

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

CAROLINA CUTRUPI FERREIRA

Política penitenciária nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de  
produção estatística

SÃO PAULO

2021

CAROLINA CUTRUPI FERREIRA

Política penitenciária nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de  
produção estatística

Tese apresentada à Escola de Administração de  
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas  
como pré-requisito para obtenção do título de  
doutora em Administração Pública e Governo

**Linha de pesquisa:** Transformações do Estado e  
Políticas Públicas

**Orientador:** Rafael Alcadipani da Silveira

**Orientadora:** Maíra Rocha Machado

SÃO PAULO

2021

Ferreira, Carolina Cutrupi.

Política penitenciária nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística / Carolina Cutrupi Ferreira. - 2021.

383 f.

Orientador: Rafael Alcadipani da Silveira.

Co-orientador: Máira Rocha Machado.

Tese (doutorado CDAPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Administração pública - Brasil. 3. Prisões - Política governamental. 4. Prisão - Estatística. I. Silveira, Rafael Alcadipani da. II. Machado, Máira Rocha. III. Tese (doutorado CDAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. IV. Fundação Getulio Vargas. V. Título.

CDU 35(81)

Ficha Catalográfica elaborada por: Isabele Oliveira dos Santos Garcia CRB SP-010191/O

Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getulio Vargas - SP

CAROLINA CUTRUPI FERREIRA

**Política penitenciária nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como pré-requisito para obtenção do título de doutora em Administração Pública e Governo

**Linha de pesquisa:** Transformações do Estado e Políticas Públicas

**Data de Aprovação:**

**Banca Examinadora:**

---

Rafael Alcadipani da Silveira (Orientador)

---

Maíra Rocha Machado (Orientadora)

---

Renato Sérgio de Lima (EAESP/FGV)

---

Felipe Athayde Lins de Melo (UFSCAR)

---

Natália Pires de Vasconcelos (INSPER)

*We are star stuff which has taken its destiny into its own  
hands.  
Carl Sagan*

## AGRADECIMENTOS

Esta tese o resultado do esforço coletivo de um conjunto de pessoas que apoia e acrescenta na minha trajetória pessoal e profissional. A elas atribuo os créditos e a mim a responsabilidade pelo processo de redação, erros e omissões.

Agradeço à vida e a todas as oportunidades e vivências nessa jornada acadêmica, em que elegi a o desenvolvimento desta tese como prioridade. As alegrias, os ensinamentos, as dores e as perdas deste percurso de quatro anos estão marcadas no desenvolvimento da minha capacidade de transformação e crescimento e respeito ao resultado final deste estudo.

Agradeço à Fundação Getulio Vargas e à CAPES pela bolsa de doutorado que permitiu financiar esta pesquisa.

Agradeço à minha orientadora Máira Rocha Machado por me ensinar, desde o primeiro de dia de estágio, a criar e manter relações respeitadas com todas as pessoas que aparecem em nossos caminhos, a ética e o rigor de ser pesquisadora acadêmica, a manter a leveza em situações caóticas e a partir delas propor soluções inovadoras. Das muitas qualidades da Máira que inspiram e pautam meu agir pessoal e profissional, o processo desta tese mostrou suas qualidades de orientadora de respeitar meu tempo e acolher minhas limitações e sempre trazer o olhar construtivo nos meus momentos destrutivos. A Máira é inspiradora como pessoa e como pesquisadora, e toda contribuição positiva que a tese eventualmente proporcionar são reflexos da formação e apoio dos últimos 14 anos.

Agradeço ao Rafael pela confiança em ter aceitado a orientação já em curso, pela paciência e respeito ao longo de todo este processo, o otimismo e o apoio incondicional nos momentos mais sensíveis. Rafael acreditou em mim e no meu projeto, ensinou o rigor e o trabalho árduo que a pesquisa acadêmica exige, que o aprendizado é sempre coletivo e a importância de se ter autonomia e responsabilidade nas decisões difíceis. Sua produção científica foi o parâmetro de qualidade que guiou este percurso.

Agradeço ao programa de Doutorado da Escola de Administração de Empresas de São Paulo por me acolher como aluna de doutorado com bolsa integral e fornecer auxílio administrativo e financeiro para a participação de eventos científicos. Agradeço, na pessoa do coordenador e prof. Mario Aquino Alves, por esta incrível oportunidade de crescimento e intercâmbio de ideias. Agradeço à Lidiane Mendes Barbosa e à Andressa Munhoes por todo o suporte administrativo ao longo do curso.

Sou grata aos docentes da EAESP/FGV, que contribuíram com generosidade e dedicação na construção do conhecimento: André Samartini, Nelson Lerner Barth, Abraham

Laredo Sicsú, Luiz Carlos Bresser-Pereira, Guilherme Casarões, Ely Paiva, Chico Aranha e Miguel Caldas e às professoras Marlei Pozzebon e Adriana Wilmer. Aos alunos de graduação que acompanhei nas imersões em Brasília e Florianópolis, e à Larissa, pela oportunidade do trabalho conjunto e todo o suporte em diversos momentos desta tese.

Um agradecimento especial aos professores Kurt Eberhart Von Mettenheim, Renato Sérgio de Lima e à professora Gabriela Lotta pela leitura cuidadosa e pela avaliação ao meu projeto de qualificação, cujas contribuições foram incorporadas no desenvolvimento da tese, à professora Natalia Pires de Vasconcelos e aos professores Renato e Felipe Athayde Lins de Melo pela riqueza de comentários ao texto final da tese.

Agradeço ao Núcleo de Estudos sobre o Crime e a Pena da DireitoSP, nas pessoas das coordenadoras Maíra e Marta, pelas inúmeras oportunidades de trabalhar como pesquisadora e de debater meus projetos e textos, bem como das versões iniciais deste trabalho.

Um super agradecimento a todos os entrevistados e entrevistadas pela generosidade em dispor de tempo e paciência, em contextos adversos de pandemia e home office, para contar suas trajetórias e explicar o funcionamento das políticas e programas de seus órgãos ou entidades.

Um agradecimento carinhoso aos companheiros de doutorado da EAESP que sempre me apoiaram e se empenharam em entender minhas ideias: Ana Helena, Bernardo Buta, Alessandra Obara, Mayra Polizel, Fabiana Tock, Tulio Martins, Claudia Acosta, Elisa Larroude, Giordano Magri, Alan Fernandes, Beatriz Corrales e Raquel Sobral Nonato.

Aos meus queridos amigos que me apoiam e torcem desde sempre pela minha felicidade: Anna Olimpia, Marianna, Nathalia, Ieda, Fabiano, Carol Yoko, Alexandre, Dani, Fernanda Emy, Christy, Vera, Silas, Felipe, Laura, Fernanda e Vitor. Um agradecimento muito especial à Tamara, que sempre acreditou no meu potencial, torceu muito pelo meu ingresso no programa e, além de me apoiar em todos os momentos críticos (antes e durante a tese), leu versões, trouxe soluções e palavras de confiança e carinho que me deram confiança de seguir em frente.

Aos meus pais eu agradeço por serem as fundações de todas as minhas estruturas, pelo apoio das minhas escolhas e pela inspiração diária sobre generosidade, dedicação e amor incondicional. Às minhas avós por todo amor e carinho. Ao Tião, Dudu, Ciço, Frida, Didi, Saru, Tofu e Biju por me ensinarem todos os dias sobre resiliência e superação. Eles são os parceiros de tese que tornaram este projeto muito mais bonito e feliz.

Por fim, agradeço ao Diego pelos aprendizados, risadas, crescimentos diários e sua capacidade de sempre trazer o melhor de mim. Diego assume meus projetos como os dele, compra as minhas brigas e causas sem perguntar por quê. Incentivou meu ingresso no programa, ouviu as muitas ideias desta tese, revisou capítulos e me acompanhou nas viagens (físicas, mentais e transcendentais), além de ser meu companheiro de projetos e de vida.



## RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo identificar e analisar os atores que participam e como se relacionam na implementação da política penitenciária nacional. Parte-se da abordagem dos estudos de implementação que considera a natureza indeterminada destes processos, as especificidades do contexto político-institucional brasileiro e a necessidade de articulação entre os atores em arranjos institucionais. Assim, buscamos analisar a interação entre os atores em uma política específica e como a produção estatística é um instrumento que organiza estas relações para a execução de políticas.

Para tanto, realizou-se extenso levantamento documental e 33 entrevistas semiestruturadas a partir da estratégia metodológica da resolução reiterada de problemas e da análise documental. Buscou-se a teorização dos dados a partir da comparação entre ligações e mecanismos entre os atores em períodos sucessivos separados por descontinuidades nos contextos institucionais. As principais conclusões apontam uma tendência de centralização da política penitenciária e a diversificação na adoção de instrumentos regulatórios, de incentivos e produção de informações estatísticas. Mas, a despeito desta tendência, os instrumentos existentes ainda são insuficientes para promover mecanismos de coordenação direcionada a objetivos comuns.

Esta pesquisa traz contribuições teóricas, metodológicas e empíricas. Dialoga com os estudos recentes sobre arranjos de atores institucionais e instrumentos com a implementação de políticas penitenciárias, cuja produção é escassa na área. Adota a estratégia indutiva da resolução reiterada de problemas, cuja metodologia pode ser replicada para outras políticas públicas e fenômenos de longa duração. Por fim, traz como contribuição empírica a sistematização de eventos de uma política específica em um longo período da administração pública, além de extensa análise documental sobre a produção de estatísticas sobre pessoas custodiadas no país.

**Palavras-chaves:** implementação de políticas públicas, arranjos institucionais, instrumentos de políticas, política penitenciária, estatísticas prisionais; prisão

## ABSTRACT

This research aims to identify and analyze the actors who participate and how they relate to the implementation of the national penitentiary policy. It starts with the implementation studies approach that considers the indeterminate nature of these processes, the specificities of the Brazilian political-institutional context, and the need for articulation between actors in institutional arrangements. Thus, we seek to analyze the interaction between actors in a specific policy and how statistical production is an instrument that organizes these relationships for the execution of policies.

An extensive documental survey and 33 semi-structured interviews were carried out based on the methodological strategy of repeated problem solving and documental analysis. We sought to theorize the data from the comparison between connections and mechanisms between actors in successive periods separated by discontinuities in institutional contexts. The main conclusions point to a trend towards centralization of penitentiary policy and diversification in the adoption of regulatory instruments, incentives, and production of statistical information. But despite this trend, current instruments are still insufficient to promote coordination mechanisms aimed at common goals.

This research brings theoretical, methodological, and empirical contributions. It dialogues with recent studies on the arrangements of institutional actors and instruments with the implementation of penitentiary policies, whose production is scarce in the area. It adopts the inductive strategy of repeated problem solving, whose methodology should be useful to other public policies and long-lasting phenomena. Finally, it brings as an empirical contribution the systematization of events of a specific policy over a long period of public administration, in addition to extensive documentary analysis on the production of statistics on people in custody in Brazil.

**Keywords:** public policy implementation, institutional arrangements, policy instruments, prison policies, prison data

## RESÚMEN

Esta investigación tiene como objetivo identificar y analizar los actores que participan y cómo se relacionan con la implementación de la política penitenciaria nacional. Se parte del enfoque de estudios de implementación que considera la indeterminación de estos procesos, las especificidades del contexto político-institucional brasileño y la necesidad de articulación entre actores en los arreglos institucionales. Así, buscamos analizar la interacción entre actores en una política específica y cómo la producción estadística es un instrumento que organiza estas relaciones para la ejecución de políticas.

Para ello, se realizó una extensa encuesta documental y 33 entrevistas semiestructuradas basadas en la estrategia metodológica de resolución repetida de problemas y análisis documental. Buscamos teorizar los datos a partir de la comparación entre conexiones y mecanismos entre actores en períodos sucesivos separados por discontinuidades en contextos institucionales. Las principales conclusiones apuntan a una tendencia hacia la centralización de la política penitenciaria y la diversificación en la adopción de instrumentos regulatorios, incentivos y producción de información estadística. Pero a pesar de esta tendencia, los instrumentos existentes siguen siendo insuficientes para promover mecanismos de coordinación orientados a objetivos comunes.

Esta investigación trae aportes teóricos, metodológicos y empíricos. Dialoga con estudios recientes sobre los arreglos de los actores e instrumentos institucionales con la implementación de las políticas penitenciarias, cuya producción es escasa en la zona. Adopta la estrategia inductiva de resolución repetida de problemas, cuya metodología puede ser replicada para otras políticas públicas y fenómenos de larga duración. Finalmente, trae como aporte empírico la sistematización de hechos de una política específica durante un largo período de la administración pública, además de un extenso análisis documental sobre la producción de estadísticas sobre personas detenidas en el país.

**Palabras llave:** implementación de políticas públicas, arreglos institucionales, instrumentos de política, política penitenciaria, estadísticas penitenciarias

## FIGURAS

Figura 1 Etapas de revisão bibliográfica sobre políticas públicas de segurança e penitenciária .....	48
Figura 2 Mapeamento dos atores da política penal no Brasil e delimitação do objeto do capítulo .....	83
Figura 3 Linha do tempo com distribuição dos eventos e de relações causais entre os atores.	87
Figura 4 Linha do tempo de eventos do período da institucionalização .....	91
Figura 5 Linha do tempo de eventos do período da manutenção .....	104
Figura 6 Linha do tempo de eventos do período da concentração .....	122
Figura 7 Mapa de movimento de sentenciados no relatório do Ministério da Justiça (1861)	164
Figura 8 Modelo de ficha individual adotado pela administração francesa .....	169
Figura 9 Modelo de boletim individual anexo ao Código de Processo Penal de 1941 .....	172
Figura 10 Modelo de boletim individual anexo ao Decreto-Lei nº 3.992 de 1941 .....	172
Figura 11 Modelo de quadro estatístico do Decreto n.89.087/1983.....	183
Figura 12 Quadro Número de presos por extensão da pena do Censo Penitenciário de 1995	186
Figura 13 Figura do relatório do Infopen sobre o sistema prisional estadual.....	189
Figura 14 Imagem do relatório do Infopen sobre o sistema prisional federal .....	190
Figura 15 Interface da plataforma Geopresídios .....	200
Figura 16 Portal com estatísticas do BNMP.....	204
Figura 17 Aba de cálculo de requisitos temporais de cumprimento de pena do SEEU .....	205
Figura 18 Trecho de formulário sobre informações prisionais do Infopen .....	222
Figura 19 Formulário de inspeção dos estabelecimentos penais do "Sistema Prisional em Números" .....	223
Figura 20 Formulário de inspeção dos estabelecimentos penais do "Sistema Prisional em Números" .....	229
Figura 21 Arranjo institucional da política penitenciária a partir do período da concentração (2009-2018) .....	255
Figura 22 Bases de dados integrantes do Portal Sinesp.....	341
Figura 23 Codificação de leis penais de 1976-2018.....	374

## QUADROS

Quadro 1 Revisão da literatura sobre segurança pública.....	49
Quadro 2 Revisão da literatura sobre política penitenciária.....	55
Quadro 3 Desafios da política penitenciária segundo Sá e Silva (2010).....	57
Quadro 4 Relação de pessoas entrevistadas, vinculação, data da entrevista e duração.....	65
Quadro 5 Vantagens e desvantagens das técnicas de coleta de dados.....	69
Quadro 6 Tipos de documentos integrantes do banco de dados da pesquisa .....	77
Quadro 7 Número de documentos analisados por tipo.....	78
Quadro 8 Resumo da metodologia da pesquisa.....	79
Quadro 9 Periodização da política penitenciária nacional entre os anos 1976 e 2018.....	88
Quadro 10 Conteúdo das leis penais e processuais penais aprovadas no período "Institucionalização".....	96
Quadro 11 Conteúdo das leis penais e processuais penais aprovadas no período "Manutenção" .....	105
Quadro 12 Período correspondente ao ano de criação dos fundos penitenciários estaduais...	110
Quadro 13 Conteúdo das leis penais e processuais penais aprovadas no período da concentração .....	144
Quadro 14 Comparativo entre características das bases de dados nacionais sobre população prisional .....	218
Quadro 15 Comparativo entre critérios das bases de dados nacionais sobre população prisional .....	226
Quadro 16 Exemplos de instrumentos da política penitenciária nacional por período .....	261
Quadro 17 Histórico de critérios de repasses do Funpen e dos valores repassados às unidades federativas (em R\$) .....	314
Quadro 18 Parâmetros para a aplicação dos recursos repassados na modalidade fundo a fundo do Funpen (Portarias MJSP n. 1.414/2016 e n. 72/2017).....	315
Quadro 19 Direcionamento na aplicação dos recursos relativos aos repasses de 2017 e 2018 (Portarias n. 1.221/2017 e n. 225/2018) .....	315
Quadro 20 Comparativo das atividades financiáveis pelo Funpen previstas no art. 3º da LC 79/1994.....	317
Quadro 21 Execução financeira dos recursos do Funpen transferidos na modalidade fundo a fundo (em R\$).....	322
Quadro 22 Sugestões de ações para a otimização de recursos do Funpen pelos gestores estaduais.....	326
Quadro 23 Conteúdos previstos para os módulos do Sisdepen .....	333
Quadro 24 Questões de auditoria realizada pelo TCU sobre sistema prisional.....	347
Quadro 25 Existência de fóruns de articulação em âmbito estadual/distrital.....	350
Quadro 26 Regras para a progressão de regime da Lei nº 13.964/2019.....	361
Quadro 27 Número de leis penais aprovadas por ano e período .....	371
Quadro 28 Número de leis penais aprovadas por ano e período .....	374
Quadro 29 Relação de leis do período da institucionalização .....	382
Quadro 30 Relação de leis do período da manutenção.....	382
Quadro 31 Relação de leis do período da concentração .....	383

## SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade  
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
APAC - Associação de Proteção e Assistência aos Condenados  
BNMP - Banco Nacional de Mandados de Prisão  
BNMP 2.0 - Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (Cadastro Nacional de Presos)  
CDDPH - Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CF/88 – Constituição Federal de 1988  
CGU – Controladoria-Geral da União  
CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos  
CJP - Comissão Justiça e Paz  
CNIEP – Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais  
CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público  
CNPCCP – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária  
CNPGC - Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas  
Corte IDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos  
CP – Código Penal  
CPP – Código de Processo Penal  
CGU – Controladoria-Geral da União  
CRM – Conselho Regional de Medicina  
CRP - Conselho Regional de Psicologia  
Depen – Departamento Penitenciário Nacional  
DMF/CNJ - Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça  
DPE – Defensoria Pública do Estado  
DPU – Defensoria Pública da União  
ECI – Estado de Coisas Inconstitucional  
EBPM - Evidence-based policymaking  
FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública  
FPE – Fundo de Participação dos Estados  
FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FNSP - Fundo Nacional de Segurança Pública  
Funpen – Fundo Penitenciário Nacional  
GMF - Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário  
HC – *Habeas Corpus*  
IF – Intervenção Federal  
Infoseg - Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública  
Infopen - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias  
LCH – Lei dos Crimes Hediondos  
LEP – Lei de Execução Penal  
MNPCT- Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura  
MPE – Ministério Público Estadual  
MPF – Ministério Público Federal  
MPM – Ministério Público Militar  
MPU – Ministério Público da União  
MPV – Medida Provisória  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
OEA- Organização dos Estados Americanos  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PEESP - Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional  
PGR – Procuradoria Geral da República  
PL – Projeto de Lei  
PNAISP - Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP)  
PNAMPE - Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas  
PNASP - Plano Diretor de Melhorias para o Sistema Prisional  
PNSPDS - Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social  
PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública  
PNSSP - Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
Pronasci - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania  
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade  
RE – Recurso Extraordinário  
SAPS/MS - Secretaria de Atenção Primária à Saúde do Ministério da Saúde  
SDH – Secretaria de Direitos Humanos  
SEB/ME - Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação

SEEU - Sistema Eletrônico de Execução Unificado  
SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública  
SETEC/ME - Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação  
SPF – Sistema Penitenciário Federal  
SAP – Secretaria de Administração Penitenciária  
SSP – Secretaria de Segurança Pública  
SUSP - Sistema Único de Segurança Pública  
SINESPJC - Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal  
SNGCSP - Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública  
Sisdepen – Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional  
STJ – Superior Tribunal de Justiça  
STM – Superior Tribunal Militar  
STF – Supremo Tribunal Federal  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
SUS – Sistema Único de Saúde  
SV – Súmula Vinculante  
TCE – Tribunal de Contas do Estado  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TJ – Tribunal de Justiça  
TJM – Tribunal de Justiça Militar  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral  
UNODC - Escritório das Nações Unidas para drogas e Crime



## Sumário

<b>Introdução.....</b>	<b>20</b>
<b>1. LITERATURA SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>27</b>
<b>1.1 Estudos sobre implementação de políticas públicas.....</b>	<b>27</b>
1.1.1 A política pública como processo de ação coletiva.....	31
1.1.2 Arranjos institucionais para a implementação de ações governamentais.....	33
<b>1.2 Instrumentos de políticas públicas.....</b>	<b>35</b>
<b>1.3 Estatística como instrumento governamental.....</b>	<b>38</b>
<b>2. LITERATURA SOBRE POLÍTICA PÚBLICA PENITENCIÁRIA.....</b>	<b>43</b>
<b>2.1 Introdução .....</b>	<b>43</b>
<b>2.2 Procedimento de revisão sistemática da literatura.....</b>	<b>47</b>
<b>2.3 A literatura sobre políticas públicas de segurança.....</b>	<b>49</b>
<b>2.4 A literatura sobre políticas penitenciárias .....</b>	<b>55</b>
<b>2.5 Conclusões do capítulo .....</b>	<b>59</b>
<b>3. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA.....</b>	<b>61</b>
<b>3.1 A construção do objeto de pesquisa .....</b>	<b>61</b>
<b>3.2 Coleta de dados .....</b>	<b>63</b>
3.2.1 Documentos .....	63
3.2.2 Entrevistas .....	64
3.2.3 Vantagens e limitações das técnicas de pesquisa documental e entrevistas.....	68
<b>3.3 Análise dos dados.....</b>	<b>70</b>
3.3.1 Estratégia da resolução reiterada de problemas.....	70
3.3.2 Teoria fundamentada nos dados ( <i>grounded theory</i> ).....	75
3.3.3 Análise documental .....	76
<b>3.4 Resumo da metodologia de pesquisa.....</b>	<b>79</b>
<b>4. TRAJETÓRIA DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA NO BRASIL (1976 2018) .....</b>	<b>81</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>81</b>
<b>4.1 Periodização da política penitenciária nacional .....</b>	<b>85</b>
<b>4.2 Período da institucionalização (1975-1992).....</b>	<b>89</b>
4.2.1 Síntese do período .....	89
4.2.2 Poder Legislativo.....	92
4.2.3 Poder Executivo Federal.....	97
4.2.4 Poder Judiciário .....	99
<b>4.3 Período da manutenção (~1992-2008).....</b>	<b>101</b>
4.3.1 Síntese do período .....	101
4.3.2 Poder Legislativo.....	105
4.3.3 Poder Executivo federal.....	108
4.3.4 Poder Judiciário .....	113
<b>4.4 Período da concentração (~2009-2018) .....</b>	<b>120</b>
4.4.1 Síntese do período .....	120

4.4.2	Poder Judiciário .....	123
4.4.3	Poder Executivo federal.....	138
4.4.4	Poder Legislativo.....	143
<b>5.</b>	<b><i>PRODUÇÃO DE DADOS SOBRE O SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO</i></b>	<b>152</b>
<b>5.1</b>	<b>Breve histórico da produção e divulgação das estatísticas criminais .....</b>	<b>156</b>
5.1.1	A estatística criminal e penitenciária no Império .....	158
5.1.2	Os debates sobre dados criminais na Primeira República .....	168
5.1.3	A edição do Código de Processo Penal de 1941 .....	171
<b>5.2</b>	<b>Produção de dados criminais a partir do período da institucionalização (1976-1992) .....</b>	<b>175</b>
5.2.1	O IBGE e a tentativa de apurar tendências de criminalidade .....	175
<b>5.3</b>	<b>Produção de dados criminais no período da manutenção (1992-2009) .....</b>	<b>180</b>
5.3.1	Quadros estatísticos nos decretos de indulto .....	183
5.3.2	Censos penitenciários .....	185
5.3.3	Infopen.....	188
<b>5.4</b>	<b>Produção de dados criminais no período da concentração (2009-2018).....</b>	<b>192</b>
5.4.1	Sistemas de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen) .....	192
5.4.2	Dados sobre pessoas custodiadas e estabelecimentos penais do Conselho Nacional de Justiça .....	196
5.4.3	Dados sobre pessoas custodiadas e estabelecimentos penais do CNMP.....	207
5.4.4	Outros órgãos e sociedade civil .....	210
<b>5.5</b>	<b>Análise comparativa entre as bases de dados quantitativos .....</b>	<b>215</b>
5.5.1	Quadro Comparativo quanto à metodologia das bases de dados.....	217
5.5.2	Quadro Comparativo quanto aos critérios das bases de dados.....	225
5.5.3	Algumas conclusões sobre as bases de dados existentes.....	230
<b>5.6</b>	<b>O que mais poderia ser produzido sobre sistema prisional .....</b>	<b>232</b>
5.6.1	Reincidência .....	233
5.6.2	Superlotação prisional .....	237
5.6.3	Custo mensal da pessoa custodiada.....	241
5.6.4	Dados estatísticos dos procedimentos disciplinares instaurados e concluídos contra agentes públicos.....	243
5.6.5	Índice de Desenvolvimento Humano do Sistema Penitenciário (IDHP).....	244
<b>5.7</b>	<b>Conclusões do capítulo .....</b>	<b>245</b>
<b>6.</b>	<b><i>DISCUSSÃO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA NACIONAL</i></b> .....	<b>251</b>
<b>6.1</b>	<b>Os arranjos institucionais .....</b>	<b>252</b>
<b>6.2</b>	<b>Os instrumentos da política pública.....</b>	<b>260</b>
<b>6.3</b>	<b>Avaliação das capacidades estatais da política penitenciária nacional .....</b>	<b>267</b>
6.3.1	Capacidades administrativas.....	267
6.3.2	Capacidades políticas .....	270
<b>6.4</b>	<b>Novos contornos para a política pública penitenciária nacional.....</b>	<b>272</b>
<b>7.</b>	<b><i>CONSIDERAÇÕES FINAIS</i></b> .....	<b>276</b>
<b>8.</b>	<b><i>REFERÊNCIAS</i></b> .....	<b>281</b>

8.1	Fontes.....	281
8.2	Referências bibliográficas.....	291
	<i>APÊNDICE 1: FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL.....</i>	<i>310</i>
	<i>APÊNDICE 2: PROGRAMAS E AÇÕES DO DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL.....</i>	<i>328</i>
	<i>APÊNDICE 3: SISTEMAS DE INFORMAÇÕES DO DEPEN (SISDEPEN), NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA (SINESP) E O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP).....</i>	<i>331</i>
1.	Sistemas de Informações do Departamento Penitenciário Nacional.....	331
	<i>APÊNDICE 4: AUDITORIA OPERACIONAL COORDENADA DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO (2017-2018).....</i>	<i>345</i>
	<i>APÊNDICE 5: DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL RELACIONADAS AO SISTEMA PENITENCIÁRIO.....</i>	<i>353</i>
	<i>APÊNDICE 6: NOTAS METODOLÓGICAS SOBRE AS LEIS PENAIIS E PROCESSUAIS PENAIIS APROVADAS ENTRE 1976 E 2018.....</i>	<i>371</i>
	<i>ANEXO 1 – RELAÇÃO DE LEIS PENAIIS E PROCESSUAIS PENAIIS PROMULGADAS ENTRE OS ANOS DE 1976 E 2018.....</i>	<i>382</i>

## **Introdução**

Alguns comportamentos humanos são prejudiciais, mas nem todos são considerados crime. Algo ser considerado ou não prejudicial varia de acordo com o tempo e o país. Existem condutas que são consideradas criminosas em alguns países, mas não em outros (como o uso de certos tipos de drogas), bem como há assuntos que antes não eram objeto de regulamentação e passaram a ser criminalizados (a exemplo da prostituição infantil). Atualmente novas condutas e temas têm passado por algum tipo de regulamentação, como as que se tornaram tecnologicamente possíveis a um número substantivo de pessoas (como os crimes cibernéticos).

