação das questões criminais e penitenciárias;</p> <p>c) Maior consciência social e responsabilização do apenado;</p> <p>d) Melhora na gestão das instituições criminais e penitenciárias, no clima organizacional e na promoção de saúde mental de seus trabalhadores e usuários;</p> <p>e) Cumprimento dos fundamentos de um Estado Democrático de Direito</p>	NÃO PRESCRITA
Trabalhadores e metodologia prisional nacional	<p>a) Fomentar, por meio de proposta de projeto de lei, a regulamentação nacional da profissão de agente penitenciário e de suas atividades nos serviços de execução penal em todo o país, vedando a terceirização;</p> <p>b) Garantir a gestão prisional por profissionais da área;</p>	<p>a) Regulamentação nacional da profissão dos agentes penitenciários e das suas atividades no contexto da execução penal, criando um marco nacional de identidade profissional e de atribuições ;</p> <p>b) Orientação quanto à atuação profissional e da gestão prisional;</p>	NÃO PRESCRITA

	<p>c) Fomentar a criação e implantação, nos Estados, de quadros de carreira específico do pessoal penitenciário, seja de segurança e vigilância, equipe multiprofissional, técnico e administrativo;</p> <p>d) Propor plano nacional de atenção à saúde física e psicológica, preventiva e curativa, dos agentes penitenciários e demais profissionais do sistema prisional;</p> <p>e) Propor programa nacional de educação continuada dos agentes penitenciários e demais profissionais do sistema prisional;</p> <p>f) Propor políticas nacionais de enfrentamento às organizações criminosas que agem dentro ou fora dos presídios, com o aprimoramento dos serviços de inteligência penitenciária articulado com outros órgãos de polícia e de justiça criminal.</p> <p>g) Propor estratégia nacional de atenção integral à saúde dos agentes penitenciários e demais profissionais do sistema prisional, no âmbito do Sistema único de Saúde - SUS;</p>	<p>c) Valorização dos profissionais do sistema prisional;</p> <p>d) Qualificação do serviço público de execução penal;</p> <p>e) Respeito à dignidade humana dos presos e seus familiares;</p> <p>f) Recuperação da legitimidade do Estado como executor de políticas públicas, mantenedor da execução da pena e garantidor de direitos no sistema prisional.</p>	
<p>Respeito à diversidade</p>	<p>a) Criar e implementar política de diversidade no sistema prisional;</p> <p>b) Assegurar as visitas íntimas para a população carcerária LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e travestis);</p> <p>c) Garantir a assistência pré-natal, o parto, o puerpério e o aleitamento, bem como a existência de espaços e serviços específicos para gestantes durante a gestação e também no período de permanência dos filhos das mulheres presas no ambiente carcerário (Resolução CNPCP nº 03/2009);</p> <p>d) Estabelecer ações voltadas às famílias das mulheres encarceradas para fortalecimento dos seus vínculos;</p> <p>e) Implementar a Resolução conjunta nº 01, de 2014, do CNPCP e CNCD (Conselho Nacional de Combate à Discriminação), que estabelece parâmetros de</p>	<p>a) Diminuição de conflitos e da violência no sistema prisional;</p> <p>b) Conformidade com a individualização da pena e garantia à dignidade humana;</p> <p>c) Desenvolvimento da espiritualidade e aumento da perspectiva de vínculos sociais de pertencimento e inclusão.</p>	<p>NÃO PRESCRITA</p>

	<p>acolhimento de LGBT em privação de liberdade;</p> <p>f) Garantir a acessibilidade nas unidades prisionais, conforme Lei 13.146/2015 (estatuto da pessoa com deficiência), Resolução nº 09/2011 do CNPCP e NBR 9050;</p> <p>g) Garantir as condições de manifestação e de profecia de todas as religiões e credos;</p> <p>h) 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;</p> <p>i) Implantar para os povos indígenas serviço de intérprete, hábitos alimentares específicos, saúde indígena, expressão religiosa e adaptação do calendário e cerimonial dos diferentes povos indígenas;</p> <p>j) Elaborar e implantar metodologia específica para cada público e política de igualdade racial</p>		
<p>Condições do cárcere e tratamento digno do preso</p>	<p>a) Garantir o cumprimento da Resolução nº 09/2011 do CNPCP, que edita as diretrizes básicas para a arquitetura prisional;</p> <p>b) Combater a violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução das letalidades policial e prisional;</p> <p>c) Instituir procedimento de investigação para toda morte ocorrida no sistema prisional e monitorar o seu funcionamento;</p> <p>d) Implementar a Lei 12.847/2013, que institui o Sistema nacional de Prevenção e Combate à Tortura, cria o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura;</p> <p>e) Estabelecer limite ao número de vagas no sistema prisional no País e gerenciar</p>	<p>a) Redução da tensão dentro das unidades prisionais;</p> <p>b) Maior segurança para presos e trabalhadores;</p> <p>c) Redução da letalidade no sistema prisional;</p> <p>d) Tratamento digno e humanizado, em cumprimento aos fundamentos de um Estado Democrático de Direito.</p>	<p>NÃO PRESCRITA</p>