Comportamentos que são considerados crime em certos países, mas são tolerados em outros, refletem normas culturais arraigadas, ou seja, preocupações e valores daquela sociedade em uma determinada época (DURKHEIM, 1999), e podem se tornar crime por uma escolha política de como lidar com eles. A tolerância holandesa ao uso de drogas e ao pequeno traficante é uma política pública sobre o crime tanto quanto o proibicionismo brasileiro à grande maioria das substâncias entorpecentes. Vemos assim que o debate sobre crime e o controle de condutas indesejadas abrangem uma série de questões instrumentais, expressivas, emocionais e morais sobre as quais as pessoas razoáveis diferem (TONRY, 2012).

Distintas formas de pensar sobre e de lidar com diversos tipos de crime são fatores que dificultam a formulação de políticas públicas. Comportamentos criminosos podem ser abordados de formas diferentes, tais como políticas de prevenção, regulamentação em âmbito administrativo ou cível, omissão de agentes públicos ou aplicação da lei penal (TONRY, 2012).

Em alguns países a penalização da conduta contrária à lei é feita pelo sistema de Justiça, composto por atores que têm distintas tarefas, como a investigação de pessoas suspeitas pela prática de crimes (polícias), a apuração de responsabilidade (promotores), a imposição de sanções (juízes) e a gestão do cumprimento desta sanção (autoridades penitenciárias). O Presidente tem autoridade para emitir perdão ou comutar penas e as legislaturas promulgam e revisam as leis que definem os crimes e regem as penalidades.

O sistema de Justiça criminal se baseia em “ameaças legais”, ou seja, a criminalização transmite a mensagem de que determinado comportamento é proibido e, assim, as leis funcionam como uma ameaça ao evidenciar o que pode acontecer aos cidadãos que a transgredirem (TONRY, 2012). Estudos sobre punição debatem diferentes objetivos de uma sanção criminal, que podem ser organizados de acordo com as seguintes teorias modernas da pena: retribuição, dissuasão, reprovação social (denúnciação) e reabilitação prisional. Em linhas gerais, essas teorias estabelecem como objetivos (i) fazer a pessoa sofrer o mal em

proporção igual ao mal cometido (retribuição); (ii) fazer a pessoa sofrer um mal proporcional para dissuadi-la (e a outras pessoas) de cometerem crimes no futuro (dissuasão); (iii) exprimir uma reprovação moral do comportamento (denúnciação) ou (iv) colocar o condenado na prisão para reabilitá-lo (reabilitação prisional) (PIRES, 1998; 2004).

As evidências quanto à eficácia da sanção criminal para a redução da criminalidade são controversas. A certeza e a celeridade da punição teriam mais efeito que a severidade das penas, embora alguns autores entendam que o efeito dissuasório na prática de alguns crimes e sob determinadas circunstâncias possa ser confirmado (TONRY, 2012). Também não existem evidências empíricas sobre os efeitos moralmente educativos do direito penal, ou seja, de que a criminalização comunica de forma eficiente que determinados atos não devem ser praticados.

O percurso da teoria da reabilitação no mundo ocidental foi bem explorado pelas ciências sociais, que apontam que seu apogeu se deu no início do século XX e seu declínio iniciou-se a partir dos anos 1970, com críticas contundentes quanto à falência do ideal reabilitador da pena prisional (GARLAND, 2008). A partir dos anos 1990, surgem evidências sobre o potencial das sanções para a reabilitação de pessoas em conflito com a lei, mas seus exemplos se restringem a tratamentos direcionados a usuários de drogas ilícitas e programas cognitivo-comportamentais focados em determinados crimes, como abuso sexual, para a redução de ofensas futuras. (TONRY, 2012, p. 7).

As críticas sobre os efeitos potencialmente negativos da prisão, contudo, não foram suficientes para promover mudanças legislativas inovadoras no Brasil. O software Sispenas sistematizou 1.688 tipos penais da legislação brasileira e mostra que 97% das condutas nela previstas têm pena prisional, sendo que em 14% dos tipos o juiz pode escolher imposição de pena de prisão ou multa e somente 4 tipos penais não têm nenhuma pena mínima de prisão e/ou multa. Vemos assim que a prisão é escolhida e valorizada como a pena padrão na legislação criminal brasileira (MACHADO; MACHADO; ANDRADE, 2009), que assumiu como finalidade precípua a reintegração social da pessoa condenada.

Fato é que, esta ultra legiferação contribuiu para o crescimento acelerado nos índices de pessoas privadas de liberdade. Durante os anos 1970, o contingente era de aproximadamente 90 mil pessoas custodiadas, número que se manteve estável até o final dos anos 1980. A partir dos anos 1990, houve um aumento abrupto no número de prisões sem o correspondente crescimento da disponibilidade de vagas no sistema prisional brasileiro, alcançando em junho de 2014 um déficit prisional de 231.062 vagas, com uma taxa de ocupação de 161%, ou seja, 1,61 preso para cada vaga disponível (DEPEN, 2015).

Este déficit de vagas gera, dentre outros problemas, pressão sobre o sistema de justiça e violação aos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. A sanção penal consiste na suspensão do direito à liberdade por um período de tempo, o qual é determinado pelo exercício de dosagem realizado nos tribunais judiciais (GARGARELLA, 2008). A conceituação dos direitos fundamentais de pessoas custodiadas não segue o mesmo caminho indicado pelas teorias contemporâneas dos direitos fundamentais em geral, as quais pressupõem o titular de direitos como um sujeito livre e autônomo. O regime de direitos diferenciados parte desta constatação e define seu alcance a partir das possibilidades de sua vigência no arranjo penitenciário e prisional (ARIZA; ITURRALDE; TORRES, 2017).

Isso se dá porque os direitos relacionados com o conteúdo da pena — e que constituem a sua natureza — ficam suspensos durante o tempo de execução da sanção penal e só adquirem plena validade com o cumprimento da pena, como são os direitos civis e políticos. Dentro da prisão, os direitos econômicos, sociais e culturais tornam-se, por outro lado, direitos de realização imediata a cargo do Estado (ARIZA; ITURRALDE; TORRES, 2017). Neste sentido, o Estado é responsável pela manutenção da vida e do corpo dos reclusos, o que implica uma dupla responsabilidade pela proteção e responsabilidade da pessoa custodiada, e tem o dever de preservação da integridade física e de disponibilização de condições mínimas de existência digna.

Neste contexto, o objetivo desta pesquisa foi identificar os atores que participam, interferem e escolhem instrumentos para a implementação de ações voltadas às pessoas custodiadas. A partir da abordagem dos estudos de implementação, que analisam arranjos institucionais e instrumentos de políticas públicas, combinados com o objeto da política penitenciária nacional, estruturamos as seguintes perguntas orientadoras desta pesquisa: a) Quem são os atores envolvidos, quais são os seus papéis e de que forma interagem na produção da política? b) Os atores e seus papéis se alteram ao longo dos anos? c) Quais instrumentos organizam e estruturam as relações entre os atores? d) A produção de estatísticas sobre pessoas custodiadas e estabelecimentos penais contribui para a estruturação dos arranjos institucionais? Se sim, em que medida?

Para isso, fizemos um recorte destinado a investigar as ações voltadas às prisões pelos principais atores em âmbito nacional (Congresso Nacional, TCU, Supremo Tribunal Federal, CNJ, Ministérios da Justiça, CNMP, entre outros), buscando levantar o maior número possível de documentos e informações sobre o que foi feito pelas instituições entre os anos 1976 e 2018 em termos de execução de ações, regulamentações, avaliações, recomendações,

entre outras. A intenção foi explorar e tentar organizar o que havia sido produzido até então sobre a política penitenciária e, especificamente, sobre a gestão de dados sobre pessoas custodiadas e estabelecimentos penais.

Os achados da pesquisa foram mais ricos do que poderia se supor inicialmente. Construí uma periodização sucessiva dos arranjos político-institucionais das ações da política penitenciária e, com isso, concluí que as interações entre os atores se alteraram ao longo do tempo. O período mais recente sugere a concentração das ações pelos atores nacionais, bem como o adensamento das ações públicas e dos investimentos financeiros, que se tornaram objeto de fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo e pelo Poder Judiciário. Os diferentes períodos também apontam para uma tendência de aprimoramento dos instrumentos governamentais, com foco em mecanismos regulatórios com maior coercibilidade (decisões judiciais e resoluções internacionais), acordos, incentivos e produção de informações estatísticas.

A produção estatística avançou de forma substantiva nos últimos dez anos, mas ainda faltam instrumentos normativos com atribuições e responsabilidades formalmente estabelecidas para o compartilhamento de informações interinstitucionais. A produção estatística prisional traçou caminhos que encurtam distâncias para ações conjuntas entre os diferentes atores, mas ainda carece de pontes que permitam a união e a superação de trajetórias historicamente apartadas.

O trabalho está dividido em seis capítulos, além da presente introdução e as considerações finais, que trazem as principais contribuições e limitações da pesquisa.

O [capítulo 1](#) traz a revisão de literatura sobre implementação de políticas públicas, ou seja, o momento em que os planos formulados se tornarão realidade (LOTTA, 2019). O acúmulo de quatro gerações de estudos avançou na compreensão da implementação como um conjunto de cadeias decisórias complexas e altamente interativas. Incorporamos esta mudança de paradigma com a adoção do conceito de “ação pública” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a), e de “arranjos institucionais” (GOMIDE; PIRES, 2014) para designar um conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação da política. Neste modelo analítico, a produção estatística é um exemplo de instrumento da política pública, que dá sustentação e que organiza as relações cotidianas da implementação (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, 2012b; PIRES, 2016).

No [capítulo 2](#) elaborei uma revisão sistemática da literatura sobre políticas penitenciárias. O diagnóstico de carência de trabalhos sobre políticas públicas voltadas às prisões na produção das ciências sociais (SALLA, 2006; LOURENÇO; ALVAREZ, 2017) se

manteve na área da Administração Pública. A revisão sistemática foi uma ferramenta útil para identificar os principais debates sobre o tema e o potencial de contribuição teórica deste estudo. A maior parte da produção está concentrada no debate sobre temas relacionados à segurança pública e alguns trabalhos recentes analisam a articulação entre diferentes órgãos da segurança pública e os do sistema de Justiça e penitenciários na concepção de ações voltadas ao controle da criminalidade e da violência (SAPORI, 2002, 2007; CARVALHO; SILVA, 2011; BALLESTEROS, 2014).

Descrevi no [capítulo 3](#) o percurso desde a coleta até estratégia de análise dos dados. O panorama da literatura sobre o tema mostrou as lacunas que poderiam ser exploradas no campo da pesquisa. Parte-se da ideia de que a implementação de políticas voltadas às prisões consiste em um processo dinâmico, formado pela interação entre diversos atores e por meio de instrumentos que organizam estas ações. Neste sentido, promove-se uma pesquisa exploratória para compreender quais são os atores envolvidos, como eles interagem e quais são os instrumentos escolhidos para organizar suas ações.

O [capítulo 4](#) traz a narrativa dos períodos que definiram a política penitenciária nacional entre os anos de 1976 e 2018, segundo os arranjos entre os atores e os instrumentos adotados na custódia da pessoa em privação de liberdade. O vasto levantamento documental permitiu a estruturação de eventos em períodos que se caracterizam pela continuidade de determinadas ações e discontinuidades nas suas fronteiras temporais (HAYDU, 1998, BARLEY, 1986; LANGLEY, 1999). Buscou-se a teorização dos dados obtidos a partir da comparação de ligações e mecanismos entre os atores em períodos sucessivos, separados por discontinuidades nos contextos institucionais.

O [capítulo 5](#) se debruça sobre a produção de informações sobre custódia de pessoas, desde os primeiros registros na segunda metade do século XIX até o período da concentração (2009-2018), no qual se intensificaram os investimentos técnicos e financeiros na produção de bases de dados sobre pessoas presas e estabelecimentos penais. Realizei vasta análise de documentos históricos e relatórios oficiais, complementados por entrevistas com gestores públicos e pessoas integram ou já integraram os órgãos envolvidos na política.

No [capítulo 6](#) desenvolvi alguns pontos que abrangem as conclusões parciais dos capítulos anteriores sobre arranjos institucionais da política, seus instrumentos e o desenvolvimento de capacidades administrativas e políticas. Proponho uma avaliação das capacidades estatais produzidas pelos arranjos de cada período, bem como seus efeitos sobre os resultados desejados, de acordo com os tipos de instrumentos escolhidos (PIRES, 2016b e LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).



Considerarei que alguns dos temas são relevantes e complexos o suficiente para justificar uma contextualização e estudo mais específicos. Por isso, organizei em apêndices as descobertas sobre o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) ([Apêndice 1](#)), os principais programas e ações sob a responsabilidade do Depen ([Apêndice 2](#)), o Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen), o Sistema Nacional de Segurança Pública (Sinesp) e o Sistema Único de Segurança Pública ([Apêndice 3](#)), a auditoria operacional coordenada do sistema prisional conduzida pelo TCU ([Apêndice 4](#)), as principais decisões do STF relacionadas ao sistema penitenciário ([Apêndice 5](#)) e as notas metodológicas sobre o levantamento de leis penais e processuais penais aprovadas entre os anos de 1976 e 2018 ([Apêndice 6](#)). A relação completa destas leis integra o [Anexo 1](#).

A decisão de citar no corpo do texto a fonte/órgão oficial autor da citação (TCU, CNJ, STF) – exceção à regra da ABNT – e também por separar as fontes das citações bibliográficas teve como objetivo principal facilitar a compreensão do texto e as consultas às referências bibliográficas.

Por fim, é necessário explicitar a terminologia adotada neste estudo. A legislação trata a pessoa sujeita a um processo ou ao cumprimento de uma sanção criminal como “acusada”, “ré”, “presa” ou “condenada”. Optou-se pelo uso das expressões “pessoa custodiada”, “pessoa privada de liberdade” e correlatas. O conjunto de pessoas custodiadas é denominado neste trabalho de “população prisional”.

Embora a literatura do campo adote o termo “benefícios prisionais” para se referir à “progressão de regime”, “livramento condicional”, “indulto da pena”, entre outros, entendo que os institutos constituem direitos legalmente previstos que devem ser declarados pelo Poder Judiciário e assim são mencionados ao longo do texto. Por outro lado, manteve-se a terminologia legal para se referir aos serviços e assistências (jurídica, social, educacional, etc.) à pessoa privada de liberdade.

A palavra “atores”, no âmbito deste trabalho, designa todas as pessoas físicas ou jurídicas que atuam ativamente na tomada de decisões. Os atores devem ser capazes de desenvolver estratégias de ação que efetivamente tenham repercussões palpáveis sobre o desenrolar de determinada ação pública a ponto de modificá-la, aprimorá-la, ampliar o seu espectro de ação ou abortá-la (SARMENTO, 2012).

Definiu-se como “política penitenciária” o conjunto de projetos, programas ou serviços formulados e implementados pelo poder público relacionado aos estabelecimentos penais (cadeias públicas, penitenciárias, centros de detenção provisória, centros de progressão,

etc). A política penitenciária contempla o emprego de recursos administrativos, técnicos e financeiros na construção, reforma, ampliação de estabelecimentos penais (obras de engenharia), a gestão do número de pessoas lotadas em determinado espaço e a correspondente assistência material (alimentação, vestuário e instalações higiênicas), a oferta de assistência à saúde, à educação e ao trabalho e, por fim, a fiscalização pelos órgãos responsáveis e pela sociedade civil.

## **1. LITERATURA SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Este capítulo tem como objetivo apresentar como a literatura acadêmica debate o tema da implementação de políticas públicas de modo geral e, especificamente, os arranjos institucionais para a execução destas ações. Na primeira parte, situa-se a discussão sobre as fases de uma política pública. A partir deste panorama, aborda-se a fase de implementação como um processo de ação coletiva e, em seguida, como os arranjos institucionais contribuem na execução das ações. A segunda parte do capítulo traz a discussão sobre os conceitos e tipologias dos instrumentos de políticas públicas em geral e como as estatísticas públicas podem ser consideradas um instrumento da ação governamental.

### **1.1 Estudos sobre implementação de políticas públicas**

Parte da literatura sobre implementação discute a ideia de que as políticas públicas consistem em um ciclo deliberativo formado por um processo dinâmico, denominado ciclo de políticas públicas (SOUZA, 2003). Este ciclo perpassa diferentes fases, em geral denominadas de agenda, formulação, implementação e avaliação. As fases consistem em um instrumento analítico que permite uma melhor compreensão sobre os processos decisórios que compõem as políticas públicas (SOUZA, 2003; LOTTA, 2019). São processos contínuos e podem, inclusive, estar sobrepostos ao longo da materialização da política pública.

A fase de agenda é o momento de definição de quais serão os temas prioritários que terão a atenção do Estado. A literatura analisa como e por que determinados temas entram na agenda governamental e outros são ignorados ao longo do tempo (SOUZA, 2006; CAPELLA, 2006). A definição de agenda pode depender de três tipos de resposta: a primeira focaliza os problemas, ou seja, um problema entra na agenda quando algo deve ser feito a respeito; a segunda analisa a política e como se constrói a necessidade de enfrentar um problema; e, por fim, a terceira se concentra nos participantes, como políticos, partidos, grupos de pressão e burocracia (SOUZA, 2006).

A fase de formulação tem relação com o momento em que as políticas serão objeto de formulação, de planejamento e de decisão acerca de seus modelos e objetivos (LOTTA, 2019). O debate da literatura sobre formulação está relacionado aos modelos de tomada de decisão para colocar as ações em prática. O modelo de Lindblon considera que as decisões são incrementais, ou seja, pouco substantivas (LINDBLON, 1979). Já o “modelo da lata de lixo” (*garbage can*) assume que existem mais problemas do que soluções e, por isso, as organizações

constroem preferências para a solução dos problemas, e não o inverso (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972). Por fim, o “modelo da coalizão de defesa” trata as políticas enquanto subsistemas compostos de coalizões, cada uma com seus valores e crenças em disputa no processo de formulação (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

A fase de implementação, por sua vez, é o momento em que os planos formulados se tornarão realidade, o que depende fortemente da ação de burocratas e de instrumentos de ação estatal (LOTTA, 2019). A literatura traz diferentes concepções sobre o processo de implementação, considerando quem toma as decisões, que podem vir “de cima” e serem implementadas (visão *top down*) ou serem construídas a partir da base (visão *bottom up*). Nesta fase, discute-se a diferença entre o que foi formulado e a execução, bem como o papel dos diferentes atores nos resultados das políticas públicas, como se verá à frente.

Por fim, a fase de avaliação consiste na mensuração dos resultados das políticas públicas e pode acontecer em diversos momentos da implementação, como o monitoramento, ou após a implementação da política. A literatura visa compreender os diferentes instrumentos de avaliação utilizados, os resultados alcançados segundo as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade, atores envolvidos, entre outros.

A rigor, uma decisão em política pública representa apenas um conjunto de intenções sobre a solução de um problema, mas nada garante que a decisão seja transformada em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida (RUA, 1998). Ou seja, não existe relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação. Mas o que garante que, em um regime democrático, uma decisão se transforme em ação? (RUA, 1998). O acúmulo de estudos de avaliação reforçou a impressão de que havia um “elo perdido” entre os objetivos concebidos nos processos decisórios e os resultados alcançados (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973). Esse é o centro das discussões sobre implementação de políticas públicas, que é o foco de análise deste trabalho.

Implementação é um processo com diversos estágios que visa concretizar decisões básicas que correspondem à formulação da política pública, identificando os problemas a serem resolvidos, os objetivos a serem alcançados e o arranjo institucional para a sua execução (RUA, 1998). São as decisões e as ações para fazer uma política “sair do papel” e tornar-se intervenção na realidade. Sem implementação não haveria política pública (RUA, 1998), porém ela não está restrita à execução das decisões inicialmente tomadas, porque também requer decisões subsequentes a estas no decorrer do seu processo. O trabalho inaugural sobre implementação de Pressman e Wildavsky foi publicado em 1973 e atualmente já são quatro as gerações de estudos sobre o tema (LOTTA, 2019).

A primeira geração, ainda nos anos 1970, buscou analisar o conteúdo político, o processo de tomada de decisão e os motivos pelos quais as políticas públicas falhavam em relação aos objetivos iniciais. A maior parte dos primeiros estudos focava nos processos de tomada de decisão, partindo da ideia de implementação a partir de um olhar de “cima para baixo” (visão *top down*). Os estudos se preocupavam com a legitimidade da decisão na política, isto é, se os objetivos previamente propostos democraticamente estariam sendo subvertidos ou não em sua execução. Assim, o foco da análise era encontrar os erros na execução realizada pela camada burocrática (BARRETT, 2004; LOTTA, 2019).

Esta perspectiva de análise de implementação considerava a transformação da política dentro de circunstâncias normais, ou seja, em um processo sem problemas em que os burocratas estavam subordinados aos tomadores de decisão (HAM e HILL, 1993). Ela ignorava, contudo, o processo de gestão como um processo criativo, a presença de outros atores no processo e que a implementação não seguia a formulação, “seja porque objetivos são muito abrangentes e ambíguos, seja porque há atores e valores distintos envolvidos na implementação (LOTTA, 2019, p. 15).

Em contraposição à visão *top down*, estudos realizados nos anos 1970 e 1980 inauguraram a segunda geração de análise sobre implementação, com ênfase na visão *bottom up*. Segundo esta perspectiva analítica, a implementação deveria ser vista como parte contínua e integral do processo político, envolvendo barganha e negociação entre os que querem colocar a política em ação e os de quem as ações dependem. Esta política tem foco no que acontece na prática, sem se atentar à legitimidade e à conformidade, ganhando corpo a tese da importância de se compreender a burocracia como central à análise de políticas públicas (LOTTA, 2019).

Rua (1998) aponta limitações nas visões *top down* e *bottom up*. O primeiro modelo não admite ambiguidades na implementação das políticas públicas e supõe que rotinas organizacionais previamente estabelecidas sejam suficientes para induzir os implementadores à prática dos atos necessários, quando na realidade os processos se confundem e se interpõem (RUA, 1998). Para a autora, é pouco plausível a própria hipótese de que o topo da cadeia política tenha controle sobre o conjunto dos atores envolvidos na implementação e, ainda, que a comunicação entre atores situados em diversos níveis e em diferentes organizações seja eficaz (RUA, 1998).

Já o modelo *bottom up* explicita que os resultados pretendidos podem não ser alcançados nem mesmo se as decisões tomadas no topo da cadeia política forem fielmente traduzidas nas ações dos agentes implementadores (RUA, 1998). Em seu lugar, podem ocorrer outros resultados – positivos ou negativos – distintos do que fora planejado inicialmente na

política pública. O modelo, porém, não traz ferramentas que esclareçam o processo real de implementação (RUA, 1998).

A terceira geração de estudos, já nos anos 1990, concentrou vários modelos alternativos de análise que fogem da dicotomia *top down* e *bottom up* das décadas anteriores. Nesta geração, os estudos visaram compreender a implementação como um processo de interação entre diferentes atores, a partir da perspectiva de ambiguidade e conflito na análise do contexto de implementação. Os modelos do período têm em comum a tentativa de sair da contraposição entre formulação e implementação, compreendendo processos decisórios contínuos que envolvem as políticas públicas e seus resultados (LOTTA, 2019, p. 17).

Já a quarta geração dos estudos sobre implementação é marcada por múltiplos modelos e formas distintas de análise sobre o objeto (LOTTA, 2019). Os estudos sofrem maior influência de campos de estudos como a Sociologia e Economia, surgindo novos debates sobre governança entre atores, instrumentos de ação pública, novos arranjos institucionais, processos multiníveis e capacidades estatais na implementação (LOTTA, 2019, p. 17).

A produção nacional sobre implementação se concentra nos temas de quarta geração, resultado das linhas de pesquisa de pós-graduação voltadas aos estudos de políticas públicas, muito embora a implementação seja um tema periférico (FARIA, 2012). Destacam-se os estudos sobre burocracia e organizações de nível de rua (LOTTA, 2010) e, posteriormente, sobre capacidades estatais, arranjos institucionais e instrumentos (GOMIDE; PIRES, 2014; SOUZA, 2016).

O acúmulo de estudos sobre implementação consolidou uma série de pressupostos que devem guiar trabalhos futuros. Para Lotta (2019), é importante considerar que formulação e implementação não são fases distintas, mas processos decisórios contínuos que perpassam uma cadeia decisória. Estas cadeias decisórias são complexas, “e a separação real não é entre quem formula (e decide) e quem implementa (e executa), mas sim sobre quem decide com quem sobre o que” (LOTTA, 2019, p. 18).

Processos decisórios são complexos e altamente interativos, ou seja, há muitos atores envolvidos na execução das políticas. Além disso, existem fatores que interferem e influenciam a implementação, como aqueles relacionados a sistemas mais gerais (forma do Estado, valores, cultura, etc.), organizacionais e aqueles inerentes aos indivíduos que atuam nas políticas. As regras são um elemento importante para a compreensão dos processos de implementação, mas não são suficientes para determinar a execução (LOTTA, 2019, p. 19). Neste contexto, o presente trabalho busca dialogar com os estudos de quarta geração de

implementação em políticas públicas e que a analisam a partir de arranjos institucionais e de instrumentos de ação pública, como se verá a seguir.

### **1.1.1 A política pública como processo de ação coletiva**

Vimos acima que, durante os anos 1970, as concepções de Estado privilegiavam uma visão muito racional e hierárquica, que influenciava a percepção sobre o papel preponderante do Estado e das políticas públicas. Naquele momento, as políticas públicas eram vistas sob a perspectiva *top down*, enfatizando as relações centrais e seus efeitos, com a perspectiva da redistribuição pelo Estado e dos conflitos entre os atores a ele vinculados hierarquicamente.

Anos mais tarde, os estudos trouxeram uma perspectiva oposta, sob a ótica da interação entre os indivíduos, os mecanismos de coordenação e os conflitos. Aqui prevalece o raciocínio *bottom up* a partir dos modos de intercâmbio e de agregação entre atores individuais e coletivos.

Enquanto os primeiros estudos visaram compreender o alcance da ação política e os efeitos dos processos executados de forma centralizada, os segundos priorizaram as interações entre os múltiplos atores que definem as regras de ação concreta. Como forma de superação desta dicotomia, Lascoumes e Le Galès (2012a) propõem a Sociologia da Ação Pública, que visa reunir as duas perspectivas, levando em conta a grande diversidade de atores, bem como a recomposição do Estado na ação política (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 50).

A Sociologia da Ação Pública tem sido desenvolvida com a proposta de quebrar alguns paradigmas sobre o Estado e políticas públicas. Esta perspectiva articula teorias da Sociologia, da Economia e do Direito, e segue a influência de Michel Foucault e Pierre Bordieu (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 38).

Trata-se de uma abordagem que problematiza o modelo clássico de políticas públicas conduzidas exclusivamente pelo Estado em razão das constantes interações entre atores públicos, privados, corporações internacionais, organizações não governamentais e outros com Poderes de influenciar estratégias, projetos e resultados (SARMENTO, 2012, p.12). O foco está nas relações entre os atores sociais, políticos e econômicos, nos conflitos entre eles e nas tecnologias que organizam estas relações. Nas palavras de Pires (2016a), a abordagem “envolve estudos sobre as ações e interações desses atores, os sentidos que eles atribuem a essas

relações (e uns aos outros) e também às instituições, normas e representações coletivas que disciplinam o conjunto destas interações” (PIRES, 2016a, p. 69).

Isso implica uma mudança de perspectiva dos paradigmas tradicionais das políticas públicas. Neste caso, os autores denominam a produção cotidiana de políticas públicas como “ação pública”. Enquanto o conceito de política pública tem alcance mais restrito, pois abrange apenas ações governamentais, a ação pública não se limita à administração estatal, mas também contempla outros atores públicos e privados que agem conjuntamente em busca de objetivos comuns (SARMENTO, 2012). A primeira abordagem é estado-centrista e a segunda considera a diversidade de atores e formas de mobilização que interagem e se articulam para resolver determinado problema público (SARMENTO, 2012, p. 14).

Além disso, a concepção de ação pública rompe com os modelos tradicionais. Em primeiro lugar, quebra com a ideia do Estado como detentor do monopólio das públicas para compreendê-lo como um ambiente dentro do qual interagem diferentes atores. Em segundo lugar, reforça a importância dos papéis e ações destes atores na produção de políticas, distanciando-se da crença do voluntarismo político presente nos processos de formulação. E, por fim, minimiza o “fetichismo da decisão” dos governantes, uma vez que a implementação é afetada por diversas variáveis e interações entre os atores, comprometendo os resultados práticos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a; SARMENTO, 2012; PIRES, 2016a).

A ênfase no papel dos atores na dinâmica da ação pública é central na obra de Lascoumes e Le Galès (2012a). A atuação de diferentes pessoas físicas ou jurídicas (individuais ou coletivas) exerce influência sobre a tomada de decisões e, para tanto, faz-se necessária a criação de instrumentos de coordenação. Os atores dialogam com os modelos tradicionais, em que o fracasso de políticas públicas era atribuído às falhas de planejamento, implementação insuficiente e resistência de grupos de interesse, para propor um conceito de governança. Segundo este conceito, governança seria um instrumento de coordenação entre os atores, grupos sociais e instituições governamentais voltado à construção coletiva de objetivos, metas e resultados.

A governança, neste contexto, é definida como uma “forma horizontal de interação entre atores, sua interdependência, a autonomização dos setores e de redes em relação ao Estado”, para atingir as metas discutidas e definidas coletivamente (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 59). Este conceito de governança busca explicar as situações em que se mesclam atores públicos e privados em um ambiente em que o Estado não tem mais o domínio deste jogo coletivo. “O emaranhado de níveis, de formas de regulação e de redes de atores



forçou uma revisão das concepções estatistas de intervenções públicas em benefício de sistemas de análise muito mais abertos” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 33).

Pires e Gomide (2018) partem do contexto político-institucional brasileiro para contribuir para o debate sobre implementação de políticas e governança, apresentando a abordagem dos arranjos institucionais. Como se verá a seguir, falar em arranjos de políticas públicas é observar o modelo de governança implícito na sua implementação por meio da definição dos atores envolvidos.

### **1.1.2 Arranjos institucionais para a implementação de ações governamentais**

Gomide e Pires (2014; PIRES; GOMIDE, 2016;2018) integram a mais recente geração de estudos sobre implementação ao propor um recorte analítico a partir dos arranjos institucionais. A abordagem considera a natureza indeterminada dos processos de implementação, as características do contexto político-institucional brasileiro e a necessidade de articulação e coordenação de atores. Deste modo, os arranjos institucionais referem-se a um modelo de governança implícito na sua condução (PIRES; GOMIDE, 2018). Os autores definem arranjos institucionais como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (GOMIDE; PIRES, 2014), diferindo, porém, de ambientes institucionais.

Ambientes institucionais são as regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, ou seja, o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014). Já os arranjos definem uma forma particular de coordenação de processos em campos específicos, os atores que irão participar do processo e suas relações, bem como seus objetivos (GOMIDE; PIRES, 2014). Tais arranjos, quando bem organizados, tem o potencial de dotar o Estado das capacidades necessárias para a execução de seus objetivos, isto é, de implementar políticas públicas (PIRES, 2016a).

As capacidades podem ser classificadas nas dimensões técnico-administrativa e política. A primeira decorre do conceito weberiano de democracia, abrangendo as competências dos agentes estatais para executar políticas e produzir ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. Já a capacidade política está relacionada às habilidades da burocracia do Poder Executivo em expandir os canais de interlocução com diferentes atores, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos (GOMIDE e PIRES, 2014). Esta capacidade é relevante em um ambiente institucional caracterizado pela existência de

instituições representativas, participativas e de controle burocrático e social, tal como é o contexto político-institucional brasileiro.

Neste sentido, Gomide e Pires (2014) adotam um modelo analítico no qual a consecução dos resultados de uma política pública depende do arranjo institucional que se configura para sua implementação. O arranjo envolve atores das burocracias e dos sistemas participativo, representativo e de controle. A interação entre os atores e a mobilização de recursos é mediada por processos de articulação, coordenação e monitoramento. E, a depender da configuração deste arranjo, será possível produzir capacidades estatais (técnico-administrativas e políticas) para a produção dos resultados. Lotta e Favaretto (2016) apontam três variáveis analíticas para se compreender este processo de coordenação entre os atores dentro de arranjos institucionais: a intersectorialidade (articulação horizontal), relações federativas (articulação vertical) e a dimensão territorial.

A intersectorialidade é a articulação de diferentes setores para, conjuntamente, construir soluções que resolvam problemas sociais de forma produtiva (CUNILL GRAU, 2005) ou, nos termos de Pires (2016b), a integração de atores, processos e estruturas que foram sendo construídos e operam tradicionalmente de forma fragmentada (PIRES, 2016b). A intersectorialidade se define pela medida em que diferentes programas são organizados horizontalmente e permitem a integração articulada entre eles (LOTTA; FAVARETTO, 2016).

A articulação vertical é outra variável que abrange as relações federativas entre o governo federal, os governos estaduais e municipais. Para tanto, importa compreender como os arranjos preveem a divisão de responsabilidades e de autonomia decisória nas perspectivas de normatização, do financiamento e da execução das políticas. Estas variáveis podem sugerir que desenhos diferentes de arranjos levam a graus de autonomia ou integração distintos no federalismo brasileiro (ARRETCHE, 2012).

Por fim, a terceira variável é a dimensão territorial, que envolve a necessidade de mobilizar as dimensões da vida social da intermunicipalidade, a perspectiva intersectorial com as estruturas sociais locais e a permeabilidade à participação destas forças sociais nos mecanismos de planejamento e gestão (LOTTA; FAVARETTO, 2016).

Os diferentes níveis de coordenação entre os atores, estruturas e processos que integram os arranjos institucionais permitem uma pluralidade de desenhos para a execução de políticas públicas. Neste trabalho, iremos adotar os cinco passos sugeridos por Pires (2016a) para a análise destes arranjos.

O primeiro é a identificação dos objetivos das ações em estudo, bem como a compreensão das tensões, incoerências e divergências implícitas aos objetivos pretendidos, que

em algum momento irão repercutir na implementação e demandar instrumentos e mecanismos para seu processamento e resolução. A segunda é a identificação dos atores envolvidos que tenham algum papel ou influência sobre as ações de implementação, sejam eles burocráticos, sociais ou político-partidários. Em seguida deve-se identificar os processos, mecanismos e espaços que organizam as relações entre os atores na gestão da política, como a existência ou não de mecanismos de coordenação, formas de participação social, instrumentos de gestão e atos normativos que criem as competências necessárias para atuação dos envolvidos.

A partir do mapeamento dos atores e dos processos de interação, surge a base para a avaliação das capacidades estatais necessárias para a execução das ações. As capacidades técnico-administrativas envolvem organizações, recursos e competências essenciais, incluindo mecanismos de coordenação entre atores na execução de tarefas e desempenho de funções e estabelecendo processos de monitoramento e acompanhamento da execução. Já a capacidade política será adequada quando incluir os atores interessados pela política, envolver processos participativos, trazer oportunidades de interações com atores políticos e espaços para expressão e processamento de conflitos. Por fim, há a avaliação dos efeitos dos arranjos sobre os resultados de modo a compreender de que forma o processo de implementação (arranjos e capacidades) condicionaram ou podem condicionar os resultados obtidos.

Os arranjos se completam e são preenchidos por instrumentos específicos que dão sustentação e organizam as relações no cotidiano das políticas (PIRES; GOMIDE, 2018). Os instrumentos dão estruturas aos arranjos e influenciam diretamente o seu funcionamento, determinando as posições e os recursos disponíveis aos atores e os resultados que o arranjo será capaz ou não de produzir (LASCOUTES; LE GALÈS, 2007). A próxima seção situa os debates sobre instrumentos e como a produção estatística pode ser considerada um instrumento de política pública.

## **1.2 Instrumentos de políticas públicas**

As políticas públicas não existem no vazio, mas são estruturadas por meio de normas, de orçamentos e instituições e de informação, de modo a influenciar o comportamento dos cidadãos e alcançar os objetivos selecionados na formulação (LASCOUTES; LE GALÈS, 2012b; OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

Os instrumentos “constituem um dispositivo ao mesmo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e significações das quais é portador” (LASCOUTES; LE GALÈS, 2012b, p.

21). Ou seja, são os componentes técnicos, dispositivos, mecanismos e procedimentos que tornam possível a execução e a materialização de projetos governamentais (SARMENTO, 2012, p. 30). Consistem em um tipo particular de instituição, que permite encarar a ação pública por meio das técnicas e das práticas que estruturam as políticas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, 2012a).

Os instrumentos orientam as relações entre a sociedade política (via executivo-administrativo) e a sociedade civil (via sujeitos administrados) por meio de dispositivos que misturam componentes técnicos (regras jurídicas, procedimentos, medidas) e sociais (representações e símbolos). Os instrumentos permitem estabilizar as formas de ação coletiva e de tornar mais previsível e visível o comportamento dos atores (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 202).

Neste sentido, instrumentos servem de baliza para analisar mudanças em relação aos objetivos esperados da ação pública. Por isso, Lascoumes e Le Galès (2012a) argumentam que a instrumentação é uma questão política, pois a escolha do instrumento irá estruturar o processo, determinar em parte a maneira como os atores se comportam, criar incertezas, constranger os atores e oferecer-lhes recursos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p. 23).

No âmbito da Administração Pública, é possível diferenciar “instrumento”, de “técnica” e de “ferramenta”. O instrumento é uma forma de instituição social (censo, cartografia, regulação e tributação). Já a técnica é um dispositivo concreto que operacionaliza o instrumento (nomenclatura estatística, uma espécie de representação gráfica, uma espécie de lei ou decreto). Por fim, a ferramenta é o microdispositivo dentro de uma técnica (categoria estatística, escala de definição de um mapa, tipo de obrigação prevista em texto legal, presença ou ausência de sanção) (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p.4).

Os novos debates sobre os instrumentos da ação pública têm a ver com o fato de os acordos sobre os meios serem mais fáceis de se alcançar entre os atores do que sobre os objetivos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p. 30). A discussão sobre instrumentos pode ser uma forma de estruturar espaços de negociações e acordos, sem tocar em questões mais problemáticas. Para Peters (2000), porém, o instrumento utilizado influencia o próprio processo de implementação e a sua escolha pode produzir um distanciamento dos objetivos originais dos formuladores de políticas em favor dos objetivos dos implementadores (PETERS, 2000).

A escolha dos instrumentos e os modos de operação não são uma questão trivial no âmbito da gestão pública. Em geral, trata-se como evidente que instrumentos como a regulamentação, a taxação por meio de tributos, as contratações, entre outros, são parte das ações de governo. É preciso, no entanto, atentar-se às especificidades dos instrumentos e

romper com a ilusão da neutralidade deles (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p. 33). Os instrumentos produzem efeitos próprios, que independem dos objetivos proclamados, e estruturam a ação pública segundo uma lógica que lhes pertence (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p. 33).

Em síntese, a análise dos instrumentos significa observar o conjunto de problemas colocados pela escolha e uso de instrumentos, ou seja, deve-se examinar não apenas a escolha de um instrumento e não outro, mas também investigar os efeitos produzidos por essas escolhas. O mais comum é que mais de um instrumento seja escolhido para lidar com determinado problema e daí surge a questão de como coordená-los dentro do desenho da política pública.

A instrumentação de políticas públicas é, portanto, um modo de orientar relações entre a sociedade política (por meio do executivo administrativo) e a sociedade civil (por meio de seus súditos administrados), recorrendo a intermediários na forma de dispositivos que mesclam componentes técnicos (medição, cálculo, Estado de Direito, procedimento) e componentes sociais. Essa instrumentação é expressa de uma forma mais ou menos padronizada e combina obrigações, relações financeiras (deduções fiscais, ajuda econômica) e métodos de aprendizagem sobre as populações (observações estatísticas) (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 9).

A tipologia dos instrumentos de políticas públicas varia entre os autores. As diferentes tipologias decorrem do grau de análise, da lente utilizada e do ponto de vista adotado, havendo autores que propõem desde apenas 4 categorias (HOOD, 1986) até 63 instrumentos (KIRSCHEN, 1975). Este trabalho adota a classificação proposta por Lascoumes e Le Galès (2007), que partem da tipologia de Hood (1996) e se baseia nos recursos mobilizados pelas autoridades públicas: (i) legislativo ou regulatório; (ii) econômico e fiscal, (iii) com base em acordos e incentivos; (iv) com base em informações e comunicação e (v) por boas práticas (de fato ou *de jure*) (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 11/12).

Os instrumentos legislativos e regulatórios são ferramentas que se inspiram nas formas jurídicas rotinizadas. Não são homogêneos e incluem três dimensões articuladas entre si: exercem uma função simbólica, pois extraem sua força e que os precedem; definem os valores e interesses tutelados pelo Estado; e, por fim, direcionam comportamentos sociais e organizam sistemas de supervisão.

Os instrumentos econômicos e fiscais atendem ao mesmo raciocínio dos instrumentos legislativos e regulatórios, pois tiram a sua força e a sua legitimidade do fato de terem sido desenvolvidos sobre uma base legal. A diferença é que são analisados em função da

eficiência econômica e social, adotam ferramentas monetárias de redistribuição de dinheiro e direcionam comportamento de atores.

Os demais instrumentos são definidos como “novos instrumentos de política pública”, pois oferecem formas menos intervencionistas de regulação pública, tendo em conta as críticas recorrentes dirigidas a instrumentos do tipo “comando e controle” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007). São instrumentos que organizam um tipo diferente de relações políticas, baseadas na comunicação e na consulta, e ajudam a renovar os alicerces da legitimidade. Supõe-se, portanto, que o Estado intervencionista está dando lugar a um Estado que é o primeiro motor ou coordenador, não intervencionista e principalmente mobilizador, integrador e coerente.

Os instrumentos baseados em acordos e incentivos são aqueles nos quais os atores envolvidos, de forma conjunta e voluntária, decidem se comportar de determinada maneira. Podem envolver apenas atores públicos ou também privados, a exemplo das parcerias público-privadas. São instrumentos relacionados à governança de redes e são adequados para situações em que os recursos são divididos entre múltiplos atores e, portanto, bastante complexos.

Por sua vez, os instrumentos de comunicação e informação buscam, por meio da divulgação de informações aos atores sobre certas questões, incentivar mudanças de comportamento. Podem consistir, por exemplo, em campanhas publicitárias para alcançar pessoas contra o tabagismo, campanhas educacionais voltadas a um público específico ou certificações (rotulagens) de produtos e serviços.

Por fim, os instrumentos baseados em boas práticas são aqueles em que o conhecimento é tanto informação quanto capacidade de ação e, portanto, inclui conhecimento tácito e explícito. Exemplos de tais instrumentos são o desenvolvimento de comunidades de prática (troca de melhores práticas), laboratórios vivos, oficinas criativas ou pilotos ou experimentação de novas tecnologias.

O [capítulo 4](#) deste trabalho irá explorar a escolha de diferentes instrumentos em momentos distintos da política penitenciária nacional. A ideia é contribuir com a literatura sobre instrumentos por meio do estudo da implementação e quais os principais desafios para a gestão governamental dos instrumentos já escolhidos (OLLAIK; MEDEIROS, 2011). O [capítulo 5](#), por sua vez, analisa os detalhes da escolha de um instrumento estatístico da política pública, os dados sobre populações (estatísticas), cujos principais debates estão resumidos a seguir.

### **1.3 Estatística como instrumento governamental**

A construção da legitimidade estatal em ações racionais e eficazes pode ser feita por meio de instrumentos de conhecimento das populações, como a produção estatística. Alain Desrosières, por exemplo, sustenta que os dados sociais não são "dados" no sentido epistemológico ou econômico, uma vez que são construídos e esta produção tem um custo. Ao contrário, eles resultam de um processo de produção de conhecimento no qual os pré-requisitos cognitivos e sociais demandam esclarecimentos (ARMATTE, 2016).

Lascoumes e Le Galès (2007) apontam que a estatística como instrumento pode desempenhar distintos papéis. Um deles é a problematização, que permite que atores heterogêneos se reúnam em torno de questões e concordem em trabalhar nelas em conjunto. A criação de referenciais estatísticos sobre determinada questão, contudo, pode exigir que todos os atores envolvidos se desloquem de um lugar para outro, para fazer um desvio de sua conceituação inicial (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 9). Além deste papel, o instrumento também produz uma representação específica do problema com o qual está lidando. No caso, as estatísticas constroem uma realidade pactuada sobre um determinado objeto, tornando-o resistente a quaisquer questionamentos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 9).

As estatísticas como objeto de estudo são um fenômeno que remonta aproximadamente três décadas atrás (SENRA 2005; CAMARGO, 2017). Até então, o comum era tomar as estatísticas como meio de análise e base para a formulação, o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas. Para Alain Desrosières,

“os usuários das estatísticas se apoiam nelas para definirem construções mais amplas, tanto para gerirem o mundo social, tomarem decisões, repartirem os recursos e ajustá-los aos fins, como para argumentarem no quadro de um debate. Em todos estes casos, a estatística é uma referência supostamente segura, e é esta legitimidade que lhe dá força” (1995, p. 169).

A história do desenvolvimento das estatísticas públicas mostra que elas resultam de uma combinação complexa de produções teóricas e metodológicas nos campos da Estatística, da Teoria Econômica, da Sociologia e da Demografia, bem como das preocupações de governos, partidos e grupos sociais organizados sobre temas estruturantes da ação pública, como emprego, raça, pobreza e desigualdade social (SCHWARTZMAN, s.d.). Esses temas irão orientar a instrumentação por meio de leis que estruturam direitos e obrigações ao poder público e à sociedade.

Estes conceitos são pautados por instituições diversas, como agências governamentais, universidades, partidos políticos, terceiro setor, cada uma composta por pessoas com culturas profissionais que lhes são peculiares (SCHWARTZMAN, s.d.). Cada instituição tem linguagens, critérios e procedimentos distintos entre si. E os fatos estatísticos,

que circulam na sociedade como verdades indiscutíveis, são o resultado de processos de negociação entre estes grupos e de interpretações por cada um deles. “Em alguns casos, quando os procedimentos e as rotinas de trabalho estão estabelecidos, este processo de negociação e retradução fica como que invisível. Em outros, ele surge à plena luz do dia, levantando dúvidas e questões sobre as intenções, competências e responsabilidade de cada uma das partes envolvidas” (SCHWARTZMAN, s.d.).

Neste sentido, a demarcação e divisão dos grupos, a seleção dos indicadores, a associação das variáveis, a apresentação dos resultados também consistem em um meio de legitimação de determinadas decisões. É preciso seguir os modos como tais objetos são feitos e desfeitos, as formas pelas quais são introduzidos em retóricas realistas ou construtivistas, seja para a promoção do conhecimento, seja para a problematização da ação social (DESROSIÈRES, 1998, p. 3). Contar pessoas e coisas é apenas um dos processos envolvidos na quantificação. O ato de classificar pressupõe um certo número de referentes estáveis (políticos, administrativos e científicos) e comparações consistem em atos políticos (CAMARGO, 2017).

Camargo (2017) traz um exemplo que é bastante ilustrativo sobre o ato de contar. A variável idade, aparentemente numérica, quando confrontada com outros conceitos complexos como origem étnica, ocupação e mortalidade, mostra que foi objeto de convenção de equivalência (que permite uma análise comparativa com dados passados ou de outros países). Censos canadenses anteriores à 1867 revelaram uma variedade de esquemas classificatórios sobre a idade, apontando diferenças substantivas entre homens e mulheres. Intervalos etários distintos eram empregados para os homens, baseando-se na capacidade de portar armas (“acima de 50 anos”, “entre 16 e 50 anos”) e não havia distinção entre mulheres e crianças, sendo estas divididas apenas entre “meninos e meninas” (CAMARGO, 2017).

Estas clivagens de função e natureza irão constituir um quadro que aparecerá no segundo terço do século XIX, com a divisão da população a partir de duas concepções distintas sobre idade: uma relacionada à reprodução (aplicável apenas às mulheres) e outra ao universo do trabalho (voltada aos homens). A vida das mulheres passa a ter uma linha divisória relacionada ao início e ao fim da fertilidade, enquanto a do homem é marcado por eventos ocupacionais e o fim do período produtivo.

Segundo Camargo (2017), o exemplo mostra como o tipo de informação estatística produzida é marcada pela incorporação da visão malthusiana de população – central nos debates parlamentares do período –, bem como pelo uso da estatística para o desenvolvimento da higiene pública (CAMARGO, 2017). Além disso, aponta que as informações sobre



desigualdades da forma como são usadas atualmente, como referência a um espaço de medida comum, só foram pensadas a partir da segunda metade do século XIX por meio da desigualdade de rendas. “Cerca de cem anos depois, dominariam outros tipos de desigualdade, como as de consumo, acesso à escola, ou mobilidade social” (DESROSIÈRES, 2008, p. 14).

Desrosières (2008) mostra como a referência estatística se impôs no século XIX nos debates sobre a questão social, mesmo para aqueles que eram críticos desta ferramenta (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p. 33). Para Lascoumes e Le Galès (2012b), o uso da estatística nos debates da época mostra como esse instrumento é um ponto de passagem obrigatório, “que permite a atores heterogêneos de se encontrar em questões aceitas para ser trabalhadas em comum” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p. 34).

Além disso, as estatísticas propõem um quadro de descrição do social, uma categorização de uma determinada situação. Por exemplo, entre o século XIX e a primeira metade do século XX, a estatística foi orientada para a observação de situações de pobreza e contribuiu na orientação de políticas de emprego. Já na segunda metade do mesmo século, a categoria pobreza será redefinida e reinterpretada como objeto das transformações de consumo no conjunto da população (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p. 34; DESROSIÈRES, 2003a).

Neste sentido, os instrumentos também podem induzir a uma problematização particular da questão, na medida em que hierarquizam variáveis e permitem chegar a um sistema explicativo (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p. 36). Lascoumes e Le Galès (2012b) trazem como exemplo como o registro de estatísticas sobre delinquência podem conduzir a um modelo interpretativo que associa a categoria de jovens à violência contra as pessoas e às habitações de imigrantes. “Sair desse modelo interpretativo amplamente retomado pelos atores policiais e judiciários, os líderes políticos e ampliados pela mídia se apresenta extremamente difícil” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007; 2012b).

A padronização e a unificação de números ou categorias conflitantes refletem esforços para compatibilizar dados produzidos por diferentes países. Agências estatísticas nacionais querem que seus dados sejam aceitos internamente e pela comunidade internacional. A padronização exige que todas as partes envolvidas estejam comprometidas com a noção de que estão falando sobre a mesma realidade (SCHWARTZMAN, 1997). A partir do momento em que a confluência de interesses evolui na direção de uma unificação em termos de padrões bem estabelecidos, há pouco espaço para controvérsias e disputas. Do contrário, as diferentes formas de construção de um dado podem ser entendidas como problemas de método ou artifícios políticos.

Um exemplo contundente trazido por Schwartzman (1997) diz respeito à controvérsia sobre a pobreza. A questão principal é saber quantos pobres e indigentes existem no Brasil, informação que tem forte apelo na opinião pública e um conteúdo moralmente carregado, seja por entidades beneficentes, religiosas e organismos internacionais. A inclusão da temática da pobreza na agenda de organizações internacionais, por exemplo, tem levado a uma busca quase impossível por uma definição "objetiva" de pobreza que seja comparável entre países e ao longo dos anos (SCHWARTZMAN, 1997). Há, contudo, divergência sobre quais dados utilizar, como renda autodeclarada em recenseamentos nacionais, indicadores de nutrição e saúde da população ou ainda a partir de uma série de elementos, tais como hábitos de consumo, disponibilidade de produtos de primeira necessidade, entre outras.

Schwartzman (1997) lembra que estas dificuldades não significam que as questões de pobreza devam ser ignoradas. É necessário medir e comparar indicadores de desigualdade social e desenvolver instrumentos para avaliar quão diferentes os grupos populacionais são em face de problemas de privação social. Mas, para a opinião pública, “números diferentes são uma demonstração inaceitável de ‘confusão estatística’, ‘falta de clareza’ ou ‘ofuscação tecnocrática’” (SCHWARTZMAN, 1997).

Ainda assim, as estatísticas públicas cumprem papel fundamental no dimensionamento de questões sociais que podem entrar na agenda prioritária de governo. Indicadores, de um lado, instrumentalizam as demandas de grupos organizados em partidos políticos, sindicatos, associações patronais, imprensa e outras instituições e, de outro, oferecem aos técnicos e gestores uma representação estruturada passível de ser avaliada comparativamente com outras demandas concorrentes (JANNUZZI, 2018).

As estatísticas são fundamentais na formulação de políticas públicas nos três níveis de governo, ao permitirem a elaboração de diagnósticos socioeconômicos com abrangência temática, detalhe territorial e comparabilidade histórica. São essenciais no dimensionamento de demandas sociais, proposição de políticas e programas e para orientação do investimento público e privado em infraestrutura urbana e serviços (JANNUZZI, 2017).

O [capítulo 5](#) analisa o instrumento de produção e divulgação de estatísticas sobre pessoas presas e custodiadas na gestão da política penitenciária em âmbito nacional.

## **2. LITERATURA SOBRE POLÍTICA PÚBLICA PENITENCIÁRIA**

### **2.1 Introdução**

As prisões podem ser consideradas mecanismos de controle social que desempenharam, ao longo da história, diferentes tarefas e formas de funcionamento. No período medieval, por exemplo, a prisão tinha como função deter indivíduos até que outras sanções fossem aplicadas, como as penas capitais e castigos corporais.

As transformações sociais e econômicas ocorridas na Europa entre os séculos XVIII e XIX implicaram em reformas profundas nas regras e procedimentos de execução de penas. A nova concepção e regulamentação das relações entre indivíduos e o poder estatal demandaram uma complexa mutação do direito de punir (FOUCAULT, 2003). Denominado como “racionalização da justiça criminal” (FOUCAULT, 1987, FISCHER; ABREU, 1987), este processo abrange três elementos – o deslocamento do foco da legislação penal, a separação entre os atos de julgar e de punir e a estruturação de um sistema penitenciário.

Se antes a legislação regulava a infração e a defesa dos valores da sociedade, neste novo momento surgiu a preocupação com o controle moral e psicológico dos condenados (FOUCAULT, 1987). O controle dos condenados por meio de um castigo passou a ser realizado mediante a separação entre os aparelhos judiciário e policial. Os saberes especializados da psiquiatria, da medicina e da criminologia contribuíram para aperfeiçoar a vigilância dos potencialmente perigosos e socializar os encargos oriundos da imposição de castigos dentro de uma sociedade cada vez mais liberal (FISCHER; ABREU, 1987). Neste contexto, o sistema penitenciário assumiu o papel de transformação e disciplina dos indivíduos, com o treinamento físico, a aptidão para o trabalho e o comportamento cotidiano e moral.

A construção de estabelecimentos penitenciários na América Latina seguiu um padrão diverso, que combinava arquitetura prisional com uma rotina regimentada de trabalho e instrução dentro de um sistema de vigilância permanente sobre os detidos (AGUIRRE, 2009). Nas sociedades latino-americanas pós-independências, marcadas por estruturas hierárquicas excludentes, racistas e autoritárias, a imposição do castigo era um privilégio e um dever dos grupos dominantes “dentro de seus esforços por controlar os grupos turbulentos, degenerados, racialmente inferiores, incapazes de civilizar-se e que, portanto, não mereciam a proteção de seus direitos civis e legais” (AGUIRRE, 2009, p. 71).