	<p>o sistema penal a partir disso (“<i>numerus clausus</i>”);</p> <p>f) Instituir mecanismos de fiscalização e controle do sistema prisional de âmbito nacional, com poderes sancionatórios.</p>		
<p>Gestão prisional e combate aos fatores geradores de ineficiência</p>	<p>a) Realizar estudos para viabilizar repasse de recursos fundo a fundo, que facilite o acesso aos recursos, mas mantenha a função de indução de políticas públicas do Ministério da Justiça.</p> <p>b) Modificar as prioridades de destinação dos recursos do FUNPEN, para que alcance a política criminal de forma ampla, desde aspectos da porta de entrada e, no tocante ao sistema, com equilíbrio para investimento no sistema prisional, medidas de segurança, alternativas penais, monitoramento eletrônico, política para egressos e garantia de direitos;</p> <p>c) Estimular e fomentar a implantação de modelos alternativos de gestão prisional com participação da comunidade e da sociedade civil, com possibilidade de financiamento público para sua implantação e manutenção, a exemplo de modelos já existentes;</p> <p>d) Aprofundar o debate, para oferecer parecer e posicionamento do CNPCP, sobre os modelos de terceirização, privatização e sobre atividades típicas estado, relativos à administração dos serviços de execução penal.</p> <p>e) Fomentar nos Municípios maior participação na execução penal e nas condições de encarceramento das populações locais, inclusive e principalmente daquelas recolhidas em estabelecimentos distantes da administração estadual.</p> <p>f) Promover a regulamentação nacional da gestão prisional.</p>	<p>a) Racionalidade no uso dos recursos públicos;</p> <p>b) Diminuição de custos do sistema prisional;</p> <p>c) Otimização dos resultados na inserção social; Aplicação dos recursos destinados ao fim proposto;</p> <p>d) Priorização de ações que tenham efeito na causa da criminalidade e na sua possibilidade de reversão, não na ampliação do controle penal.</p>	<p>NÃO PRESCRITA</p>
<p>Egressos e política de reintegração social</p>	<p>a) Desenvolvimento de uma Política Nacional de reintegração que envolva Ministérios correlatos (Trabalho, assistência social, Educação, Saúde) e a Sociedade Civil;</p>	<p>a) Promoção da justiça social;</p> <p>b) Redução da reincidência;</p> <p>c) Fortalecimento da política de reintegração social.</p>	<p>NÃO PRESCRITA</p>

	<p>b) Estimular a criação de patronatos ou órgãos similares nas unidades da federação que não possuem equipamentos destinados a executar a política de reintegração social;</p> <p>c) Criar canais que facilitem ao preso ou egresso obter documentos aptos ao exercício da plena cidadania e certidões de antecedentes que respeitem o disposto no art. 202 da LEP, principalmente com o fim de auxiliá-lo na obtenção de emprego;</p> <p>d) Instituir medidas que favoreçam a inserção dos egressos no mercado de trabalho;</p>		
--	---	--	--

ANEXO 4: CORRELAÇÕES ENTRE ORÇAMENTO UTILIZADO, VAGAS NO SISTEMA, DEFICIT DE VAGAS E NOVAS VAGAS

Correlações

		ORC UTILIZ	VAGAS
ORC_UTILIZ	Correlação de Pearson	1	,185
	Sig. (bilateral)		,478
	N	17	17
VAGAS	Correlação de Pearson	,185	1
	Sig. (bilateral)	,478	
	N	17	17

Correlações

		ORC_UTILIZ	DEFICIT_VAG
ORC_UTILIZ	Correlação de Pearson	1	,394
	Sig. (bilateral)		,118
	N	17	17
DEFICIT_VAG	Correlação de Pearson	,394	1
	Sig. (bilateral)	,118	
	N	17	17

Correlações

		ORC UTILIZ	NOVAS_VAGA S
ORC_UTILIZ	Correlação de Pearson	1	-,243
	Sig. (bilateral)		,347
	N	17	17
NOVAS_VAGAS	Correlação de Pearson	-,243	1
	Sig. (bilateral)	,347	
	N	17	17