No início do século XX, a produção de Durkheim (“Divisão do Trabalho Social”, 1893) e de Rusche e Kirchheimer (“Punição e estrutura social”, 1939) foram centrais no debate sobre a punição como um problema fundamental da ordem social (SIMON; SPARKS, 2013).

O tema voltou a ganhar força na década de 1970, momento em que uma série de estudos questionava a punição dentro da ordem social. Neste contexto, Foucault explorou a reconfiguração das práticas punitivas que, segundo ele, passaram à disciplina do poder social, econômico e político, ou seja, a punição deveria ser compreendida como uma “função social complexa” (FOUCAULT, 1987). Na mesma época, Melossi e Pavarini (1978) desenvolveram pesquisas sobre a origem de instituições penais e a expansão das relações sociais e econômicas capitalistas.

Na mesma linha, Garland e Young (1983) definiram “penalidade” como um “local institucional específico, caracterizado como ponto de intersecção entre a política social e o desdobramento político do poder estatal” (GARLAND; YOUNG, 1983). A punição passa a ser vista como um ponto de intersecção entre a política social e a manifestação política do poder estatal, abrangendo um conjunto de discursos e práticas sobre a questão penal (GARLAND; YOUNG, 1983; SIMON; SPARKS, 2013, p. 5). As mudanças sociais ocorridas nos anos 1960 e 1970 influenciaram os debates sobre a política norte-americana de lei e ordem, o crescimento de crimes violentos em sociedades ricas e os movimentos de defesa de direitos de pessoas presas (GARLAND, 2008; SIMON; SPARKS, 2013).

Nos anos 1970, a agenda de pesquisa no campo da punição foi marcada pela politização das prisões, enquanto os estudos a partir dos anos 1990 se concentraram na compreensão da virada punitiva associada ao aumento do encarceramento em massa (SIMON e SPARKS, 2013, p.11). As explicações para o encarceramento em massa abrangiam contextos políticos, econômicos e culturais, sendo para alguns uma fonte crucial de legitimidade para um Estado atingido pelos fracassos do assistencialismo e pela globalização econômica (GARLAND, 2001, SIMON, 2007).

Esta crise política foi vista por outros autores como parte de uma reestruturação maior da economia política associada à ascensão do neoliberalismo, com prisões em massa como uma nova forma de gerenciar os pobres em um contexto de reestruturação neoliberal do Estado (WACQUANT, 2009). Uma terceira abordagem enfatizou um sentimento de ansiedade cultural, talvez gerado por mudanças políticas e econômicas, criando as condições para uma nova expressão penal da moralidade social (SIMON, 2000; SIMON; SPARKS, 2013).

No Brasil, o tema foi inicialmente discutido nos campos do Direito e da Medicina na passagem do século XIX para o século XX. Mas foi apenas nos anos 1970, com o processo de redemocratização do país e a crescente preocupação com as violações dos direitos humanos no interior dos estabelecimentos penais, que a produção empírica nas Ciências Sociais ganhou corpo (LOURENÇO; ALVAREZ, 2017).

Nas últimas duas décadas, a literatura nacional sobre punição e prisões cresceu em várias áreas do conhecimento e se tornou agenda de pesquisa de grupos de graduação e programas de pós-graduação (LOURENÇO; ALVAREZ, 2017). Poucos trabalhos, porém, realizaram um balanço específico da produção acadêmica nas últimas décadas. “Tal iniciativa ajudaria a melhor compreender as tendências teóricas e metodológicas que se fazem presentes nos estudos prisionais no país” (SALLA, 2017, p. 38). Na presente pesquisa, identificou-se três balanços de literatura sobre prisões, dos autores Salla (2006), Lourenço e Alvarez (2017) e Campos e Alvarez (2017).

Salla (2006) desenvolveu um levantamento de teses e de dissertações em Ciências Sociais disponíveis no “Banco de Teses” da Capes e, diante dos resultados, apontou sete desafios da produção acadêmica no campo prisional (SALLA, 2006). O primeiro consistiria no tratamento teórico dado ao tema no que diz respeito aos estudos realizados no Brasil. À época do estudo, a maior parte da produção na área apenas reproduzia teorias clássicas (como os trabalhos de GOFFMAN; 2001 e FOUCAULT; 1987), sem abranger formulações originais compatíveis com o contexto brasileiro. O segundo desafio seria conceber a ação governamental na área prisional articulada às demais políticas públicas:

“não se produziu ainda para as políticas de segurança e em particular as direcionadas para prisões análise que se voltem para essas três dimensões: os fatores que interferem na sua formulação; como são implementadas tais políticas pelos órgãos responsáveis e ainda quais os resultados ou o impacto dessas políticas” (SALLA, 2006, p. 115)

O autor indica a necessidade de promover estudos para além das instituições prisionais, de forma a abranger diferentes esferas do Executivo, do Ministério Público e do Legislativo em diferentes níveis federativos. O quarto desafio seria a necessidade de promover estudos comparados com outros países, de forma a identificar tendências de crescimento de encarceramento. O quinto evidencia a concentração de trabalhos sobre temas específicos ou sobre unidades penais específicas, sendo escassos aqueles que investigam políticas por períodos mais longos.

O sexto desafio seria superar a agenda tradicional deste campo, já que havia poucos trabalhos sobre as relações de poder no interior das prisões, entre administração e presos, sobre a construção de grupos e identidades no interior das prisões. Por fim, o sétimo e último desafio se deveria à precariedade de fontes de informação de boa qualidade na área de segurança pública e das prisões no Brasil, sendo gerados dados estatísticos de qualidade insatisfatória e sem regularidade.

O trabalho de Salla (2006) foi aprofundado no ano de 2017 por Lourenço e Alvarez (2017) com o mapeamento das dissertações e das teses produzidas sobre prisões no país no âmbito das Ciências Sociais nos vinte anos anteriores (1997-2017). Os autores conversam diretamente com os desafios apontados à época por Salla (SALLA, 2006; LOURENÇO; ALVAREZ, 2017).

Lourenço e Alvarez (2017) notaram um adensamento da produção no período analisado, mas concluem que ainda é um tema a ser explorado. O estudo mostrou que a Ciência Política foi uma das áreas com menor concentração de trabalhos sobre prisões, sinal de que esta política pública não estaria sendo incorporada pela disciplina. Observaram o crescimento na produção sobre mulheres nas prisões, grupos internos e externos às prisões, religião, agentes penitenciários, entre outros, ampliando consideravelmente o espectro de temas na área (LOURENÇO; ALVAREZ, 2017, p. 224). Concordam com Salla (2006) quanto ao fato de que existe uma segmentação da produção acadêmica, sendo necessário o cruzamento de estudos entre os órgãos do sistema de Justiça para compreender seus efeitos sobre as prisões e “aprofundar os efeitos das políticas nas esferas dos Poderes federal, estadual e municipal” (SALLA, 2006; LOURENÇO; ALVAREZ, 2017, p. 224).

Por fim, Campos e Alvarez (2017) realizaram um balanço sobre a produção bibliográfica no âmbito dos estudos sobre a violência. Os estudos analisados se enquadram no campo da “sociologia da punição” e abrangem estudos sobre políticas criminais de forma ampla (CAMPOS; ALVAREZ, 2017, p. 199). Para os autores, parte destes estudos adotaram referências teóricas americanas e europeias, por vezes insuficientes para lidar com a complexidade do fenômeno da punição no Brasil. Os autores reforçaram a necessidade de novos estudos pautarem outros debates internacionais e referenciais teóricos que permitam uma análise mais pormenorizada da punição e seu envolvimento com diferentes práticas e saberes. Novos referenciais poderiam trazer luz à função social complexa da punição e não apenas reproduzir “a perspectiva da punição como mero reflexo macroestrutural do contexto político e econômico” (CAMPOS; ALVAREZ, 2017, p. 200).

A partir dos desafios apontados por Salla (2006) e dos balanços da literatura sobre a produção da área, este capítulo apresenta a seguir uma síntese da revisão da literatura sobre políticas de segurança pública e penitenciária no Brasil. A escolha deste recorte se justifica pelo diagnóstico de carência de estudos sobre os efeitos dos Poderes da República sobre as prisões e sobre as ações governamentais na área (SALLA, 2006; LOURENÇO; ALVAREZ, 2017). A próxima seção (2.2) detalha o levantamento dos artigos que compõem a revisão sistemática de

literatura. A seguir, relatamos os principais estudos sobre políticas de segurança (seção 2.3) e políticas penitenciárias (seção 2.4) e da articulação entre as duas políticas (seção 2.5).

## **2.2 Procedimento de revisão sistemática da literatura**

O mapeamento da produção nacional sobre políticas públicas voltadas às prisões teve início com o levantamento dos trabalhos existentes no âmbito da Administração Pública, o que revelou ser um tema ainda pouco explorado na área. Apenas um dos estudos aborda as diretrizes dessa política pública (CRUZ; SOUZA; BATITUCCI, 2013.). Os demais versam sobre processos interativos entre pessoas presas e funcionários (FREITAS, 1985), trabalho prisional (LEMON; MAZZILI; KLERING, 1998; COSTA; BRATKOWSKI, 2007), a complexidade dos atores envolvidos e mecanismos de *accountability* (CABRAL; LAZ; ARAÚJO, 2010; CABRAL; SANTOS, 2018), a participação privada na gestão do sistema prisional (CABRAL, 2007; CABRAL; LAZZARINI, 2010; CABRAL; SAUSSIÉ, 2013) e a atuação dos órgãos de segurança pública (CRUZ; BARBOSA, 2002).

A partir deste cenário, optamos pela revisão sistemática da literatura, abrangendo a produção sobre políticas de segurança pública e de prisões na Administração Pública e áreas afins do Direito e das Ciências Sociais (Sociologia e Ciência Política). Esta escolha se deu porque a revisão sistemática da literatura constitui uma ferramenta útil para identificar lacunas no conhecimento, bem como esclarecer questões sobre as quais nenhuma pesquisa adicional é necessária no momento (JESSON; MATHESON; LACEY, 2011). Este tipo de revisão difere da revisão tradicional da literatura, pois busca minimizar vieses em todas as etapas por meio de um método rigoroso de levantamento e seleção de pesquisas acadêmicas. A adoção deste tipo de revisão neste trabalho justifica-se ainda pela necessidade de organização da produção acadêmica sobre política pública penitenciária e de compreensão sobre como o estudo proposto acrescenta, amplia ou reproduz as pesquisas já realizadas (CRESWELL, 2010).

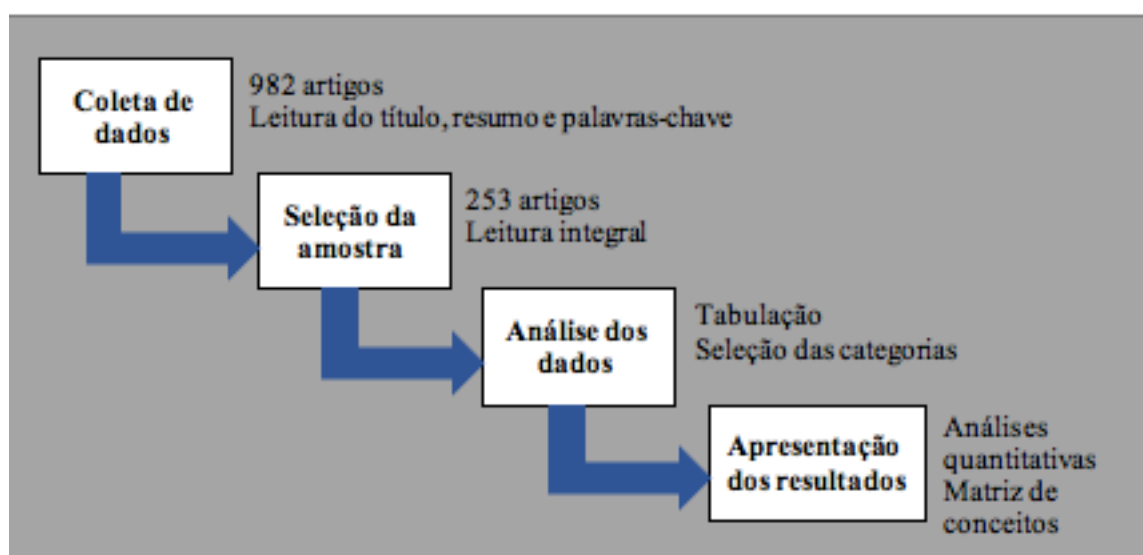
O levantamento e a organização dos estudos atenderam às diretrizes propostas por Creswell (2010) e Galvan (2014) e seguiram os seguintes passos: (i) escolha do tópico de interesse; (ii) identificação dos artigos-chave sobre o tópico; (iii) identificação das palavras-chave pertinentes; (iv) busca das palavras-chaves nas bases de dados apropriadas (*Web of Science* e SciELO) e (v) organização dos artigos selecionados em categorias e em ordem cronológica.

A seguinte pergunta orientou a revisão da literatura: “quais são os principais debates acadêmicos sobre as ações públicas (ou políticas públicas) voltadas às prisões”? A partir da

pergunta fizemos buscas a partir dos seguintes termos: “prisão(ões)”, “penitenciário/a”, e prisional. Utilizamos os termos mais amplos com o objetivo de levantar a maior quantidade de artigos científicos possíveis.

Os termos foram pesquisados no *Google Scholar* e, em seguida, selecionamos os cinco artigos com cada descritor com o maior número de citações. Identificamos os descritores mais frequentes em cada um destes trabalhos: “política penitenciária”, “prisão”, “prisional”, “segurança pública”, “políticas de segurança pública” e “crime organizado”. Estes descritores foram objeto de nova pesquisa no Portal de Periódicos da CAPES e na base de dados do Scientific Eletronic Library Online (SciELO), no mês de maio de 2019. As pesquisas resultaram em 1168 estudos no Portal da CAPES e 982 na base de dados do SciELO. A Figura 1 ilustra estas etapas da revisão bibliográfica.

Figura 1 Etapas de revisão bibliográfica sobre políticas públicas de segurança e penitenciária



Fonte: elaboração própria

Os trabalhos versam sobre violência, criminalidade, sistema judicial e prisões. Estes temas podem ser considerados um campo específico dentro das Ciências Sociais, embora seja grande a variedade de objetos de pesquisa contemplados (ADORNO, 1993; ZALUAR, 1999; KANT DE LIMA; MISSE; MIRANDA, 2000; CAMPOS; ALVAREZ; 2017; COSTA; LIMA, 2017). De forma a atender aos objetivos da presente revisão, restringimos nossa revisão de literatura aos estudos que abordam “o problema social da criminalidade como tema de política pública”, segundo categorização proposta por Zaluar (1999).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Zaluar (1999) identifica dois momentos na produção sobre políticas públicas e criminalidade. O primeiro versa sobre o conflito entre dois paradigmas de controle – um que concebe o problema criminal como efeito de



A partir da leitura do título e resumo de cada estudo, escolhemos apenas os trabalhos com foco em políticas públicas (gerais ou temas específicos) nas áreas da segurança pública e penitenciária, disponibilizados de forma eletrônica nas áreas da Administração, Ciências Sociais e Direito. As principais informações dos 253 estudos selecionados foram organizadas em uma planilha, de forma orientar as análises descritivas e as críticas presentes. As próximas seções mapeiam a literatura sobre políticas públicas de segurança e penitenciária.

### 2.3 A literatura sobre políticas públicas de segurança

A revisão da literatura sobre segurança pública evidencia a predominância de estudos sobre atividades de policiamento e análises sobre recentes planos nacionais de Segurança Pública. Em seguida estão os estudos sobre participação da sociedade civil e políticas de segurança em âmbito municipal. Os poucos trabalhos que abordam questões sobre o sistema penitenciário estão restritos aos estudos sobre governança entre órgãos do sistema de Justiça criminal. O Quadro 1 traz uma proposta de categorização dos trabalhos, considerando a produção que analisa os componentes das políticas públicas de segurança (dados estatísticos, financiamento, governança, planos e ações específicas em nível federal e estadual); organização e funcionamento da atividade policial (agentes, policiamento comunitário, mecanismos de controle e crime organizado); participação da sociedade civil nos Conselhos Comunitários de Segurança (Conseg); e experiências de ações municipais e organização das guardas.

*Quadro 1 Revisão da literatura sobre segurança pública*

	Balanco das políticas nacionais	ADORNO, 1999; 2008; SAPORI, 2007; ARGUELHES e PARGENDLER, 2013
	Produção e uso de dados estatísticos	LIMA, 2008
	Financiamento de políticas de segurança pública	COSTA; GROSSI, 2007; PERES; BUENO, 2013; PERES et al., 2014;

---

macropolíticas sociais e outro voltado para os custos da vitimização em curto prazo, afirmando a autonomia da segurança pública (ZALUAR, 1999, p. 27). O segundo momento ocorre com a separação entre a militarização da segurança e o seu controle democrático, no qual emerge o debate sobre a violência institucional entre as mazelas e problemas das políticas públicas brasileiras, como a polícia, o sistema penal e as prisões. Especificamente em relação às prisões, houve um incremento na produção na virada da década de 1980, denunciando os abusos da superlotação, da deterioração dos presídios e das penitenciárias (ZALUAR, 1999, p. 27).

Políticas públicas de segurança	Governança entre órgãos do sistema de Justiça criminal	SAPORI, 2002, 2007; CAMARA, 2007; SÁ e SILVA, 2010; OLIVEIRA JR., 2010; CARVALHO; SILVA, 2011; BALLESTEROS, 2014; LIMA; BUENO, MINGARDI, 2016;
	Planos Nacionais de Segurança Pública	SOARES, 2007; CARVALHO; SILVA, 2011; INESC, 2011; SÁ e SILVA, 2012; RUEDIGER, 2013; MADEIRA; RODRIGUES, 2015;
	Políticas estaduais de segurança pública	CALDEIRA, 1997; SAPORI; ANDRADE, 2009; TEIXEIRA, 2013; TRINDADE, 2015
Atividade policial	Organização policial	BRASIL; ABREU, 2002; SAPORI; ANDRADE, 2009; TEIXEIRA, 2013; LIMA; BUENO; MINGARDI, 2016; SOZZO; AZEVEDO, 2016;
	Agentes e formação policial	PONCIONI, 2005; SUASSUNA, 2008; BASILIO, 2009; CRUZ e BRASIL, 2013; CAVEDON, 2014; BEM; SANTOS, 2016; SOUZA, 2017;
	Policciamento comunitário	MUNIZ, 1997, ABRAMOVAY; CASTRO, 2015; ALENCAR, FEITOSA; SALES, 2009; CUNHA; MELLO, 2011; LEITE, 2014; CUNHA, 2015; EMILIANO, 2016; MORAES; MARIANO; FRANCO, 2015; GOMES; BURLAMAQUI, 2016; RODRIGUES; COUTO, 2016; RIBEIRO; VILAROUCA, 2018; CABRAL <i>et. al</i> , 2018
	Mecanismos de controle da atividade policial	CUBAS, 2010
	Crime organizado	MINGARDI, 2007; LOPES JR., 2009; MISSE; 2011
Participação da sociedade civil	Conselhos comunitários de segurança	BUENO; LIMA; TEIXEIRA, 2016; RIBEIRO; TEODÓSIO, 2011
	I CONSEG	SÁ e SILVA, 2010; SAPORI, 2010; KOPITKE, 2010; ANDRADE, 2013
Segurança pública municipal	Avaliação de experiências locais	MIRAGLIA, 2006; PAULA e PIMENTA, 2007; RICARDO, 2007; BARBOSA <i>et. al.</i> , 2009; MARCOS, 2009; PAZINATO; KERBER; DAL SANTO, 2013; BIRCHAL; ZAMBALDE, BERMEJO 2012; BUENO; LIMA; TEIXEIRA, 2016
	Guardas municipais	ALMEIDA; BRASIL, 2011

Fonte: elaboração própria

Uma possível explicação para os poucos trabalhos abrangentes acerca da temática das políticas públicas de segurança pública é que os estudos sobre esse temas ficaram restritos à ótica jurídica e militar por anos, em uma perspectiva normativa e fragmentada (KANT DE LIMA; MISSE; MIRANDA, 2000, p. 54). A administração pública considerava o crime e a criminalidade apenas sob a perspectiva da legislação penal, da ampliação de prisões e do aumento do efetivo policial (SOUZA, 2011).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a previsão de um capítulo sobre a segurança pública, buscou-se superar o paradigma da segurança nacional para outro de segurança voltada à proteção de direitos e garantias individuais (LIMA; PROGLHOF, 2013). É um momento de inflexão no padrão até então vigente de segurança pública, com a emergência de um modelo de política baseado na cidadania, promoção e defesa de direitos humanos e no acesso à justiça (PERES et al., 2014).

O texto constitucional, contudo, não definiu “segurança pública”, o que implicou uma série de discussões sobre a dubiedade do conceito, que poderia estar centrado na ideia de repressão ou de prestação de serviço público voltado ao cidadão (SOUZA NETO, 2009; SOUZA, 2011). Segurança pública como repressão se refere à missão institucional das políticas de combate à criminalidade segundo estratégias de guerra. É um modelo remanescente do regime militar, e “há décadas, tem sido naturalizado como o único que se encontra à disposição dos governos, não obstante sua incompatibilidade com a ordem constitucional brasileira” (SOUZA NETO, 2009, p. 53). Já a segunda concepção está calcada na ideia de que a segurança é um serviço público a ser prestado pelo Estado, sendo o cidadão o destinatário deste serviço.

Kant de Lima, Misse e Miranda (2000) apontam que o debate sobre políticas públicas de segurança não se distanciou das discussões sobre como “exterminar” a violência, permanecendo sob pressão das percepções sociais de insegurança e medo e das taxas crescentes de criminalidade urbana (2000, p. 55). Assim sendo, os autores defendem que a política pública seja um objeto de estudo no qual a segurança é entendida como “fenômeno complexo, que envolve grupos sociais distintos, visando o controle negociado das várias violências, às quais os diferentes grupos são submetidos, inclusive as praticadas pelo próprio Estado” (KANT DE LIMA, MISSE e MIRANDA, 2000, p. 55).

Indo além, Souza (2011) afirma que as políticas de segurança pública permaneceram no círculo fechado de atividades estatais que ainda não se submeteram integralmente ao escrutínio público e ao exercício democrático de definições de agendas nas arenas das disputas sociais mais amplas. Ao reduzir estas políticas aos aspectos burocráticos, criam-se barreiras à revisão dos pressupostos de ação estatal no setor e estimulam uma visão

tradicional sobre a criminalidade, ou seja, restrita à proteção do patrimônio. O processo de formulação de políticas desconsidera a forma de destinação de recursos e o modelo de atuação, “fazendo com que as áreas periféricas das cidades e o número significativo de homicídios e/ou mortes violentas não sejam priorizados” (SOUZA, 2011).

Embora o processo democrático tenha trazido provisão de bens coletivos atinentes à saúde, trabalho e educação, o mesmo não tem ocorrido na ordem pública, evidenciando-se uma deterioração da capacidade do poder público em controlar a criminalidade e a violência (SAPORI, 2007, p.98). Neste sentido, é necessário que entrem na agenda dos *policy makers* as complexas relações entre os atores do sistema de Justiça criminal com as populações vulnerabilizadas (SOUZA, 2011), contornando resistências burocráticas e políticas presentes nas agências governamentais.

O texto constitucional de 1988 aprofundou a descentralização administrativa com novas atribuições aos entes federativos em diversas políticas públicas, mas manteve os estados como os principais responsáveis pela gestão das polícias civil e militar. Se, por um lado, o arranjo deu maior autonomia aos estados na condução da política, por outro, estimulou um quadro de diversos ordenamentos para a solução de problemas similares de segurança e violência (LIMA; PROGLHOF, 2013) e dificultou a implementação de diretrizes mínimas de uma política nacional para lidar com estas questões, que transgridem os limites administrativos estaduais (FREIRE, 2009).

O protagonismo recente do governo federal na formulação e implementação de políticas nacionais de segurança pública é um indicativo de mudanças na gestão da informação e do financiamento das polícias estaduais. Até o final dos anos 1990, os entes federados foram responsáveis pela maior parte do financiamento das atividades de segurança pública. A partir de então, a União começa a atuar de forma mais expressiva com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (1997) e do Fundo Nacional de Segurança Pública (2001), o que viabilizou maior poder de indução e de articulação de iniciativas com as esferas subnacionais (SÁ e SILVA, 2012; PERES; BUENO, 2013; PERES *et. al.*, 2014).

Sobre o tema, a literatura se concentra na avaliação dos planos e programas apresentados ao longo dos dois governos Fernando Henrique Cardoso e Lula (ADORNO, 1999; SOARES, 2007; SÁ e SILVA, 2012; BALLESTEROS, 2014; PERES *et. al.*, 2014; MADEIRA e RODRIGUES, 2015). Criticou-se que a abrangência do I PNSP (2000) em diferentes áreas da segurança pública não foi acompanhada de um movimento de coordenação destas medidas, comprometendo a implementação eficaz do Plano (SÁ e SILVA, 2012; PERES *et. al.*, 2014). E, partindo do diagnóstico de ausência de planejamento e gestão na segurança pública, o II

PNSP (2003) previu ferramentas voltadas à indução de políticas mais complexas, por meio da coleta sistemática de dados, a pactuação das diretrizes nacionais de formação de policiais e fomento a projetos de prevenção à violência e promoção dos direitos humanos (SÁ e SILVA, 2012).

Os governos Lula também foram responsáveis pela estruturação da Força Nacional de Segurança (2004) e a criação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que buscou articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da Justiça criminal. A previsão do Susp, entretanto, não alterou o quadro de competências em matéria de segurança pública no país, uma vez que o governo federal não assumiu o papel de coordenação da política nacional e os estados continuaram responsáveis pelas ações de prevenção de violência e criminalidade (SOARES, 2007). Outros, no entanto, reconhecem que o Susp avançou ao modernizar as ferramentas de combate ao crime e ampliou a participação da sociedade civil na política de segurança pública (PERES et. al, 2014). A instituição por meio de lei do Susp somente foi aprovada na gestão Temer (BRASIL, 2018b).

Em relação à aplicação dos recursos disponíveis no FNSP, estudos indicam que os repasses continuaram sendo efetuados de forma pulverizada e pouco articulada com medidas de coordenação entre governo federal e estaduais (SÁ e SILVA, 2012). A maior parte dos recursos do FNSP no período dos anos 2000 a 2003 foi utilizada com despesas de capital, aquisição de equipamentos e material permanente para os órgãos policiais (COSTA, 2007; PERES et. al, 2014). Este padrão se manteve até o ano de 2008, com o lançamento do Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (Pronasci), que privilegiou a transferência de recursos aos municípios e a qualificação dos profissionais de segurança.

O Pronasci tem como premissa que direitos humanos e eficiência policial devem ser trabalhados e construídos de forma conjunta (SOARES, 2007), priorizando a formação e qualificação dos profissionais de segurança pública e a criação de gabinetes municipais de gestão integrada voltados à identificação de projetos a serem implementados em nível local (HAMÚ, 2009). O programa trouxe avanços no que se refere à adoção de indicadores sociais e de violência (INESC, 2011), o desenvolvimento de maior capacidade de coordenação e indução de mudanças no nível local pelo governo federal e a construção do paradigma de “segurança cidadã” (SÁ e SILVA, 2012). Contudo, a literatura criticou a permanência da fragmentação das ações, com intervenções em diversos entes subnacionais (SÁ e SILVA, 2012; PERES et. al, 2014) e, ainda, ausência de reformas estruturais nas organizações, as quais haviam sido propostas originalmente (SOARES, 2007; SÁ e SILVA, 2012).

A dificuldade em criar um movimento coordenado entre os diferentes entes federativos na construção de uma política nacional de segurança pública traz à tona uma série de discussões sobre a organização desta política, formas de financiamento (PERES et. al, 2014), produção de dados estatísticos (LIMA, 2008) e gestão e coordenação dos atores envolvidos (BALLESTEROS, 2014). No entanto, ainda são raros os trabalhos que abordam o sistema prisional como parte da política pública de segurança (CAMARA, 2007; SAPORI, 2007), muito embora algumas ações já estivessem presentes nos planos e programas do governo federal (SÁ e SILVA, 2010).

Carvalho e Silva (2011) mencionam a necessidade de integração dos atores envolvidos no sistema prisional às ações de segurança pública. Para os autores, a política de segurança pública, desde a implantação do Susp (no ano de 2008), estabeleceu o planejamento de ações integradas por parte de órgãos da segurança pública sem, entretanto, considerar o sistema prisional em seu contexto. A ausência de previsão constitucional sobre a existência de uma instituição policial civil incumbida de gerir o sistema prisional, colocou-o “à margem do contexto da segurança pública, implicando assim, na fragmentação da política” (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 64).

Embora as recentes políticas nacionais de segurança pública tivessem como objetivo a integração dos órgãos e das ações voltadas para a segurança pública, elas foram marcadas pela ausência do sistema prisional, comprometendo as possibilidades de atuação coordenada, tanto de forma vertical quanto horizontal. As ações voltadas para o enfrentamento da violência e da criminalidade que culminam com a prisão, impõem a questão do cumprimento da pena na lógica estrutural do sistema de segurança pública (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 64). Os autores concluem que a segurança pública consiste em um processo articulado e dinâmico que envolve o ciclo burocrático do sistema de Justiça criminal, a articulação entre polícias, prisões e judiciário para se almejar eficácia e eficiência nas ações de controle da criminalidade e da violência (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 62).

Neste sentido, Saporì (2002; 2007) propôs um “sistema” para analisar o fluxo de atividades dos órgãos de segurança pública (SAPORI, 2002; 2007). Segundo o modelo proposto, todo o fluxo da segurança é executado por meio de um grande sistema de Justiça criminal, composto por três subsistemas: o subsistema policial, o subsistema judicial e o subsistema prisional. Cada subsistema tem órgãos com características próprias e flexíveis ao contexto local (SAPORI, 2007, p. 43-44). Ballesteros (2014), por sua vez, traz o conceito de governança para os debates de segurança pública sob a perspectiva da participação e inclusão

de novos atores, da articulação entre órgãos e esferas de poder e da gestão em um ambiente democrático (BALLESTEROS, 2014).

## 2.4 A literatura sobre políticas penitenciárias

Como vimos acima, os balanços de literatura sobre prisões apontam para a escassez de trabalhos que se dedicam às análises sobre políticas públicas (SALLA, 2006; LOURENÇO e ALVAREZ, 2017). A revisão de literatura deste capítulo acompanha este diagnóstico e o Quadro 2 organiza os estudos analisados de acordo com as seguintes categorias: política pública penitenciária, gestão de estabelecimentos prisionais, estabelecimentos penais específicos (pesquisas históricas), encarceramento de grupos específicos (mulheres) e relações entre pessoas presas e agentes estatais. Em atenção ao recorte deste trabalho, apresentamos a seguir os principais estudos relacionados à categoria “política pública penitenciária”.

*Quadro 2 Revisão da literatura sobre política penitenciária*

Política pública penitenciária	Políticas penitenciárias nacionais	FISCHER; ABREU, 1987; ADORNO, 1991; SALLA, 2003; OLIVEIRA JR., 2010; SÁ e SILVA, 2010; AZEVEDO; CIFALLI, 2015
	Políticas penitenciárias estaduais	CALDEIRA, 2004; SALLA, 2007, 2012; GODOI, 2011; RUDNICKI, 2011; CRUZ; SOUZA, BATITUCCI, 2013; SINHORETO; SILVESTRE; MELO, 2013; BARROS, 2016;
	Políticas de saúde, trabalho e educação	LEMOS; MAZZILLI; KLERING, 1998; MACHADO; SLONIAK, 2015;
Gestão prisional	Gestão privada de estabelecimentos prisionais	MINHOTO, 2002; CABRAL, 2007; PIRES; PALASSI, 2008; CABRAL; LAZZARINI, 2010; CABRAL; SAUSSIER, 2013
	Grupos criminosos nas prisões	SALLA, 2006; ADORNO; SALLA, 2007; MINGARDI, 2007; FURUKAWA, 2008; DIAS, 2011; ALVAREZ; SALLA; DIAS, 2013; BIONDI, 2017;
Estabelecimentos penais específicos		TRINDADE, 2011; AQUINO; AZEVEDO, 2018
Encarceramento de grupos específicos	Mulheres	COLARES; CHIES, 2010; SIMAS, 2015; BRAGA, 2015; CARVALHO; MAYORGA, 2017; TEIXEIRA; OLIVEIRA, 2017; SOUZA; COSTA; LOPES, 2019

Cotidiano e cultural prisional	Agentes penitenciários	MORAES, 2013; RUDNICKI; SCHAFER; SILVA, 2017
	Relações entre presos e agentes estatais	DIAS, 2014

Fonte: elaboração própria

Os trabalhos que analisam políticas públicas concentram-se na atuação dos estados na gestão prisional, sendo poucos aqueles que abordam o papel do governo federal ou ações públicas específicas de promoção de saúde, educação e trabalho dentro dos estabelecimentos penais.

No ano de 1991, Adorno (1991) discutiu os principais problemas e desafios do sistema penitenciário no país e seu estudo tornou-se bastante relevante para compreender as condições dos estabelecimentos penais no contexto de redemocratização, bem como as questões administrativas e políticas que afetam os órgãos do sistema de Justiça criminal. A superpopulação é causa imediata de vários problemas nas instalações dos estabelecimentos penais, “exacerbando a violência como forma institucionalizada e moralmente legítima de solução de conflitos intersubjetivos” (ADORNO, 1991 p. 71). A falta de articulação dos órgãos estaria na origem das práticas de prisões arbitrárias pelas autoridades policiais, da morosidade do aparelho judiciário e da manutenção de pessoas presas de forma provisória, ou seja, há falta de controle no acompanhamento efetivo do cumprimento das penas (ADORNO, 1991, p. 67).

Sá e Silva (2010) retoma o debate sobre os problemas e desafios de políticas voltadas para prisões. Para o autor, tais políticas apresentam dificuldades em se afirmar como opções adequadas para construção de respostas à violência e à criminalidade (SÁ e SILVA, 2010). Enquanto a “segurança pública” se constituiu com participação ativa de especialistas, gestores, trabalhadores e cidadãos na busca de soluções, “a gestão penitenciária segue representando o campo no qual a violência e a criminalidade são problemas sem solução, os quais, quando muito, se busca administrar” (SÁ e SILVA, 2010, p. 605). E daí conclui que as “discussões sobre o sistema penitenciário são orientadas menos à tentativa de se construírem soluções concretas, e muito mais à vocalização de protestos genéricos e desesperados contra a posição periférica do tema na agenda” (SÁ e SILVA, 2010, p. 606).

Assim, a segmentação entre a “questão penitenciária” e a “segurança pública” traz prejuízos generalizados para o combate à violência e à criminalidade, pois impede uma leitura sistêmica das demandas por prevenção e repressão com o problema da reintegração social da pessoa condenada. As soluções apresentadas tendem a ser frágeis e efêmeras e, por isso, o “sistema penitenciário deveria constituir uma parada obrigatória de qualquer ação consequente em matéria de segurança pública” (SÁ e SILVA, 2010, p. 606).



O autor organiza os problemas e desafios das políticas para prisões em três níveis – político, programático e gerencial –, conforme vemos no Quadro 3 a seguir:

*Quadro 3 Desafios da política penitenciária segundo Sá e Silva (2010)*

Níveis	Problemas	Desafios
Político	O sistema penitenciário não é visto como um elemento importante na promoção da segurança pública.	Construir e enunciar uma visão sistêmica para a segurança pública que articule prevenção, repressão e reintegração social de apenados e egressos como pontos de um contínuo no combate à violência e à criminalidade.
Programático	A política penitenciária é incapaz de produzir soluções abrangentes, que respondam às exigências do arcabouço jurídico-político, o qual, ao menos em tese, deveria orientar a atuação do poder público e da sociedade no setor.	Construir uma agenda ampla e articulada com outros ministérios e outros níveis de governo, associando a construção de novos estabelecimentos penais e a oferta de vagas de “segurança máxima”, hoje hegemônicas, com: i) a realização de direitos humanos; ii) a criação de mecanismos de reintegração social; e iii) a estruturação de sistemas de PMAs e de medidas de segurança pautados pela qualidade na gestão destas modalidades de sanção criminal.
	As poucas soluções produzidas na execução de penas privativas e não privativas de liberdade não são articuladas umas às outras e a uma estratégia geral para o setor.	Investir em elementos estruturantes de um bom sistema penitenciário, como o planejamento territorial, a construção de um sistema de informações e a indução a uma política de recursos humanos em nível nacional para a execução penal.
Gerencial	A política penitenciária não dispõe de mecanismos adequados de planejamento, financiamento e indução de iniciativas transformadoras da realidade estrutural da execução das sanções criminais, quer as privativas, quer as não privativas de liberdade, quer ainda as medidas de segurança.	Consolidar mecanismos de planejamento, financiamento e indução de mudanças na realidade dos estados.

Fonte: Sá e Silva (2010)

No nível político, existe a dificuldade em reconhecer o sistema penitenciário como um elemento da segurança pública e que esteja integrado às ações de combate à criminalidade. No nível programático, o principal problema é a incapacidade de produzir soluções compatíveis que atendam às exigências legais e orientem a atuação do poder público. Ou seja, deve-se operacionalizar as promessas pactuadas nas reformas penais dos anos 1980, a partir de uma estrutura progressiva de cumprimento da pena prisional, a reintegração efetiva e harmônica e a fiscalização do sistema pelo poder público e pela sociedade. Por fim, o nível gerencial aponta

a ausência de mecanismos adequados de planejamento, financiamento e indução de iniciativas transformadoras da atual configuração do sistema penitenciário, sendo um desafio a indução de mudanças na realidade dos estados por meio destes instrumentos.

Outros trabalham analisam especificamente o atendimento às finalidades legais da execução penal, como a reintegração social da pessoa condenada. Para Oliveira Jr. (2010), a reintegração social figura apenas como palavra de ordem, sem repercussão prática no atual sistema prisional (OLIVEIRA JR., 2010). Apesar dos avanços na implementação de políticas específicas (como saúde e educação), falta de coordenação e de avaliação de resultados, de oportunidades de estudo, trabalho e de suporte ao egresso do sistema impedem o restabelecimento de vínculos familiares e comunitários (OLIVEIRA JR, 2010, p. 301). Os efeitos práticos da exclusão social e a inexistência de instrumentos de monitoramento e de incentivo à reabilitação, implicam a construção de vínculos dentro do próprio sistema, que viabilizam aprendizado e cooperação ao apenado para novas práticas delituosas no futuro.

Neste sentido, a reincidência é um indicador (alvo de inúmeras críticas) quanto aos resultados das políticas penitenciárias. Há substantivas divergências teóricas e empíricas sobre a construção deste indicador e os poucos estudos empíricos realizados assumem conceitos e metodologias distintas<sup>2</sup> (FERREIRA; FONTOURA, 2008).

Por fim, os estudos que analisam políticas penitenciárias nacionais destacam as ações pontuais destinadas a minimizar problemas emergenciais, como os repasses de recursos para construção de vagas prisionais. As dificuldades em lidar com a complexidade dos problemas e a marginalização do tema pelos estados restringiram as ações do governo federal ao “mero controle contabilista sobre o destino dos recursos por ele investidos nos estados”, com o ônus adicional de ser responsabilizado perante a comunidade internacional por denúncias de violações a direitos humanos (SALLA, 2003, p. 433). A transferência de recursos não teve, como contrapartida das administrações locais, o compromisso com a redução das mortes, tortura e maus tratos de pessoas presas ou melhoras na eficiência da gestão dos estabelecimentos penitenciários segundo os fins propostos pela legislação (SALLA, 2003, p. 434).

Já os estudos que tratam de políticas prisionais em âmbito estadual se concentram no diagnóstico acerca da necessidade de aprimoramento da gestão penitenciária, imprimindo a este setor um padrão de racionalidade administrativa compatível com a administração moderna (CALDEIRA, 2004; SALLA, 2007; CRUZ; SOUZA; BATITUCCI, 2013); nos efeitos da

---

<sup>2</sup> Os debates sobre a reincidência como um possível indicador da política penitenciária estão detalhados no [item 5.4.1 do capítulo 5](#).

política de encarceramento em massa (SINHORETTO; SILVESTRE; MELO, 2013; CAMPOS; ALVAREZ, 2017); bem como no fenômeno de descentralização do sistema prisional, especialmente no estado de São Paulo (GODOI, 2011).

## **2.5 Conclusões do capítulo**

Este capítulo teve como objetivo contextualizar a discussão sobre políticas de segurança pública e penitenciárias e levantar algumas lacunas da literatura que servem de base para a pesquisa. Dada a carência de trabalhos na área da Administração Pública, propôs-se uma revisão sistemática da literatura ampla, de forma a identificar os principais debates sobre o tema e a possível contribuição teórica deste trabalho.

Vimos que a maior parte da produção está concentrada no debate sobre temas relacionados à segurança pública, especificamente atividades de policiamento e planos e programas instituídos pelo governo federal a partir dos anos 2000. Também se observa que recentemente o debate sobre articulação e governança entre diferentes órgãos da segurança pública passou a integrar os órgãos do sistema de Justiça e penitenciários na concepção de ações voltadas ao controle da criminalidade e da violência.

A segmentação das ações administrativas e dos debates teóricos entre os problemas de “segurança pública” e aqueles do “sistema penitenciário”, contudo, criam dificuldades para se reconhecerem as prisões como um espaço adequado para a construção de respostas à violência e à criminalidade, pois limitam a leitura sistêmica de demandas de prevenção e repressão coordenadas com a finalidade legal de reintegração social da pessoa condenada.

Os balanços de literatura sobre prisões e a revisão sistemática aqui proposta refletem que os estudos sobre o tema também são escassos. As políticas penitenciárias ainda são uma área a ser explorada em estudos teóricos e empíricos. Neste sentido, corroboramos o diagnóstico apresentado por Salla (2006) e aprofundado por Lourenço e Alvarez (2017) quanto aos desafios da produção sobre prisões e, especificamente, à necessidade de se compreender as políticas públicas de forma abrangente, ampliando a análise sobre os atores envolvidos.

De forma sintética, a revisão da literatura trouxe a possibilidade de olharmos algumas questões relacionadas à implementação de políticas públicas, discutidas neste capítulo, em relação às políticas penitenciárias, ainda pouco abordadas pela literatura, como observar a implementação de políticas voltadas às prisões como um processo dinâmico formado pela interação entre diversos atores e por meio de instrumentos que afetam a construção das ações de implementação.

Por outro lado, a revisão sistemática mostrou que o debate sobre prisões está intrincado com a produção sobre segurança pública, sendo muito escassos aqueles que dialogam com outras políticas já estruturadas no país, como saúde, assistência social e educação, que poderiam trazer elementos bastante ricos para o debate sobre implementação. Ainda assim, o presente estudo visa contribuir para diminuir a lacuna de estudos sobre como são implementadas tais políticas e as interações entre órgãos que transcendem as instituições prisionais, como os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em âmbito nacional.

O próximo capítulo apresenta os esclarecimentos metodológicos, as principais escolhas e decisões que orientaram o percurso desta pesquisa.

### **3. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA**

#### **3.1 A construção do objeto de pesquisa**

Esta tese é o resultado de um conjunto de reflexões sobre o sistema penitenciário no Brasil desde a minha graduação no curso de Direito, quando ingressei no Núcleo de Estudos sobre o Crime e a Pena da FGV DireitoSP, sendo que permaneci neste último como estagiária e pesquisadora por mais de sete anos. As minhas experiências passadas e presentes no Núcleo foram centrais na formação do meu olhar crítico sobre como fazer pesquisa empírica no Direito, principalmente na busca por uma bagagem teórica e metodológica compatível com os estudos sobre as prisões do país.

Após desenvolver um projeto de mestrado sobre a produção legislativa no Congresso Nacional relacionada às regras sobre cumprimento da pena de prisão e alguns outros trabalhos relacionados ao tema, desenvolvi a ideia de analisar a política penitenciária sob a perspectiva da Administração Pública. Assim sendo, apresentei um projeto para o ingresso neste Programa de Pós-Graduação e, em seguida, uma proposta de projeto à FAPESP.

O projeto apresentado à FAPESP trazia como proposta inicial "compreender o processo de produção e consolidação de dados e informações penitenciárias pelo governo federal e seu papel de coordenação na implementação do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen) pelos governos estaduais." O projeto trazia como literatura de base os conceitos de coordenação federativa, produção de informações criminais e sistemas de informação. Em sua avaliação, o parecerista apontou que o projeto era "pouco original" e traria "contribuição pouco significativa para a área de conhecimento", visto que lhe parecia "faltar uma temática extremamente relevante da Administração Pública atual: a governança colaborativa".

A partir destas sugestões, avancei no estudo da literatura sugerida e no levantamento preliminar de documentos oficiais e matérias jornalísticas sobre o tema. Também busquei trazer mais pertinência ao projeto para deixar mais claro o potencial de contribuição para a área da Administração Pública. Ao longo da pesquisa documental exploratória, observei que diferentes órgãos interagem nas ações voltadas para prisões no país, afetando diretamente as diretrizes e implementação. Durante esta etapa, dois eventos recentes afetavam diretamente as ações do Executivo federal. O primeiro foi a declaração, pelo STF, do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário, que determinou a liberação de recursos financeiros

aos entes federados. O segundo foi uma auditoria do TCU, que realizou amplo diagnóstico sobre o emprego de recursos federais na área.

A questão de como abordar a atuação de diferentes atores na política penitenciária foi levada à banca de qualificação, juntamente com o projeto apresentado à Fapesp e a revisão de literatura sobre políticas de segurança pública. As contribuições da banca de qualificação, composta pelos meus orientadores Kurt Metteheim e Máira Rocha Machado, além dos professores Renato Sérgio de Lima e Gabriela Lotta, foram decisivas e muito ricas para definir os rumos da pesquisa. De acordo com as contribuições, a questão penitenciária no país é uma questão federativa e também republicana que demanda a coordenação dos atores em nível nacional e do Poder Executivo federal com os entes federados. Seria preciso compreender qual modelo de política criminal e penitenciária estaria em operação, independentemente da legislação em vigor.

Especificamente em relação à produção de dados penitenciários, as contribuições convergiam sobre a possibilidade de diferentes modelos de produção de dados, as vantagens em se adotar modelos centralizados ou distribuídos entre os estados. Existem muitos arranjos e faltas de arranjos, sendo preciso retratar o que está sendo realizado para além das dimensões formais/legais.

Após a banca de qualificação, aprofundi a análise documental de todo o material levantado nos primeiros anos do programa. A submissão de artigos e participação em alguns debates sobre o tema confirmaram uma percepção das dificuldades em se compreender as interações e dinâmicas entre atores que envolvem as ações voltadas para prisões, que transcendem as próprias instituições prisionais.

Como forma de organizar visualmente os eventos e analisar o grande volume de documentos encontrados, esbocei uma linha do tempo, que foi sendo preenchida ao longo da análise documental. Os documentos traziam informações sobre as ações federais destinadas às prisões de forma geral e, em particular, sobre a produção de dados estatísticos sobre pessoas presas. A pesquisa documental fez surgir novas questões sobre as dinâmicas entre os atores e a reconstituição de processos e contribuíram na definição das pessoas entrevistadas e na elaboração do roteiro.

A etapa de pesquisa exploratória serviu para dimensionar o volume de material empírico que deveria ser sistematizado e analisado, bem como levantar elementos que justificassem uma análise mais minuciosa. O projeto submetido à banca de qualificação previu a realização de entrevistas presenciais e observação não participante, porém as restrições impostas pela pandemia implicaram novas estratégias de pesquisa. Optamos por realizar as

entrevistas por meio de chamadas de vídeo, suspender o método de observação e priorizar a análise documental.

Segundo Miles e Huberman, a seleção do material empírico pode considerar o local onde a pesquisa será realizada, os atores que serão observados ou entrevistados, os eventos (o que os atores serão observados ou entrevistados fazem) e o processo (a natureza evolutiva dos eventos realizados pelos atores no local) (MILES; HUBERMAN, 1994). Durante a pesquisa de campo realizada para este trabalho, fatores externos alteraram a forma de seleção do material empírico, pois impuseram restrições ao acesso a fontes documentais e a pessoas que, em outro contexto, poderiam ter contribuído com a pesquisa. De todo o modo, o levantamento dos documentos e das pessoas a serem entrevistadas partiu da ideia de contribuir o máximo possível para entender o problema e a questão de pesquisa (CRESWELL, 2010, p. 212).

As entrevistas contribuíram para uma compreensão mais operacional sobre a construção das bases de dados existentes no país e, de alguma forma, na divulgação do meu trabalho sobre o tema, o que viabilizou o acesso a mais pessoas e materiais. Diversos apontamentos obtidos nas entrevistas foram incluídos na linha do tempo e na definição de alguns marcos importantes para a política. A partir do mês de agosto de 2020, um volume substantivo de entrevistas e de material já havia sido coletado e, a partir de então, aprofundi a análise e iniciei a redação.

Os itens a seguir detalham o processo de coleta de dados, quais sejam: os documentos (subseção 3.2.1) e entrevistas (subseção 3.2.2) e os esclarecimentos metodológicos quanto a estas escolhas (subseção 3.2.3). Em seguida, explicitamos a análise dos dados (seção 3.3), a escolha pela estratégia da resolução reiterada de problemas para retratar a trajetória da política penitenciária no país (subseção 3.3.1) e da análise documental no mapeamento dos avanços e desafios na produção de dados (subseção 3.3.2). A última seção traz um quadro metodológico geral com as questões, estratégias e métodos que orientaram esta pesquisa (seção 3.4).

## **3.2 Coleta de dados**

### **3.2.1 Documentos**

Sobre a análise documental, lembramos que um documento escrito é uma fonte extremamente útil para realizar alguns tipos de reconstrução, propiciando acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social. Tremblay (1968) ressalta que o documento permite um corte longitudinal que favorece a observação do processo de maturação ou evolução

de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, práticas entre outros (p. 284 *apud* CELLARD, 2012, p.295).

Para Cellard (2012, p. 296), definir o que seja um “documento” representa em si um desafio. Anteriormente alguns historiadores definiam que o termo documento se aplicava quase exclusivamente ao texto e, particularmente, aos arquivos sociais. Posteriormente, uma análise mais globalizante desenvolvida pela História Social ampliou o conceito, afirmando que “tudo o que é vestígio do passado, tudo o que serve de testemunho, é considerado como documento ou ‘fonte’” (CELLARD, 2012, p. 296). E mais: “pode tratar-se de texto escritos, mas também de documentos de natureza iconográfica e cinematográfica, ou de qualquer outro tipo de testemunho registrado, objetos do cotidiano, elementos folclóricos, etc.” (CELLARD, 2012, p. 297). No limite, poder-se-ia até qualificar de documento um relatório de entrevista ou anotações feitas durante uma observação. (CELLARD, 2012).

Os documentos que compõem a base de dados deste trabalho são bastante diversos, o que demandou diferentes estratégias de sistematização e análise. Por exemplo, a construção de uma linha do tempo demandou o levantamento do maior número de documentos possíveis entre os anos de 1976 e 2018, sem diferenciar, em um primeiro momento, se eram documentos oficiais, relatórios, leis, decisões judiciais ou matérias jornalísticas. Além dos documentos escritos, os pronunciamentos dos participantes da audiência pública do sistema prisional (2013) foram transcritos na íntegra e objeto de análise<sup>3</sup>. A ideia foi garantir a coleta de um conjunto representativo de dados sobre atores que, na prática, interferem nos rumos da política pública, mas sem a pretensão de esgotar o universo documental relativo ao objeto de pesquisa.

Os documentos foram coletados por meio de pesquisas nas páginas eletrônicas dos órgãos oficiais, no Google e em referências cruzadas com outros documentos. Não raras vezes, o acesso a processos judiciais permitiram levantar novos documentos que não estavam disponíveis ao público, mas que foram juntados em autos processuais. Desde o início do ano de 2017, sistematizei também matérias jornalísticas veiculadas em todo o país e cujos fatos narrados têm repercussão sobre a gestão da política penitenciária. A partir do “Google alerts” - serviço do Google que retorna resultados de uma pesquisa sempre que for encontrada nova citação de um termo predeterminado –, monitorei matérias que envolviam os termos “penitenciário/a”, “presídio”, “prisão” e “carcerário/a”.

### 3.2.2 Entrevistas

---

<sup>3</sup> As manifestações estão disponíveis em: [https://www.youtube.com/watch?v=zAmH\\_mvvrQg](https://www.youtube.com/watch?v=zAmH_mvvrQg).



A pesquisa documental realizada nos primeiros anos revelou uma série de questões e de potenciais entrevistados que contribuíram com a investigação, promovendo a triangulação de dados já sistematizados, bem como a compreensão de dinâmicas e históricos que nem sempre estão presentes em documentos. Como as pessoas entrevistadas pertenciam a órgãos distintos, também foi importante compreender as relações internas e externas entre eles. Não tive nenhum contato prévio com a maioria das pessoas entrevistadas e, na maior parte dos casos, procurei e-mails ou telefones disponíveis nas páginas eletrônicas de órgãos públicos. O processo para conseguir um contato inicial com os colaboradores desta pesquisa foi bastante penoso.

Toda a concepção da pesquisa abrangeu a atuação de servidores públicos, principalmente do governo federal e estaduais. Com a imposição de trabalho remoto pela maioria dos órgãos públicos no mês de março de 2020, não consegui contato telefônico. Fiz contato via e-mail institucional e meios não usuais (como as redes sociais LinkedIn e Instagram) com 104 possíveis entrevistados. Os contatos abrangiam servidores, em exercício ou não, atuantes nos três Poderes em âmbito federal e estadual. Em relação a estes últimos, fiz contato com as secretarias estaduais (de segurança e administração penitenciária) e tribunais de contas de todos os estados por meio de um e-mail de apresentação da pesquisa e da pesquisadora e carta informando os direitos de confidencialidade e anonimato. Apenas 25 pessoas me responderam.

Com o início das entrevistas, consegui indicação de outros nomes que também poderiam contribuir com a pesquisa. No total, eu realizei 33 entrevistas com atores integrantes dos Poderes Executivos federal e estaduais, Judiciário, do Legislativo federal, do Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunais de Contas estaduais e sociedade civil. Do total, 25 entrevistas foram realizadas por meio de chamada de vídeo, quatro por meio de conversa telefônica, uma presencialmente e uma por meio escrito, por exigência da pessoa entrevistada.

*Quadro 4 Relação de pessoas entrevistadas, vinculação, data da entrevista e duração*

Órgão	Atores	Data	Duração
Departamento Penitenciário Nacional	Integrou equipe gestora do Depen	09.03.2020	1h30
Conselho Nacional do Ministério Público	Integrou equipe gestora do Sistema em Números	17.04.2020	1h11min
Secretaria Nacional de Segurança Pública	Integrou a equipe gestora do Sinesp	24.04.2020	1h
Departamento Penitenciário Nacional	Integrou equipe gestora do Depen	07.05.2020	Entrevista por escrito

Secretaria de Segurança Pública Estadual	Integra setor estatístico da Secretaria	28.04.2020	45min
Secretaria de Administração Penitenciária Estadual	Integra setor estatístico da Secretaria	05.05.2020	39min
Defensoria Pública	Integrou área de execução penal	04.05.2020	39min
Conselho Nacional de Justiça	Integrou equipe gestora do BNMP e Sisdepen	05.05.2020	1h45min
Ministério Público	Atua em vara de execução penal	06.05.2020	1h04min
Tribunal de Contas Estadual	Integrou a auditoria operacional do TCU em âmbito estadual	07.05.2020	40 min
Departamento Penitenciário Nacional	Integrou a equipe gestora do Infopen	12.05.2020	41 min
Defensoria Pública	Atua nos tribunais superiores em matéria de execução penal	13.05.2020	1h02min
Defensoria Pública	Atua nos tribunais superiores em matéria de execução penal	18.05.2020	1h08min
Defensoria Pública	Integra a equipe de atuação no sistema penitenciário	19.05.2020	58min
Secretaria de Administração Penitenciária Estadual	Integra setor estatístico da Secretaria	19.05.2020	52min
Departamento Penitenciário Nacional	Integrou equipe gestora do Sisdepen	27.05.2020	1h38min
Departamento Penitenciário Nacional	Integrou equipe gestora do Depen	28.05.2020	1h20min
Secretaria de Segurança Pública Estadual	Integra o corpo de funcionários de estabelecimentos penais	29.05.2020	1h22min
Departamento Penitenciário Nacional	Integrou a equipe gestora do Sisdepen	01.06.2020	56min
Departamento Penitenciário Nacional	Integrou a equipe gestora do Sisdepen	01.06.2020	1h24min
Conselho Nacional de Justiça	Integrou equipe gestora do BNMP e Sisdepen	04.06.2020	1h10min
Secretaria de Assuntos Legislativos	Integrou equipe de elaboração legislativa em matéria penal	05.06.2020	50min
Defensoria Pública	Atua na Justiça militar	08.06.2020	34min
Câmara dos Deputados	Integra órgão consultivo da Câmara dos Deputados	10.06.2020	1h19min
Secretaria Nacional de Segurança Pública	Integrou a equipe gestora do Sinesp	11.06.2020	47min
Secretaria de Administração Penitenciária Estadual	Integra o corpo de funcionários de estabelecimentos penais	24.06.2020	51min
Tribunal de Contas Estadual	Integrou a auditoria operacional do TCU em âmbito estadual	26.06.2020	55min
Secretaria de Administração Penitenciária Estadual	Integra o corpo de funcionários de estabelecimentos penais	29.06.2020	1h05min
Secretaria de Administração Penitenciária Estadual	Integra setor estatístico da Secretaria	02.07.2020	1h06min

Tribunal de Contas Estadual	Integrou a auditoria operacional do TCU em âmbito estadual	07.07.2020	42min
Poder Judiciário	Integra o Poder Judiciário estadual, atuante em Vara de Execução Penal	20.07.2020	31min
Procuradoria Geral do Estado	Integra órgão administrativo responsável por licitações de estabelecimentos penais	28.07.2020	50min
Sociedade Civil	Integra a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados	21.08.2020	46min

Fonte: elaboração própria

À exceção de uma entrevista, todas as demais realizadas em vídeo e áudio foram gravadas com consentimento expresso e prévio da pessoa entrevistada, após esclarecimentos sobre a pesquisa e os procedimentos éticos. Na ocasião, também reiterei o anonimato em relação ao conteúdo da entrevista.

Mantive um diário de campo ao longo de todo o período de realização de entrevistas, com dados sobre a forma de contato inicial com a pessoa entrevistada, se houve indicação ou não, além de pesquisa prévia sobre sua trajetória profissional. A partir destas informações, realizei pequenos ajustes no roteiro de entrevistas semiestruturadas de modo a compatibilizar com os objetivos mais gerais da pesquisa.

Este processo implicou algumas revisões no roteiro de entrevistas. A primeira versão do roteiro tinha questões fechadas, que muitas vezes eram respondidas sem maior desenvolvimento pela pessoa entrevistada. Após a realização de algumas entrevistas, percebi que nem todos estavam disponíveis a desenvolverem em detalhes as respostas às perguntas. Uma explicação possível para isso é a heterogeneidade no perfil das pessoas entrevistadas e na maior ou menor facilidade em compreender o escopo de uma pesquisa acadêmica. Uma entrevista foi bastante marcante e, a meu ver, é ilustrativa sobre as nuances na relação entrevistadora e entrevistado/a.

A entrevista em questão foi realizada com um servidor público do setor de estatística de um estado que havia tido, à época, problemas recentes de rebeliões em estabelecimentos penais. Apesar de ter aceitado o convite e ter declarado que tinha compreendido o escopo da pesquisa, a pessoa achava que a íntegra da entrevista seria divulgada ao público, como se fosse uma entrevista jornalística. Na conversa que antecedeu o início da entrevista, perguntou-me se ela poderia gaguejar e o que ela tinha que dizer se não soubesse responder às perguntas. Lembrei-a que o objetivo era compreender sobre as rotinas de trabalho e que não havia respostas certas ou erradas e, ainda assim, em algum momento da entrevista a pessoa me perguntou se “estava respondendo corretamente”.

De modo geral, posso afirmar que a grande maioria das pessoas entrevistadas foi bastante cooperativa com o estudo, mesmo que não o pudesse compreender em sua completude (talvez por uma falha minha ao explicar os objetivos da entrevista). A maior parte das pessoas que participou tinha ciência dos “riscos” envolvidos na entrevista de cunho acadêmico (mencionar informações confidenciais ou eventuais distorção das falas, por exemplo). Outras, muito orgulhosas e satisfeitas por terem sido procuradas para falar sobre sua atividade profissional, muitas vezes desprestigiada e “invisível” dentro da estrutura administrativa, também contribuíram encaminhando documentos e indicando outros contatos.

Acredito que o contexto da pandemia e o trabalho remoto durante a realização de entrevistas também contribuiu para definir o perfil de entrevistados, uma vez que grande parte das pessoas acumulava rotinas profissionais e atividades domésticas. Também por este motivo, valorizo e agradeço aos colaboradores o tempo dispendido (algumas entrevistas chegaram a ter mais de duas horas) para participar desta pesquisa.

A experiência de realizar entrevistas de forma remota trouxe vantagens e desvantagens. As vantagens foram a otimização de tempo e recursos financeiros com viagens e compatibilidade de agenda, além do efetivo comprometimento da pessoa entrevistada em participar. Por outro lado, ao não necessitar deslocar-me até o local de trabalho da pessoa entrevistada, deixei de observar suas rotinas e possivelmente perdi oportunidades, naquele contexto, de fazer novos contatos. Além disso, nem todas as pessoas dispunham de tecnologia para chamadas de vídeo, o que implicou a realização de entrevistas por telefone, fato que trouxe algumas limitações à pesquisadora.

Em síntese, os critérios que definiram o número de entrevistas e as pessoas entrevistadas foram: (i) a disponibilidade e o acesso às pessoas; (ii) a compatibilidade de suas vivências e trajetórias profissionais com os objetivos da pesquisa e as dúvidas que surgiram ao longo da pesquisa documental e (iii) a indicação por outras pessoas entrevistadas.

As entrevistas foram transcritas, sendo que alguns trechos foram utilizados *in natura* e, na medida do possível, colocados na íntegra.

### **3.2.3 Vantagens e limitações das técnicas de pesquisa documental e entrevistas**

O projeto inicial da pesquisa previu a condução de observação não participante acerca do processo de implantação dos bancos de dados em âmbito local, o que se tornou inviável a partir do mês de março de 2020. Assim sendo, concentrei-me na coleta de dados documentais e entrevistas.

Como qualquer técnica, há vantagens e desvantagens na sua adoção. É importante ter clareza, durante toda a pesquisa, de que existem pontos cegos, que “acontece quando não vemos e também quando não vemos que não vemos” (PIRES et. al, 2014). Por isso, explicito também os limites destas técnicas e o quanto eles refletem no resultado final da pesquisa. O Quadro 5 sintetiza as vantagens e desvantagens das técnicas de coleta de dados de documentos e entrevistas.

*Quadro 5 Vantagens e desvantagens das técnicas de coleta de dados*

<b>Técnicas de coleta de dados</b>	<b>Síntese das atividades</b>	<b>Vantagens</b>	<b>Desvantagens</b>
<b>Pesquisa documental</b>	Os documentos têm, como origem, matérias jornalísticas, documentos oficiais, pronunciamentos, decisões judiciais, relatórios, etc. O principal critério foi a possibilidade de acesso remoto na íntegra.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permite ao pesquisador obter a linguagem e as palavras do participante;</li> <li>- Representam dados criteriosos, pois tiveram atenção dos participantes na elaboração;</li> <li>- Podem ser acessados em um momento conveniente para o pesquisador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parte das informações pode ser protegida ou não estar disponível ao público;</li> <li>- Exige que o pesquisador busque informações em locais difíceis;</li> <li>- Os materiais podem estar incompletos;</li> <li>- Os documentos podem ser pouco precisos.</li> </ul>
<b>Entrevistas</b>	Entrevistas semiestruturadas foram realizadas com servidores públicos, em sua maioria, integrantes ou ex-integrantes de órgãos identificados como atuantes na política penitenciária. As entrevistas foram gravadas e transcritas, assim como o consentimento do entrevistado para uso das informações para fins acadêmicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pode ser útil quando os entrevistados não podem ser diretamente observados;</li> <li>- Os entrevistados podem fornecer informações históricas;</li> <li>- Permite ao pesquisador controlar a linha de questões.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporciona informações indiretas, infiltradas pelos pontos de vista dos entrevistados;</li> <li>- A presença do pesquisador pode influenciar as respostas;</li> <li>- Proporciona informações em um local designado, em vez de no local de campo natural.</li> </ul>

Fonte: elaboração própria, adaptado de Creswell (2010)

De modo geral – e considerando que grande parte do campo sofreu limitações de acesso a documentos e pessoas –, entendo que a pesquisa documental e as entrevistas suprimam a necessidade de observação não participante inicialmente prevista. A pluralidade de documentos levantados se tornou um desafio não planejado e, por isso, demorei alguns meses até conseguir manuseá-los de forma organizada e com algum rigor metodológico. Os documentos tornaram-se a base principal deste trabalho, pois são de acesso mais fácil e contribuem para consolidar uma série de informações que nem sempre são de conhecimento

das pessoas entrevistadas. A maior parte dos documentos analisados baseou-se em relatórios oficiais, atos normativos e decisões judiciais e administrativas, as quais eram de fácil acesso, mas às vezes eram de difícil compreensão, o que acabou exigindo maior rigor na forma de organização e de análise dos dados.

As entrevistas, por sua vez, proporcionaram um caminho para tirar dúvidas e abrir novas frentes de análise de pontos que eram apenas mencionados em documentos. Também considero que tiveram um papel bastante importante de revelar bastidores e históricos de ações que nem sempre são documentadas. Por outro lado, os perfis da maioria das pessoas que aceitou ser entrevistada estavam cientes do que se trata uma pesquisa acadêmica e o contexto em que suas palavras serão utilizadas; que tiveram meios tecnológicos para conversar comigo de forma remota; e dispuseram de algumas horas para conversar comigo.

Além disso, entendo que as entrevistas da pesquisa sofreram limitações devido à forma de condução da técnica pela entrevistadora. Fiz entrevistas melhores e outras piores. Nem todas foram úteis ou tiveram relação direta com o objeto de pesquisa. Apesar da falta de experiência na técnica, consegui conduzir todas as entrevistas até o final e tive poucas situações constrangedoras que pudessem comprometer o conteúdo da resposta da pessoa entrevistada.

A próxima seção descreve os procedimentos de análise dos dados coletados por meio da estratégia de resolução reiterada de problemas (subseção 3.3.1), da teoria fundamentada nos dados (subseção 3.3.2) e da análise documental (subseção 3.3.3).

### **3.3 Análise dos dados**

#### **3.3.1 Estratégia da resolução reiterada de problemas**

O [capítulo 4](#) foi inspirado no estudo de Campbell e Schoenfeld (2013), que desenvolveram uma periodização indutiva da transformação da ordem penal nos Estados Unidos entre os anos 1960 e 1990 (CAMPBELL; SCHOENFELD, 2013). Os autores utilizaram uma ferramenta analítica de médio alcance denominada “resolução reiterada de problemas”, que ilustra efeitos de longo prazo em arranjos institucionais e os próprios processos de mudança dentro das instituições (HAYDU, 1998).

Haydu (1998) aponta que a justaposição entre características de dois ou mais períodos distintos permite comparar tempos e lugares, observando-se não apenas comparações e contrastes como também sequências de eventos (HAYDU, 1998, p. 340). Esta proposta do autor, cujo objetivo é superar as limitações de métodos comparativos convencionais, traz as conexões entre eventos em diferentes períodos de tempo a partir da “resolução reiterada de

problemas” (HAYDU, 1998, p. 341). Este método fornece uma maneira plausível de representar e explicar as trajetórias históricas, construir atores sociais e múltiplas linhas de tempo causais explicativas, e oferecer um sentido mais rico de como os resultados anteriores moldam os posteriores (HAYDU, 1998, p. 341).

A resolução reiterada de problemas considera, em processos comparativos, o equilíbrio entre a identificação de continuidades entre os períodos e o reconhecimento do caráter distinto de cada um. A análise de eventos ou dados de dois ou mais períodos também deve ajudar o observador a explicar as diferenças entre eles (HAYDU, 1998, p. 354). As explicações devem especificar os mecanismos pelos quais a influência causal é transmitida ao longo do tempo e agregar o peso explicativo do passado para moldar pontos de inflexão posteriores e escolhas críticas. A ideia é vincular fatos de diferentes períodos em sequências maiores de solução de problemas. Os períodos são demarcados com base em soluções contrastantes para problemas recorrentes.

Para Haydu, “um dos principais objetivos explicativos é indicar porque, em determinado momento, os seres humanos buscaram uma solução em vez de outra. Soluções definem uma nova direção histórica e esse caminho de desenvolvimento limita as escolhas futuras”, podendo incorporar contradições que gerem crises posteriores e criem ferramentas e entendimentos com os quais os atores enfrentam essas crises (HAYDU, 1998, p. 354).

A injunção metodológica entre os períodos visa construir sequências explicativas com base em como os concorrentes trabalham com problemas, ferramentas e opções herdadas do passado (HAYDU, 1998, p. 356). Neste caso, as trajetórias históricas conectam eventos ao longo dos períodos e são vistas como uma questão de soluções sucessivas. Cada um deve ser explicado pela natureza da crise, pela forma como os problemas são entendidos e pela gama de soluções que estão abertas. A resolução reiterada de problemas abrange casos contrastantes para desenvolver explicação das soluções específicas de cada período, bem como as diferenças entre diferentes períodos.

As maneiras pelas quais as pessoas agem em um período afetam a forma como seus descendentes diagnosticam a próxima crise e quais soluções eles têm disponíveis (HAYDU, 1998, p. 358). Os eventos em um período, portanto, desempenham um papel muito maior na estruturação de pontos de inflexão e escolhas posteriores. Em qualquer ponto de mudança, é por meio de atores históricos que ocorre o colapso de velhos regimes, as mudanças nas definições sociais do problema e o surgimento de novas ferramentas para enfrentá-lo (HAYDU, 1998, p. 358).

Neste sentido, a resolução reiterada de problemas é uma estratégia metodológica adequada quando “há razões teóricas ou empíricas para tratar as práticas institucionais como acomodações temporárias (e contenciosas) para dilemas recorrentes” (HAYDU, 1998, p. 358). O autor defende que a resposta usual para problemas intratáveis na grande teoria seja abraçar teorias de médio alcance adequadas ao problema de pesquisa em questão. Vale o mesmo raciocínio para as questões metodológicas quanto à conexão entre eventos e circunstâncias em períodos. Em vez de tentar considerar a única maneira possível de resolver essas questões em todos os ambientes empíricos, aplica-se uma ferramenta heurística de médio alcance que atenda a objetivos acadêmicos particulares.

O uso da resolução reiterada de problemas tem as seguintes vantagens: (i) fornece um sentido mais amplo do que os relatos narrativos de mecanismos que apontam relações causais ao longo de um período; (ii) traz o papel criativo e também restritivo do passado em cada ponto de inflexão entre diferentes períodos; e (iii) torna os atores sociais os pivôs históricos que ligam os “casos” de resolução de problemas. Em síntese, “reconstruir os entendimentos e escolhas dos solucionadores de problemas – como eles fazem uso do passado – nos permite levar em conta as trajetórias em vários períodos” (HAYDU, 1998, p. 367).

Entendo que a resolução reiterada de problemas pode ser considerada uma espécie do gênero da estratégia *temporal bracketing*. Segundo Langley (1999), é uma forma de teorização de dados qualitativos por meio da identificação de unidades comparativas de análise dentro de um fluxo de dados longitudinais (LANGLEY, 1999, p. 703). Os períodos são construídos como progressões de eventos e atividades separados por descontinuidades identificáveis no fluxo temporal.

As comparações entre períodos permitem o exame de recorrências e acúmulos de progressões, a replicação de ideias teóricas e também a análise de como a mudança de contexto de períodos anteriores impacta eventos subsequentes em períodos atuais (LANGLEY et al., 2013). O poder do agrupamento temporal reside em sua capacidade de permitir a identificação de mecanismos teóricos específicos recorrentes ao longo do tempo (LANGLEY et al., 2013). Escolhi a estratégia de Haydu (1998) porque ela vincula a periodização à recorrência de problemas e à busca e soluções contrastantes, mesmo que os problemas sejam recorrentes.

Enquanto Haydu (1998) dialoga com o campo da Sociologia, quase toda a produção acadêmica que debate ou se propõe a realizar a periodização de *temporal bracketing* está no campo da Administração (LANGLEY, 1999; LANGLEY et al., 2013; MONIN; NOORDERHAVEN; KROON, 2013). Essa pode ser uma das explicações para a ausência de



diálogo entre ambos. Considero que sejam estratégias equivalentes e, por isso, trago referências a ambas ao longo da descrição do percurso metodológico.

### **3.3.1.1 A construção de uma trajetória da política penitenciária brasileira**

Segundo Haydu (1998), a adoção da ferramenta da resolução reiterada de problemas abrange três etapas principais: (i) a designação de períodos; (ii) a identificação das causas dos resultados específicos do período; e (iii) a determinação das causas de mudança ou de diferença entre estes períodos. O trabalho de organização ajuda a elaborar explicações que reconheçam a contingência histórica, os padrões múltiplos e mutáveis de causalidade e a importância causal da própria temporalidade.

Assim sendo, a compreensão da política penitenciária de forma temporal implica o exame de narrativas de diferentes atores para avaliar se e como a política pública é reconhecida por cada ator, como se definem os problemas e se desenvolvem as soluções políticas, as oportunidades e os limites para as soluções propostas. Este movimento de mapeamento de problemas e a busca por soluções irão moldar as questões a serem solucionadas nos períodos seguintes.

A periodização indutiva desenvolvida neste estudo partiu da ideia inicial de identificação de eventos e ocorrências que tivessem menção e/ou repercussão na literatura sobre política penitenciária, em publicações oficiais e matérias jornalísticas em uma linha do tempo. Priorizou-se o registro de eventos/ocorrências em instituições/atores em âmbito nacional e aqueles citados em documentos oficiais e nas entrevistas de campo.

Por exemplo, o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Sistema Penitenciário do ano de 2015 tem, como justificativa para sua instalação, a ocorrência de rebelião no Complexo Prisional do Curado (Pernambuco) (CONGRESSO NACIONAL, 2017). Tanto a instalação de uma CPI sobre o sistema penitenciário quanto a rebelião foram registrados cronologicamente em uma grande linha do tempo, cujas colunas se referem aos anos de ocorrência do evento e as linhas trazem dados de contexto ou ator envolvido. Este registro importa porque explicita os eventos que motivaram determinadas ações. No caso, a Câmara dos Deputados justificou a instalação de CPI, dentre outros motivos, pela ocorrência de uma rebelião com grande repercussão midiática.

Há dois tipos diferentes de registros da linha do tempo:

- Eventos/ocorrências de contexto da política: informações sobre a população prisional no país; rebeliões e outros eventos relevantes em prisões estaduais/federais; e
- Eventos/ocorrências produzidos por atores: informações sobre decisões administrativas ou judiciais, relatórios, recomendações, auditorias, atos normativos ou publicações por órgãos federais e estaduais, como o Depen/MJSP, Senasp/MJSP, Congresso Nacional, TCU, STF, CONGRESSO NACIONAL, CNMP e governos estaduais.

Assim, a linha do tempo abrange os eventos identificados na pesquisa documental, nas entrevistas e matérias jornalísticas. Em um arquivo de Excel, organizei uma linha para cada ator/instituição identificado no *corpus* empírico. Os eventos foram distribuídos ao longo dos anos. Defini como marco inicial o ano de 1976, ano em que foi instalada a primeira CPI do Sistema Penitenciário no Congresso Nacional, a qual identifiquei, bem como o fazem alguns documentos, como o principal diagnóstico sobre prisões políticas e condições dos estabelecimentos penais naquela década, sendo ainda o evento catalisador da aprovação de um arcabouço normativo em matéria penal e de direitos da pessoa custodiada.

O marco final era, em princípio, o ano de 2020, quando encerrei a coleta de dados para a pesquisa. Contudo, na etapa final de periodização, identifiquei um conjunto de eventos que marcaram o encerramento do período entre 2018-2019. Como não havia material suficiente que pudesse caracterizar o início da nova fase (2018 em diante), optei por restringir o mapeamento e análise entre os anos de 1976 e 2018.

A inclusão e a análise de cada evento registrado na linha do tempo seguiram dois critérios: a sobreposição de eventos/ocorrências em um mesmo momento e eventuais referências expressas a relações causais entre dois ou mais eventos. Ou seja, tanto a citação de um evento quanto suas consequências ou a repercussão nas ações de outros atores foram incluídas na linha do tempo. Nos exemplos citados, a rebelião no Complexo do Curado é um motivo para a instalação de uma CPI, assim como uma Medida Provisória liberadora de recursos do Funpen com fundamento na determinação do STF. Em ambos os casos, a rebelião, a instalação da CPI, a edição da Medida Provisória e a decisão do STF estão registradas na linha do tempo.

Com esta estratégia, uma massa de dados foi transformada em uma série de blocos mais discretos, porém conectados. Dentro das fases, os dados são usados para descrever os processos como padrões razoavelmente estáveis ou de evolução linear (LANGLEY, 1999). As

evidências também são reunidas para examinar como o contexto afeta esses processos e quais são as consequências deles no contexto futuro e em outras variáveis relevantes. Já as descontinuidades levam à replicação da análise em uma nova fase.

Alguns esclarecimentos metodológicos são necessários sobre as vantagens e limitações desta ferramenta. A definição dos períodos consistiu em uma forma de estruturar a descrição dos eventos, pois cada fase mostra alguma continuidade nas atividades dentro de cada período e certas descontinuidades em suas fronteiras (LANGLEY, 1999). Ou seja, os períodos servem como unidades de análise de uma teoria emergente.

Por um lado, esta estratégia permite lidar com dados ecléticos (eventos, variáveis, documentos, pronunciamentos, etc.) em uma perspectiva dinâmica não linear de processos. De outro lado, Langley (1999) bem lembra que a decomposição temporal pode criar certas distorções. Não é possível assegurar a sincronicidade entre as descontinuidades para produzir períodos inequívocos. Em algumas situações, tive dificuldade em definir quando se encerraria um período e daria início a outro. Como estabelecer um critério que fosse aplicável a todas as transições? O percurso metodológico de estabelecer os períodos foi sendo redefinido com a percepção dos problemas e com as soluções apontadas pelos atores, nos termos de Haydu (1998).

Langley (1999) aponta como característica da estratégia que a precisão tende a ser moderada a alta, dependendo da adequação da decomposição temporal e da robustez da análise para diferentes periodizações. As conceituações emergentes dos processos tendem a não ser simples e terão generalidade moderada até que sejam testados em mais dados (LANGLEY, 1999, p. 704).

### **3.3.2 Teoria fundamentada nos dados (*grounded theory*)**

A periodização do [capítulo 4](#) apresenta alguns dados sobre número de leis penais aprovadas entre os anos de 1976 e 2018, bem como uma classificação de seu conteúdo em categorias que observam aumento ou redução da penalização e aumento ou redução de direitos.

A categorização seguiu o método da Teorização Fundamentada nos Dados (TFD) ou *grounded theory*, método de pesquisa que permite elaborar suposições a partir da observação dos dados empíricos (BANDEIRA DE MELLO, 2003; CAPPI, 2017). A primeira etapa consistiu na categorização do *corpus* empírico. Todas as leis foram objeto de leitura por duas vezes. Na primeira vez, identifiquei os dispositivos legais que versavam sobre matéria penal. A partir da segunda leitura, rascunhei uma primeira categorização, partindo das concepções de

aumento ou diminuição da penalização e ampliação ou redução de direitos da pessoa custodiada, seguindo a proposta de MACHADO *et. al.* (2010) e FERREIRA (2011).

Os esclarecimentos metodológicos acerca do levantamento e seleção destas leis e as decisões analíticas quanto à categorização dentro dos períodos definidos como institucionalização, manutenção e concentração, estão detalhados no [Apêndice 6](#). O [Anexo 1](#), por sua vez, lista todas as leis que foram objeto de análise.

### **3.3.3 Análise documental**

A seção 3.2.1 deste capítulo detalhou o processo de levantamento e análise preliminar de um grande volume de documentos públicos sobre as prisões no Brasil. Tanto a análise preliminar quanto a análise documental propriamente dita seguiram os passos de Cellard (2012).

O primeiro passo da análise preliminar consistiu no exame do contexto social global no qual foi produzido o documento e no qual mergulhava seu autor e aqueles a quem foi destinado. Em seguida, foi preciso interpretar um texto a partir de uma boa ideia da identidade da pessoa que se expressa por meio dele, ou seja, saber se “o indivíduo fala em nome próprio, em nome de um grupo social ou de uma instituição” (CELLARD, 2012, p. 300). Elucidar a identidade do autor possibilitou avaliar a credibilidade de um texto, a interpretação dada sobre alguns fatos e as tomadas de posição.

A terceira etapa consistiu em assegurar a qualidade da informação transmitida, como a autenticidade e a procedência do documento, bem como a relação existente entre o autor e os que ele descreve. A análise preliminar também considerou a natureza do texto, ou seu suporte, antes de tirar conclusões, pois, a exemplo da abertura do autor, os subentendidos e a estrutura de um texto podem variar enormemente conforme o contexto no qual ele é redigido (CELLARD, 2012). Por fim, busquei compreender a lógica interna do texto, seus conceitos-chave, importância, sentido, bem como os argumentos se desenvolveram.

A partir do manuseio dos documentos, identifiquei maneiras distintas de analisar o imenso volume de documentos e concluí que a organização cronológica traria mais visibilidade a todo o conjunto e, ao mesmo tempo, permitiria agrupamentos de documentos de acordo com o órgão que os produziu. Essa decisão – de categorizar os documentos a partir do órgão que o produziu – teve dois objetivos principais: o primeiro foi obter um conjunto representativo de “manifestações” sobre determinado ator em relação à política penitenciária ou temas conexos, e o segundo foi analisar um corpus empírico delimitado temporalmente e individualmente, de

forma que fosse possível identificar eventuais padrões e recorrências daquele ator em momentos diversos.

Os documentos foram classificados em nove tipos distintos, que consideraram autoria (oficial ou não), estrutura, procedimento de edição e publicação (leis, relatórios, documentos não publicados), e conteúdo, conforme sintetizado no Quadro 6:

*Quadro 6 Tipos de documentos integrantes do banco de dados da pesquisa*

<b>Tipo</b>	<b>Ator</b>	<b>Especificação e exemplos</b>
<b>Atos normativos vinculativos</b>	Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo em funções administrativas	Têm efeitos vinculativos, com efeitos gerais, em regra. É o caso de Constituições, Leis, Decretos, Portarias, Resoluções, pareceres vinculativos, etc. Como regra, têm um comando geral visando à aplicação de um mandamento legal. Ex.: Lei dos Crimes Hediondos, Resoluções do CNJ.
<b>Atos normativos não vinculativos</b>	Órgãos dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo em funções administrativas	Têm efeitos orientadores e, ainda que possam ter efeitos gerais, muitas vezes direcionam-se a determinados órgãos ou entes governamentais. Estão presentes tanto o tom de diagnóstico quanto o de indicação de um curso da ação estatal a ser seguido, podendo ser prescritivos, embora não vinculativos. Ex.: instrumentos que instituem planos, parâmetros, políticas, diretrizes, orientações e, ainda, manuais, pareceres não vinculativos e notas técnicas.
<b>Propostas de ato normativo</b>	Poder Legislativo	Sua finalidade é propor um ato normativo que, portanto, seria prescritivo.  Elas, entretanto, não foram aprovadas ou por terem sido rejeitadas, ou por estarem em trâmite. Podem tanto conter diagnóstico sobre um problema público, como uma proposta de curso de ação estatal a ser seguido. Ex.: projetos de lei e pareceres não homologados pela autoridade competente.
<b>Decisões judiciais</b>	Poder Judiciário e Corte Interamericana de Direitos Humanos	Impõem a aplicação da lei em um caso concreto levado em um processo judicial. As decisões podem ser impostas por um único juiz ou de forma colegiada, como no Supremo Tribunal Federal. Ex.: julgamento da ADPF 347 pelo STF.
<b>Decisões administrativas</b>	Órgãos dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo em funções administrativas (ex: CNJ, TCU)	Impõem solução de atos ou fatos submetidos à deliberação de um órgão administrativo. Podem consistir em anulações, punições a infrações legais, ou definirem previamente a atuação administrativa ou ainda promoverem seu monitoramento, como no caso das recomendações. Ex.: decisões do TCU.
<b>Registro de eventos/ocorrências</b>	Órgãos dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, imprensa	Reproduzem discussões realizadas em atos, discussões e eventos. Ex.: notas taquigráficas do Poder Legislativo, atas de reuniões.
<b>Relatórios oficiais</b>	Órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário	Divulgam ações, programas e políticas, incluindo seus respectivos balanços e avaliações, sistematizam diagnósticos e posicionamentos oficiais, entre outros. Como regra, trazem uma visão oficial sobre

		um assunto, seja um problema público (ex. diagnóstico) ou o curso de ação estatal escolhido pelo Estado (ex. apresentação de uma política). Ex.: Relatório da CPI sobre o sistema carcerário, relatório sobre a gestão do Funpen.
<b>Outras informações oficiais</b>	Autoridade competente	Informações descritivas publicadas por meios oficiais. Ex.: sites governamentais.
<b>Matéria jornalística</b>	Imprensa	Notícias vinculadas por veículos de imprensa não oficial.

Fonte: elaboração própria, a partir de Marcondes (2019).

Todos os documentos foram incluídos nas bases de dados e passaram por uma análise por tipo. Inicialmente, todas as decisões judiciais foram analisadas de forma separada dos demais documentos, o mesmo ocorreu com as leis, matérias jornalísticas, etc. O Quadro 7 traz a quantidade de documentos analisados por tipo. Os documentos são a fonte de dados que compõe a periodização indutiva ([capítulo 4](#)) e a análise documental ([capítulo 5](#)).

*Quadro 7 Número de documentos analisados por tipo*

<b>Tipo</b>	<b>Número de documentos</b>
<b>Atos normativos vinculativos</b>	310
<b>Atos normativos não vinculativos</b>	30
<b>Propostas de ato normativo</b>	9
<b>Decisões judiciais</b>	24
<b>Decisões administrativas</b>	5
<b>Relatórios oficiais</b>	34
<b>Outras informações oficiais</b>	11
<b>Matérias jornalísticas</b>	201

Fonte: elaboração própria

Após a seleção e análise preliminar dos documentos, realizei a análise. “É o momento de reunir todas as partes – elementos da problemática ou do quadro teórico, contexto, autores, interesses, confiabilidade, natureza do texto, conceitos-chave” (CELLARD, 2012, p. 303). Nesta etapa, buscou-se construir uma interpretação coerente com o questionamento inicial, qual seja, mapear os processos de produção estatística sobre pessoas presas e estabelecimentos penais no país já existentes e aqueles em desenvolvimento. Na estratégia da pesquisa documental, os documentos são fontes estáveis e precisas de informação que possibilitaram a construção de uma narrativa lógica e coerente destes processos, mas não estritamente temporal.

A justificativa para a escolha da produção de dados estatísticos no país corresponde ao fenômeno investigado ao longo desta tese. O critério de escolha foi a busca por analisar um conjunto de ações que integram a política penitenciária e que são centrais para o conhecimento da realidade carcerária no país, o planejamento e o processo de tomada de decisões. Assim sendo, a análise documental traz um histórico sobre a produção de dados no país desde o período imperial, para então se concentrar na construção e implantação de bases de dados entre os anos de 2009 e 2018. Veremos no próximo capítulo que este período é bastante significativo para a implementação de uma série de ações voltadas para prisões e, entre elas, a normatização de instrumentos (especialmente os estatísticos) que dão suporte à política pública penitenciária.

Neste sentido, a análise documental (do [capítulo 5](#)) coloca uma lupa (*zoom in*) sobre um período específico que foi construído na periodização indutiva (do [capítulo 4](#)), de forma a desvelar a seleção e implementação de instrumentos de política pública em um determinado momento.

### 3.4 Resumo da metodologia de pesquisa

Neste contexto, o objetivo desta pesquisa foi identificar os atores que participam, interferem e escolhem instrumentos para a implementação da política penitenciária nacional. A partir da abordagem dos estudos de implementação que analisam arranjos institucionais e instrumentos de políticas públicas, combinada com o objeto da política penitenciária nacional, estruturamos as seguintes perguntas orientadoras desta pesquisa: a) quem são os atores envolvidos, quais são os seus papéis e de que forma interagem na produção da política? b) os atores e seus papéis se alteram ao longo dos anos? c) quais instrumentos organizam e estruturam as relações entre os atores? d) a produção estatística sobre pessoas custodiadas e estabelecimentos penais contribui para a estruturação dos arranjos institucionais? Se sim, em que medida?

A síntese da metodologia desta pesquisa está organizada no Quadro 8:

*Quadro 8 Resumo da metodologia da pesquisa*

<b>Problema de pesquisa</b>	Quem são os atores envolvidos, quais são os seus papéis e instrumentos na implementação da política penitenciária nacional?
	Proporcionar uma compreensão analítica acerca da política pública penitenciária nacional e sua interface com a política de segurança pública e o sistema de justiça criminal;
	Identificar os atores e os instrumentos de políticas públicas que compõem os arranjos institucionais;

<b>Objetivos específicos</b>	Analisar o processo de desenvolvimento de capacidades técnico-administrativas e políticas em âmbito nacional;		
	Compreender a produção e gestão de informações estatísticas sobre pessoas custodiadas e estabelecimentos penais.		
	<b>Componentes da pesquisa</b>	<b>Epistemologia</b>	Interpretativo construtivista
		<b>Abordagem</b>	Qualitativa
		<b>Estratégia de investigação</b>	Análise documental e periodização indutiva
	<b>Delimitação da pesquisa</b>	<b>Tipos de coletas de dados</b>	Entrevistas e documentos
		<b>Procedimentos de análise de dados</b>	Codificação e análise

Fonte: elaboração própria



## **4. TRAJETÓRIA DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA NO BRASIL (1976 2018)**

### **Introdução**

Este capítulo apresenta a trajetória da política penitenciária em âmbito nacional entre os anos de 1976 e 2018. O percurso mapeia e analisa os arranjos existentes entre os atores em âmbito nacional e os instrumentos adotados na custódia da pessoa em privação de liberdade.

Pessoa privada de liberdade é todo adulto que está sob custódia (vigilância) do Estado. Qualquer pessoa pode ser presa no Brasil em decorrência de uma investigação/processo criminal (em andamento ou encerrado), de dívidas civis (como o não pagamento de pensão alimentícia) ou da imposição de medida de segurança (imposta à pessoa com discernimento reduzido na data do crime ou ao longo de seu processo). Salvo na hipótese de dívida civil, nos demais casos a pessoa irá se defender em um processo judicial no qual atuam órgãos integrantes do sistema de Justiça criminal.

Sistema de Justiça criminal é uma expressão que designa os arranjos entre as organizações policiais (como a polícia militar e a polícia civil), o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Poder Judiciário e órgãos do sistema penitenciário. O Poder Judiciário exerce funções em todas as etapas da Justiça criminal, seja autorizando procedimentos especiais nas investigações criminais, seja na própria supervisão do cumprimento das penas (a exemplo de prisão, multa e prestação de serviço à comunidade). O Poder Executivo é o responsável pela gestão das polícias e dos estabelecimentos penais (penitenciárias, cadeias públicas ou hospitais de custódia).

A pessoa presa dentro do estabelecimento penal fica totalmente dependente de ações estatais e não estatais para acessar serviços públicos como saúde, educação, assistência social, sua sobrevivência (alimentação e moradia) e formas de subsistência (trabalho). O Estado também é legalmente responsável por sua integridade física e moral. Ou seja, a pessoa presa ou seus familiares têm direito à indenização se for comprovado que nada foi feito para evitar lesões corporais, tortura, morte ou suicídio.

Desta forma, o Estado é legalmente responsável por atender e zelar pela vida das pessoas que estão presas, o que se torna extremamente complexo em um país como o Brasil, que tem mais de 910 mil pessoas sob custódia (segundo dados do BNMP em julho de 2021). Para garantir padrões mínimos universalmente reconhecidos para a gestão de locais de privação de liberdade, há regras internacionais e nacionais que estabelecem parâmetros que atendam a direitos e garantias de pessoas nesta situação. As Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (“Regras de Nelson Mandela”), por exemplo, são a principal fonte para a estruturação de mecanismos de monitoramento e inspeção do tratamento conferido a pessoas

presas, com temas relacionados ao respeito à dignidade e valores inerentes aos seres humanos e atenção a necessidades específicas (CNJ, 2016a).

A Constituição Federal brasileira traz um rol de direitos da pessoa presa, como a integridade física e moral, o direito de se defender, de produzir provas, de ser processado e condenado por um juiz com competência legal para tanto e de cumprir pena em estruturas físicas compatíveis com o tipo de crime cometido, a idade e o sexo, entre outros direitos (BRASIL, 1988). A Lei de Execução Penal é a principal norma infraconstitucional que assegura direitos e deveres à pessoa presa em vigor (BRASIL, 1984c). Seguindo a terminologia de Lascoumes e Le Galès (2007), as “Regras” e legislação nacional são instrumentos governamentais regulatórios que definem as diretrizes, objetivos e finalidades do sistema prisional brasileiro. Por exemplo, o direito à saúde da pessoa presa é uma garantia convencional (previsão em tratado internacional) e constitucional (previsão na lei maior do país).

Estas diretrizes e finalidades devem orientar a atuação das estruturas administrativas integrantes dos três Poderes em âmbito federal, estadual/distrital ou municipal e da sociedade civil. As necessidades e peculiaridades das pessoas em privação de liberdade se refletem em uma grande demanda por serviços públicos dentro dos estabelecimentos penais, o que implica maior eficiência na gestão e na coordenação de diferentes atores. A exemplo do direito à saúde, a “Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional” traz o planejamento estratégico em parceria com os setores governamentais – nos três níveis federativos – e não governamentais.

O planejamento e a implementação de ações em políticas públicas só se concretizam dentro de estruturas administrativas que consigam mapear as demandas do público-alvo e organizar ações dentro do cronograma financeiro e administrativo e de recursos humanos da política. Retomando o exemplo de oferta de serviços de saúde à pessoa custodiada, é preciso que o departamento responsável pela gestão de prisões saiba quantas e quais pessoas demandam um tratamento médico específico e se organize em conjunto (articulação intersetorial) com o departamento da área da saúde com atribuições para aquisição e distribuição de medicamentos e atendimento médico.

Por fim, as ações precisam ser colocadas em prática por meio de protocolos e fluxos de demanda para atuação *in loco* com maior efetividade. Estes arranjos operacionais instrumentalizam as diretrizes, objetivos e finalidades legais por meio de procedimentos e formas de controle. É o caso, por exemplo, de medidas de implementação de protocolos de acesso e acolhimento de pessoas com doenças infectocontagiosas (departamento de saúde) em um local salubre dentro do estabelecimento (departamento penitenciário).

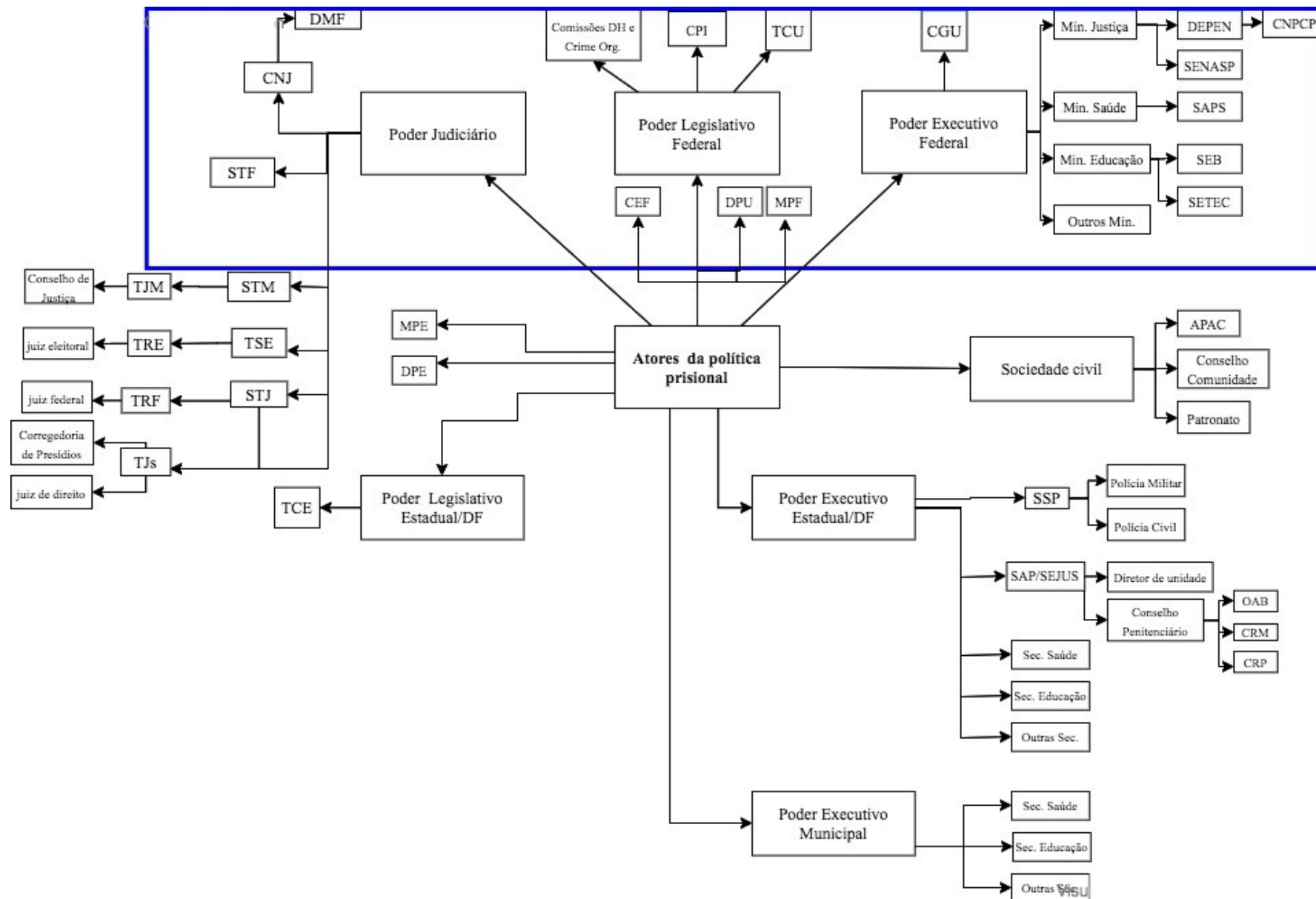
As ações de saúde direcionadas às pessoas privadas de liberdade ilustram a complexidade dos arranjos e a quantidade de atores que passam a se reconhecer e a compreender sua atuação e papel como parte de uma organização maior, baseada na interdependência entre as partes, o que vai dos insumos iniciais, passa por processos intermediários, até entrega de bens e serviços (PIRES, 2016b). De forma igualmente complexa são os arranjos para a oferta de outras assistências dentro dos estabelecimentos penais e na garantia de condições materiais mínimas à pessoa custodiada.

A proposta de abordagem dos arranjos institucionais e instrumentos de implementação da política prisional deste capítulo segue os passos sugeridos por Pires (2016b) e já desenvolvidos no [capítulo 1](#): (i) identificação dos objetivos da política; (ii) identificação dos atores envolvidos direta ou indiretamente; (iii) identificação dos processos, mecanismos e espaços que organizam as relações entre os atores; (iv) avaliação das capacidades produzidas pelo arranjo; e (v) avaliação dos efeitos dos arranjos (PIRES, 2016b).

Inicialmente fiz o mapeamento com a identificação de todos os atores que têm algum papel ou influência sobre as ações de implementação da política penitenciária. Busquei identificar todos os atores burocráticos - órgãos federais, estaduais e municipais, órgãos de controle, regulação e fiscalização – sociais ou político-partidários.

A Figura 2 traz instituições e órgãos que, de alguma forma, atuam e influenciam a implementação e o monitoramento da política. Estão envolvidas instituições em âmbito nacional (juízes e tribunais superiores, órgãos legislativos, de controle e integrantes da estrutura, ministérios, autarquias e empresas públicas, secretarias no nível estadual/distrital), órgãos pertencentes a cada um dos Poderes em âmbito estadual/distrital, por simetria, além de Ministério Público e Defensoria Pública (em âmbito nacional e estadual/distrital) e da sociedade civil.

Uma vez identificados os atores, o passo seguinte foi mapear as interações entre eles e os instrumentos e mecanismos que as proporcionam. Isto significou avaliar a existência de mecanismos de coordenação intragovernamental e articulação intergovernamental, espaços ou instâncias de participação social e instrumentos de gestão – como sistemas de acompanhamento da execução, monitoramento e avaliação –, bem como leis, e atos normativos que criem as competências necessárias para atuação dos envolvidos. Dados os limites deste trabalho, optei por analisar apenas parte dos arranjos e instrumentos da política penitenciária, restringindo-os ao âmbito nacional (destaque em azul na Figura 2).



A seleção apenas dos atores e arranjos em âmbito nacional se justifica pela complexidade das ações e pelo grande número de atores envolvidos, bem como pelo interesse na compreensão de como esses atores se relacionam entre si e têm o potencial de afetar as estruturas administrativas, financeiras e de pessoal em âmbito estadual.

Para descrever o mapeamento das interações entre os atores e os instrumentos, foi feita uma narrativa sobre estes arranjos a partir de uma cronologia de ações e eventos relevantes para o histórico da política penitenciária nacional. O item a seguir explicita os caminhos metodológicos para construção desta periodização e, à frente, trago os principais resultados obtidos.

#### **4.1 Periodização da política penitenciária nacional**

Esta abordagem analítica tem amparo em uma pesquisa indutiva de uma série de documentos e pronunciamentos oficiais de atores responsáveis pela execução de penas em âmbito federal e estadual. Documentos oficiais apontam que não é possível conceber o sistema penitenciário sem uma abordagem institucional e intersetorial entre os órgãos, sendo necessária a interlocução entre todos (CONGRESSO NACIONAL, 2009a; DEPEN, 2015; DEPEN, 2016; CNJ, 2020a). As ações integradas e interinstitucionais são necessárias para garantia de uma estrutura mínima dos estabelecimentos penais e de oferta e gestão de serviços públicos à população presa.

As etapas de levantamento dos dados e a escolha da estratégia da resolução reiterada de problemas estão detalhadas no [capítulo 3](#). O desenho dos períodos e a análise dos dados foi orientada pela seguinte questão: existe alguma interação ou relação entre os atores em âmbito nacional sobre a política penitenciária? A análise envolveu o mapeamento dos eventos e ocorrências registrados no banco de dados da pesquisa, além de observações e apontamentos das entrevistas. Os dados foram construídos a partir de um processo interativo com a revisão de literatura e a criação de estruturas emergentes de categorias empíricas por meio da leitura e releitura cíclica do material (MILES; HUBERMAN, 1994).

Inicialmente, registrei em uma linha do tempo todas as menções ou referências a eventos ou ações de outros atores. Na etapa seguinte, analisei cada evento da linha em busca de fatores que pudessem se relacionar a diferentes respostas de cada ator em períodos distintos. Ou seja, por que, em um determinado momento, buscou-se uma solução para determinado

problema em vez de outra (HAYDU, 1998, p. 354). A partir da comparação entre as respostas oficiais de cada ator, observei e comparei eventuais sobreposições ou explicações que justificassem pontos de inflexão, ou seja, elementos que explicassem o porquê de uma determinada resposta dada por cada ator em um determinado período. Lacunas foram complementadas com pesquisa na literatura.

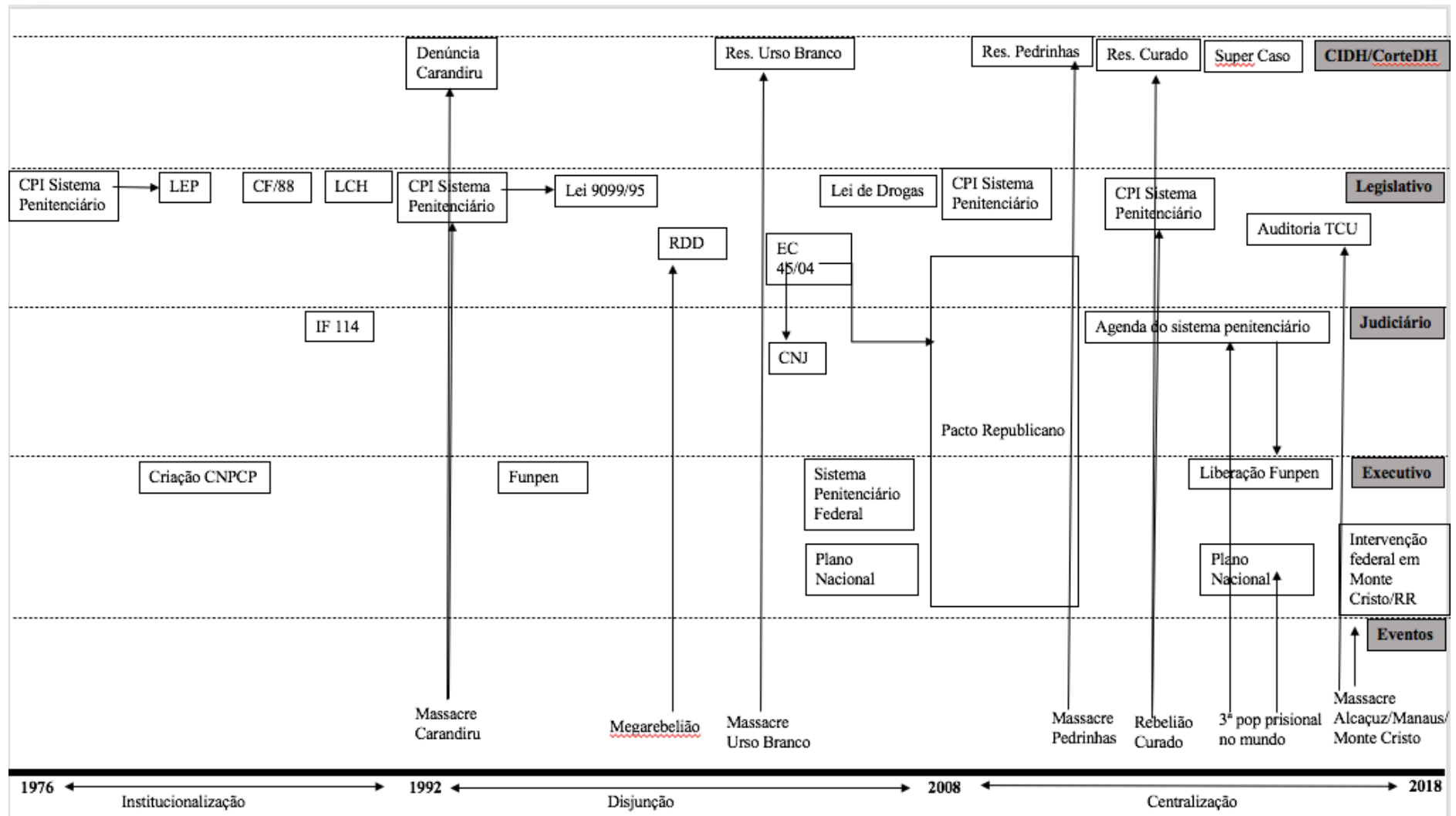
Os processos narrados neste capítulo trazem os dados empíricos de cada período com o objetivo de preservar o máximo possível da riqueza encontrada. Usei representações gráficas detalhadas como uma etapa intermediária entre os dados brutos e uma conceituação teórica mais abstrata. Após a finalização do mapeamento dos eventos, busquei identificar diferentes tipos de processos de manutenção de ações ou de “problemas” e entender suas inter-relações em longos períodos.

Na etapa final da periodização indutiva, identifiquei os elementos em comum que, reunidos, pudessem pautar determinada orientação nas respostas dos atores envolvidos na política penitenciária e, ainda, como essa orientação se alterou de um período para outro. Parti da suposição de que as crises ou soluções apresentadas em um determinado período estruturam as opções disponíveis para cada ator e moldam as escolhas feitas em conjunturas posteriores (HAYDU, 1998).

O uso da ferramenta da resolução reiterada de problemas tem as seguintes vantagens: (i) fornece um sentido mais amplo do que os relatos narrativos de mecanismos que apontam relações causais ao longo de um período; (ii) traz o papel criativo e também restritivo do passado em cada ponto de inflexão entre diferentes períodos; e (iii) torna os atores sociais os pivôs históricos que ligam os “casos” de resolução de problemas. Em síntese, “reconstruir os entendimentos e escolhas dos solucionadores de problemas - como eles fazem uso do passado - nos permite levar em conta as trajetórias em vários períodos” (HAYDU, 1998, p. 367).

A Figura 3 ilustra a distribuição dos principais eventos ao longo dos anos e as relações de causa e efeito observadas (indicadas por setas). A Figura representa as etapas de identificação dos eventos na linha do tempo e as eventuais sobreposições ou relações existentes. O registro destas relações decorre apenas de referências expressas entre os eventos. Nesta etapa da análise, evitei fazer inferências sobre relações causais entre os eventos que não tivessem lastro empírico nos documentos e entrevistas realizadas.

Figura 3 Linha do tempo com distribuição dos eventos e de relações causais entre os atores



Fonte: elaboração própria

Organizei as relações observadas acima em três grandes períodos, sendo que em cada um deles identifiquei um tipo diferente de relação entre os atores, como eles definiram os principais problemas da questão penitenciária e desenvolveram diferentes soluções políticas. A periodização e seus componentes característicos estão resumidos no Quadro 9:

*Quadro 9 Periodização da política penitenciária nacional entre os anos 1976 e 2018*

<b>Período</b>	<b>Institucionalização</b>	<b>Manutenção</b>	<b>Concentração</b>
<b>Ano</b>	~1976-1992	~1992-2008	~2009-2018
<b>Descrição</b>	Gestão prisional pulverizada nos estados, com viés de contenção e vigilância e sem padronização procedimental.	Fortalecimento financeiro e profissional governo dos governos estaduais pela União.. Denúncias de violações de direitos às instâncias judiciais e internacionais.	Pactuação entre os três Poderes, normatização de instrumentos e pluralização dos atores.
<b>Definição do problema da política pública</b>	Ausência de uniformidade entre as práticas de microgestão prisional.	Atuação de facções criminosas e fragilidade da segurança.	Crescimento exponencial da população presa.
<b>Resultados</b>	Normatização de um arcabouço jurídico de proteção da pessoa presa.	Construção de estabelecimentos de segurança máxima e criação do sistema penitenciário federal.	Diagnóstico das pessoas presas, das instalações físicas e consolidação de ferramentas de alternativas processuais e penais.

Fonte: elaboração própria

O primeiro período denominei de “institucionalização” (~1976-1992), momento no qual as políticas prisionais se restringiram aos órgãos de segurança pública estaduais e a situação jurídica do preso começou a ganhar visibilidade jurídica e midiática em âmbito nacional. O segundo período é o da “manutenção” (~1992-2008), marcado pela flexibilização de direitos do preso e aumento no número de rebeliões com mortes e o apoio financeiro pontual do governo federal nas políticas locais. Por fim, o período da “concentração” (~2009-2018) registrou um acordo formal entre os três Poderes por melhoras na execução das penas, a normatização de instrumentos regulatórios e a pluralização dos atores engajados na macrogestão da custódia ante ao crescimento exponencial da população carcerária.

Em resumo, a compreensão da política penitenciária de forma temporal implicou o exame de narrativas de diferentes atores para avaliar se e como a política pública é reconhecida por cada ator, como se definem os problemas e como se desenvolvem as soluções políticas, as oportunidades e limites para as soluções propostas. Este movimento de mapeamento de problemas e a busca por soluções irá moldar as questões a serem solucionadas nos períodos seguintes.



Os próximos tópicos explicitam os elementos caracterizadores de cada período, os eventos e ocorrências marcantes e a atuação dos principais atores em âmbito nacional. A periodização está organizada da seguinte forma: cada período tem uma parte introdutória com o resumo dos principais eventos e processos que foram mapeados ao longo da pesquisa, seguido da contextualização em relação a cada ator específico (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário). Os principais eventos citados nos períodos e marcados na linha do tempo estão detalhados em notas explicativas no Apêndice. A última seção sintetiza os resultados encontrados e traz algumas conclusões e limites da narrativa proposta.

## **4.2 Período da institucionalização (1975-1992)**

### **4.2.1 Síntese do período**

O período da “institucionalização” é marcado por denúncias de superlotação e degradação dos estabelecimentos penais estaduais em CPI instalada por deputados federais no ano de 1976. A falta de uniformidade entre as políticas locais e as violações de direitos humanos catalisaram um processo de reestruturação administrativa no Ministério da Justiça, com a criação da Assessoria de Assuntos Penitenciários, do Conselho Nacional de Política Criminal e do Departamento Penitenciário Nacional, como forma de abrir canais de interlocução do governo federal com os órgãos de segurança pública estaduais.

As conclusões da CPI pautaram a reforma legislativa do sistema de penas no país, com a proposta de incluir penas alternativas à prisão, institutos que facilitam antecipação da saída pelo condenado e uma série de direitos e deveres da pessoa custodiada por meio da Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984c).

Tanto a atuação do Ministério da Justiça quanto os trabalhos da CPI estão inseridos no contexto de mudanças institucionais da visão sobre a prisão e a pessoa condenada. Grande parte da legislação em vigor refletia uma orientação positivista, que situava o indivíduo como sujeito passivo de tratamento terapêutico por meio da pena de prisão. O tratamento era aplicado indistintamente a todos os condenados, o que implicava no recolhimento à prisão e suspensão de todos os seus direitos. A constatação generalizada da incapacidade de recuperação dos indivíduos por meio da prisão e a superlotação dos estabelecimentos, porém, catalisaram medidas legislativas visando à redução do número de presos (e/ou de construção de mais estabelecimentos penais).

Em 1980 foi instalada uma Comissão de Juristas pelo Ministério da Justiça para estudar e propor mudanças na legislação penal brasileira, visando a dois objetivos principais:

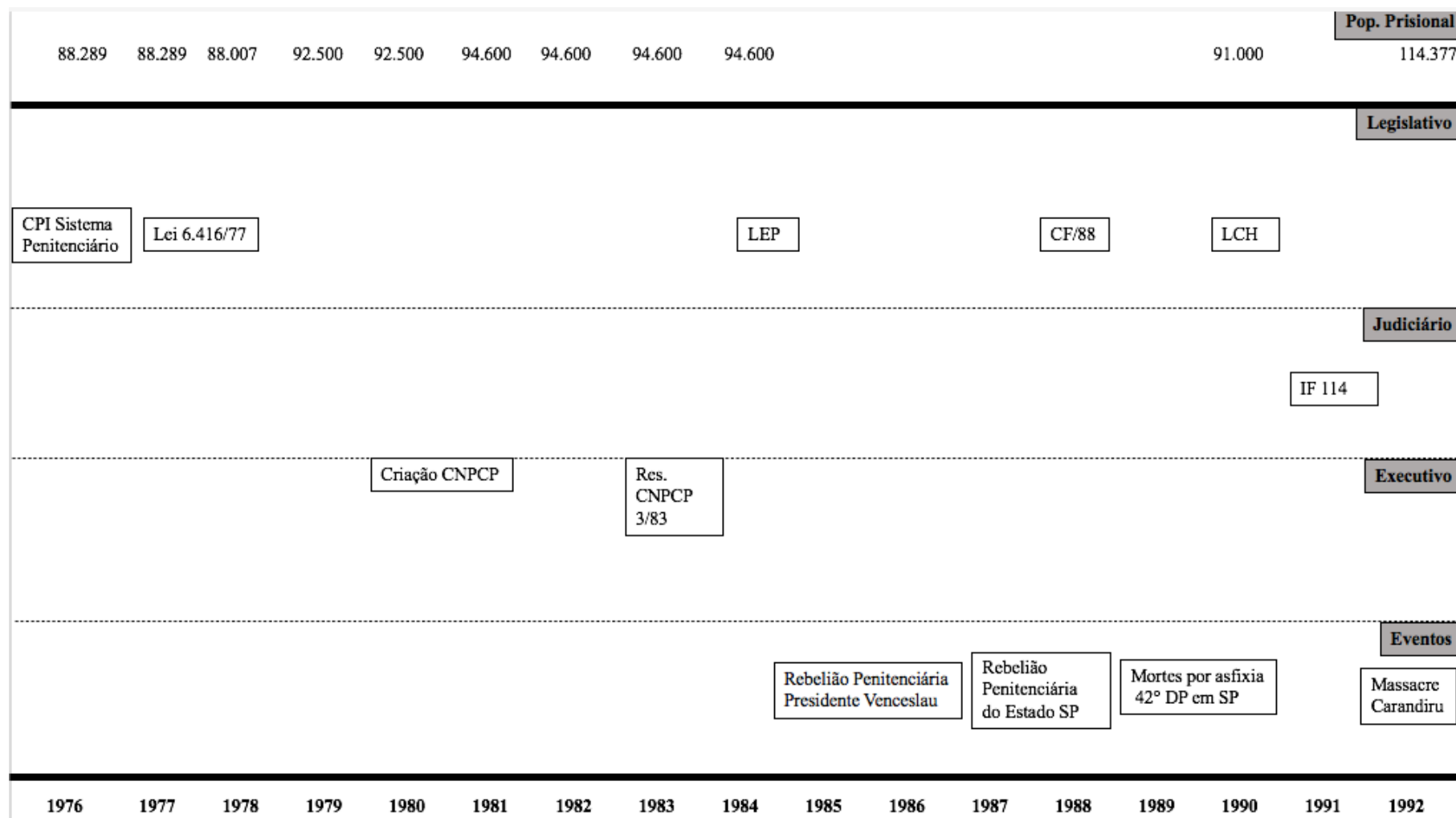
reduzir o uso da prisão e criar sanções não prisionais (RAUPP, 2015). Ao final de seu mandato, a Comissão encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de reforma, aprovada em 1984, com a alteração da parte geral do Código Penal e a promulgação da LEP (BRASIL, 1984a; 1984c). Contudo, o forte apego da Comissão ao caráter retributivo e dissuasório da pena de prisão e a desvalorização da teoria da reabilitação da pessoa condenada estreitaram o escopo das propostas (RAUPP, 2015, p.1). As reformas legislativas dos anos 1980 foram insuficientes para frear a produção legislativa criminalizante que viria nos anos seguintes e que contribuiu para a manutenção da prisão como a principal sanção do sistema penal.

Por outro lado, neste período está a gênese de uma série de práticas que irão se manter nos quarenta anos seguintes. A aprovação do regime prisional hediondo no início dos anos 1990 torna-se a medida do rigor punitivo em um aumento exponencial de criminalização de condutas e aumentos de penas prisionais, na contramão do conteúdo ressocializador da LEP (1984c).

Já o governo federal delineou um sistema de incentivos financeiros aos governos estaduais para a construção e reforma de estabelecimentos penais de regime fechado, o que seria aprimorado nos anos seguintes com a instituição do Fundo Penitenciário Nacional (1994). A distribuição de competências entre a União e os estados sobre os estabelecimentos penais não foi objeto de disciplina constitucional, o que contribuiu para a persistência de arranjos institucionais anteriores à redemocratização.

Até a edição da LEP, a atuação do Judiciário esteve adstrita à apreciação de pedidos do condenado no âmbito do cumprimento da sua pena, como livramento condicional e reconhecimento de indulto (BRASIL, 1924; 1941a). Ao disciplinar novo status jurídico à pessoa condenada, legalmente reconhecida como titular de direitos, o juiz da Vara de Execuções passou a ter a responsabilidade legal por fiscalizar a preservação destes direitos. O novo tratamento jurídico impulsionou uma série de ações no âmbito dos Poderes Executivo e Judiciário por maior transparência administrativa nas práticas da gestão prisional e a necessidade de ingresso e fiscalização das condições de cumprimento das penas e dos estabelecimentos penais.

Figura 4 Linha do tempo de eventos do período da institucionalização<sup>4</sup>



<sup>4</sup> Não foram encontradas informações sobre o número total de pessoas custodiadas nos anos de 1985 a 1989 e 1991.

Ainda assim, as notícias de uma série de rebeliões e motins ocorridos no sistema penitenciário paulista, com saldo de mortos entre presos e funcionários, apontam a violenta repressão policial e a deficiente atuação judiciária. O “Massacre do Carandiru” (1992) constitui o marco final do período e irá estimular, no período seguinte, o desenvolvimento de estruturas administrativas e financeiras de gestão penitenciária com autonomia em relação aos órgãos de segurança pública aptas ao recebimento de apoio financeiro federal. A Figura 4 ilustra os principais eventos que marcam o período, que são explicitados em seguida.

## **4.2.2 Poder Legislativo**

### **4.2.2.1 Comissões Parlamentares de Inquérito**

A CPI instalada no ano de 1975 teve duas ações principais. A primeira foi tomar depoimentos, inspecionar prédios e instalações prisionais e as garantias e direitos dos presos. A segunda foi promover um diagnóstico sobre a personalidade do custodiado, considerando o objetivo legal da sua “recuperação social” por meio da prisão (CONGRESSO NACIONAL, 1976, p.3).

O primeiro foco tem origem nas disparidades das gestões administrativas na condução da questão penitenciária. Naquele momento os entes federados eram os únicos responsáveis pela gestão da segurança e dos estabelecimentos penais, cada estado assumiu diferentes paradigmas e ferramentas administrativa nessas áreas. No estado de São Paulo, por exemplo, Teixeira (2006) aponta como a política de segurança adotada até então era fortemente ancorada no uso intensificado da força física pelos órgãos policiais, acompanhada de medidas de vigilância e segurança nos presídios.

O governo de Paulo Egydio Martins (1975- 79) e especificamente a gestão do Secretário de Justiça, Manoel Pedro Pimentel, implementaram ações que redirecionaram a “política penitenciária da exclusiva esfera da repressão para a da recuperação, especialmente pelo reconhecimento (formal) de direitos e pela perspectiva da desprisionalização” (TEIXEIRA, 2006, p. 76). Para tanto, Pimentel estimulou a reforma administrativa do sistema representada na criação da Coordenadoria Estadual dos Estabelecimentos Penitenciários (COESPE) e o fortalecimento da política de desinternação progressiva simbolizada pelo instituto da prisão-albergue.

A criação da COESPE tinha como objetivo principal articular a política que não estivesse ancorada exclusivamente no aparato repressivo, mas a partir de órgãos e diretrizes

que garantissem outras finalidades à intervenção prisional (ADORNO E FISHER, 1987). O instituto da prisão-albergue, por sua vez, consistia numa modalidade de prisão aberta na qual o condenado considerado sem periculosidade seria destinado a estabelecimentos denominados “casas do albergado” durante a noite e nos finais de semana, submetendo-se a um tratamento diferenciado com vistas à sua reinserção, através de palestras e atividades que visassem esse fim. A proposta da prisão albergue e as ideias de Pimentel pautaram os trabalhos da CPI e inspiraram a incorporação destas medidas no texto da Lei de Execução Penal e na reforma do Código Penal em 1984.

A segunda frente de ações da CPI foi a incorporação da perspectiva da reinserção social do condenado como finalidade precípua da prisão, constituindo um giro nas concepções que informavam o discurso oficial até aquele momento. Nota-se um deslocamento no discurso oficial sobre a prisão, com a insistente preocupação com as péssimas condições prisionais, mas que antes eram considerados como empecilhos para a realização do ideário de um tratamento eficaz (TEIXEIRA, 2006). Os debates da CPI revelam ainda que o discurso da recuperação não fora abandonado por completo, sendo “que o conteúdo dos depoimentos prestados à Comissão acabam muitas vezes por refletir um certo hibridismo entre ideários positivistas calcados na biotipologia do criminoso e na sua recuperação e concepções humanizadoras embasadas, sobretudo nas Regras Mínimas das Nações Unidas e na perspectiva da ressocialização do preso” (TEIXEIRA, 2006, p. 62).

A investigação chegou à conclusão de que o segundo objetivo estava comprometido pela superlotação em praticamente todo o sistema penitenciário, concentrada em cadeias públicas, presídios e casas de detenção, sem a separação adequada entre presos provisórios e condenados ou qualquer tipo de assistência “no sentido da ressocialização” (CONGRESSO NACIONAL, 1976, p.4). E, já naquele momento, trazia um diagnóstico que se manteve pelos 40 anos seguintes: a lentidão processual e a aplicação de prisão preventiva seriam causas determinantes da superlotação carcerária. Recomendou-se a reformulação dos institutos processuais da prisão preventiva e a otimização das normas processuais, bem como uma política legislativa que restringisse a pena privativa de liberdade a “crimes graves e delinquentes perigosos” (CONGRESSO NACIONAL, 1976, p.4).

Segundo a CPI, as “ações educativas” voltadas à recuperação social dos presos só seriam possíveis na medida em que fossem assegurados direitos, bem como o amparo legal do regime disciplinar dentro dos estabelecimentos penais e do trabalho penitenciário. Estas e outras medidas poderiam ser regulamentadas por meio de uma lei federal que organizasse as regras

gerais de regime penitenciário<sup>5</sup>. Uma lei específica e abrangente atenderia a todos os problemas relacionados com a execução penal, equacionando matérias pertinentes aos organismos administrativos, à intervenção jurisdicional e, sobretudo, ao tratamento penal dos condenados (CONGRESSO NACIONAL, 1983).

A aprovação da Lei de Execução Penal foi o principal resultado dos trabalhos da CPI. Para além dos eventos históricos e políticos que afetaram diretamente a tramitação destes projetos, o debate jurídico sobre a constitucionalidade de uma legislação nacional de execuções penais freou a aprovação de um código penitenciário, cujas iniciativas remontam aos anos 1930. Dos anos 1930 até 1984, “permaneceu o país na expectativa de um estatuto das execuções penais, em que prevaleceu o arbítrio de cada administrador de presídio”, uma vez que cada estado da federação tinha autonomia para editar as próprias regras de cumprimento de penas (BARBOSA, 1982, p. 308).

À época vigorava a Lei nº 3.274/1957, que trazia regras gerais sobre a matéria, mas sem a previsão de sanções aos agentes públicos pelo descumprimento da proteção à pessoa condenada. A lei foi “sistematicamente ignorada e, ao longo de sua existência, não ensejou o desenvolvimento da doutrina nem sensibilizou juízes, tribunais e a própria administração pública” (CONGRESSO NACIONAL, 1983). Toda diversidade geográfica, climática e socioeconômica do país, somada à individualização do tratamento de cada condenado, levava às unidades federativas “a buscar soluções à luz ou à sombra da lei, ou à margem dela ou empirismo, que não podia ser contida na rigidez sistemática de um código específico” (MIOTTO, 1977, p. 159).

Nos anos 1980, o deputado Ibrahim Abi-Ackel, então relator da CPI de 1976, foi nomeado ministro da Justiça e estimulou o processo de reformulação do sistema penal brasileiro, com a elaboração de anteprojetos da parte geral do Código Penal, do Código de Processo Penal e da Lei de Execução Penal. O objetivo era “retirar a execução penal do hiato de legalidade em que se encontra[va]”, com o reconhecimento da pessoa condenada como sujeito de direitos e pela incorporação das Regras Mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos (1955) (CONGRESSO NACIONAL, 1976, p. 9).

---

<sup>5</sup> Nos termos do relatório final: “As resistências à elaboração de um Código de Execuções Penais têm seu fundamento no dispositivo constitucional que atribui à União competências para legislar sobre as normas gerais do regime penitenciário. A doutrina evoluiu, contudo, no sentido da franca constitucionalidade de um diploma federal regulador da execução, alijando, assim, o argumento impugnador da iniciativa da União para elaborar o Código em apreço. (...) À legislação dos estados membros cabe suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, de forma a atender peculiaridades locais. Prevalece, contudo, o caráter normativo do diploma federal, em cujas normas se manifesta, não só a vontade de dirigir, mas também o modo de dirigir as questões fundamentais da execução e seus incidentes” (CONGRESSO NACIONAL, 1976, p.8).

#### 4.2.2.2 Produção legislativa

A iniciativa do então ministro da Justiça Abi-Ackel em alterar a legislação penal e a processual penal editadas nos anos 1940 foi o marco do processo de institucionalização do sistema de penas no país e dos direitos das pessoas custodiadas.

A Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojetos foi instituída em 1980. Segundo Francisco de Assis Toledo, presidente da Comissão, o sistema legal anterior privilegiava a pena de prisão para fatos insignificantes, o que exigia mais recursos para a construção de estabelecimentos penais. “A respectiva manutenção [dos estabelecimentos] cresceria numa diabólica progressão geométrica em relação à multiplicação de novas condenações proferidas por uma justiça ampliada, mais bem aparelhada, mais rápida e mais eficiente” (TOLEDO, 2017). A “crise da Justiça criminal brasileira”, como ele mesmo apontou, já vinha sendo alvo de uma série de manifestações reformistas, como apontado nas conclusões da CPI da situação penitenciária (BRASIL, 1976) e a consequente aprovação da Lei 6.416, de 1977 (BRASIL, 1977).

As reformas legislativas feitas pela Comissão partiam de três eixos principais: a) as medidas de controle do fenômeno do crime não poderiam ser exclusivamente jurídicas, devendo situar-se dentro de uma estratégia global de prevenção que envolvesse também medidas de caráter extrapenal; b) os órgãos do sistema de Justiça criminal (polícia, Ministério Público e juízes) deveriam concentrar sua atividade preferencialmente sobre crimes mais graves, deixando os demais para procedimentos simplificados e imposição de penas pecuniárias, restritivas de direitos e outras; c) a prevenção, e não a repressão, deveria ser o objetivo mais importante a ser alcançado (CONGRESSO NACIONAL, 1976, p. 19).

Após tramitação nas casas legislativas, aprovou-se a reforma da parte geral do Código Penal (BRASIL, 1984a) e da Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984c). A parte geral do Código Penal disciplinou critérios de aplicação da lei penal – definição de crime e como e quando aplicar a pena correspondente. A reforma da parte especial do Código – que traz os diferentes tipos e crimes e penas correspondentes – foi postergada, sob a justificativa de que em momento oportuno seriam debatidas “questões polêmicas, algumas de natureza moral e religiosa” e mudanças de padrões de conduta que implicariam possíveis descriminalizações (BRASIL, 1984b).

Como vimos, a aprovação da LEP normatizou de forma inédita direitos e deveres de pessoas presas, com a separação física entre presos provisórios e condenados, a assistência material, jurídica, de saúde e outras, a regulamentação do trabalho, a instituição de órgãos e a

atribuição de competências a diferentes atores da execução penal. O Código Penal e a LEP juntos estruturam o sistema de penas atualmente em vigor. O regime inicial de execução da pena privativa da liberdade é aquele estabelecido na sentença condenatória, mas o cumprimento será dinâmico, com a transferência da pessoa condenada de regime mais rigoroso para outro menos rigoroso (progressão) ou de regime menos rigoroso para outro mais rigoroso (regressão).

Já o projeto de reforma dos crimes e das penas da parte especial do Código Penal nunca foi aprovado, e o que se seguiu no período da institucionalização e nos posteriores foi um processo oposto àquele enunciado por Toledo. Das 62 leis penais e processuais penais aprovadas no período, 62,8% refletem aumento da penalização, o que consiste na criação de novos crimes e penas (33% do total do período) e da ampliação das condutas abrangidas de crimes já existentes (22,5% do total do período). Os novos crimes visam resguardar sujeitos e objetos de proteção específicos, tais como menores de 18 anos, relações de consumo, a ordem econômica e tributária e crimes de preconceito.<sup>6</sup> O Quadro 10 detalha o conteúdo das leis aprovadas no período.

*Quadro 10 Conteúdo das leis penais e processuais penais aprovadas no período "Institucionalização"*

Conteúdo	Número de leis	%
Aumento da penalização	37	62,8
Redução da penalização	6	10,1
Normas Processuais	2	3,3
Ampliação de direitos	7	11,9
Outros	7	11,9
TOTAL	59	100

Fonte: elaboração própria a partir do Portal de Legislação do Planalto

As propostas que reduzem a penalização são aquelas que criam novas hipóteses de extinção de punibilidade (pagamento de tributos antes do oferecimento de denúncia ou anistia), e exclusão de condutas para determinados crimes.

Com o aumento dos indicadores de violência no início dos anos 1990, parlamentares apresentaram sucessivos projetos de lei em regime de urgência, com propostas para solucionar a criminalidade por meio da derrogação de direitos e do recurso à pena de prisão. Os projetos privilegiaram o uso exacerbado da prisão em contraposição ao caráter liberal do repertório legislativo dos anos 1980, tido como o responsável pelo aumento da criminalidade (TEIXEIRA, 2006, p. 3).

<sup>6</sup> As notas metodológicas estão no [Apêndice 6](#).



Neste contexto, foi aprovada a Lei dos Crimes Hediondos (LCH), que veda uma série de direitos às pessoas condenadas pelos crimes previstos nesta lei, como o cumprimento da pena em regime integralmente fechado e a vedação de anistia, graça e indulto, fiança ou liberdade provisória. Para Teixeira, a aprovação da LCH representou um verdadeiro ponto de inflexão em relação ao cenário da década de 1980 (TEIXEIRA, 2006, p. 3).

O período da “institucionalização” teve, como marco inicial, a instalação da CPI do sistema penitenciário, que apontou, entre outras conclusões, a falência da instituição prisional como apta à recuperação dos indivíduos e propôs a aprovação de uma lei federal que assegurasse os direitos das pessoas presas e a previsão de atribuições e responsabilidades dos órgãos de execução penal em âmbito nacional e estadual. A produção legislativa do período, porém, aponta na direção contrária, concentrando-se no aumento da penalização de condutas e na instituição do regime de cumprimento de penas mais severas para crimes hediondos, que será o principal recurso dos parlamentares para o enrijecimento da pena de prisão nos períodos seguintes.

#### **4.2.3 Poder Executivo Federal**

Até 1984 os governos estaduais tinham autonomia para organizar seus sistemas de cumprimento de pena, “buscando em fontes diversas, inclusive estrangeiras, a inspiração para a solução dos problemas” e “gerando uma variedade de soluções quanto a umas unidades da federação, e falta de soluções quanto a outras” (MIOTTO, 1977, p. 158). Um retrato desta situação foi a dificuldade em se aprovar, em âmbito nacional, regras gerais para a execução penal.

A Inspetoria Geral Penitenciária era o órgão federal da administração geral penitenciária (BRASIL, 1937). Diretamente subordinada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, tinha como objetivo elaborar planos de construção, instalação e reforma de estabelecimentos penais federais e aprovar o conteúdo de projetos de lei e regulamentos para aqueles em funcionamento. A Inspetoria, contudo, nunca foi suficiente e adequadamente aparelhada para exercer suas atribuições, e o que foi feito era “devido principalmente ao esforço pessoal de um ou outro dos seus sucessores” (MIOTTO, 1977, p. 159).

À época também foi criado um selo penitenciário, cujas quantias resultantes de seu pagamento eram destinadas ao Fundo de Reaparelhamento dos Estabelecimentos Penais (BRASIL, 1937). Deste Fundo saíam contribuições equitativas – e modestas, segundo Miotto – para os entes federados, criando um vínculo entre estes e o Ministério da Justiça (MIOTTO,

1977, p. 159). Com a extinção do selo penitenciário na reforma tributária, a Inspetoria Geral tornou-se inócua, acentuando o individualismo das ações estaduais em matéria de cumprimento de pena. Em 1957 o governo federal editou normas gerais de direito penitenciário (Lei nº 3.274/1957), mas sem êxito, dada a ausência de orientação e cooperação, centrais para a implementação (MIOTTO, 1977, p. 160).

O ministro da Justiça entre 1969 e 1974, Alfredo Buzaid, criou a Assessoria de Assuntos Penitenciários (1971), responsável pela revisão do sistema de penas e pela promoção de um diagnóstico dos estabelecimentos estaduais. A Assessoria concluiu que existia um quadro de superlotação, o que inviabilizava o cumprimento de novos mandados de prisão. A partir de então, o governo federal desenvolveu duas estratégias de ação. A primeira foi reformar a legislação de forma a reduzir o uso da pena privativa de liberdade. A segunda foi a promoção de convênios entre o Ministério da Justiça e os governos estaduais para construção de novas penitenciárias (MIOTTO, 1977).

Cada convênio correspondia à construção de um estabelecimento de regime fechado de segurança máxima, cujo projeto arquitetônico foi fornecido pelo Ministério da Justiça. O projeto era o mesmo para todos os estados, mesmo que houvesse necessidades locais diversas. Arminda Miotto, na condição de Assessora de Assuntos Penitenciários do Ministério, lembra que os governos estaduais demandavam, em sua maioria, estabelecimentos penais de segurança média e de regime aberto (MIOTTO, 1977)<sup>7</sup>.

As dificuldades jurídicas para atendimento das cláusulas do convênio levaram o governo federal a realizar adaptações específicas para cada ente federativo (MIOTTO, 1977). Os governos estaduais estariam dispostos a atender às orientações do Ministério, “não só quanto à construção de estabelecimento objeto do convênio, como quanto aos seus problemas penitenciários em geral” (MIOTTO, 1977, p. 163). Miotto afirma, mas sem dar exemplos concretos, que muitos problemas enfrentados pelos estados decorriam de soluções pragmáticas, mas de duvidoso amparo na legislação federal de execução penal (MIOTTO, 1977).

A complexidade dos problemas estaduais levou o ministro da Justiça seguinte, Armando Falcão, que ocupou o cargo entre 1974 e 1979, a criar um “Grupo de Trabalho” para cuidar da reforma penitenciária no país. A análise dos convênios realizados entre o Ministério e os estados relacionaram as necessidades estaduais e os objetivos federais para a

---

<sup>7</sup> A carência de estabelecimentos penais de regime semi-aberto foi objeto de audiência pública no Supremo Tribunal Federal. Em decisão, o STF decidiu pela impossibilidade de um condenado cumprir pena em regime fechado pela ausência de vagas em regime semi-aberto (STF, 2016b). Os detalhes do julgamento estão no [Apêndice 5](#)- Impossibilidade de cumprimento de pena em regime mais grave (RE 641.320).

“uniformização dos serviços penitenciários no país, sem prejuízo da autonomia dos estados” (MIOTTO, 1977, p. 162). Na ocasião, o Ministério criou um mecanismo de financiamento dos sistemas penitenciários estaduais adotado até os dias de hoje. Com a edição de um conjunto de “Recomendações Básicas para uma Programação Penitenciária” (1976) – sem força de lei – os governos estaduais poderiam elaborar planos locais para receber recursos do Ministério da Justiça<sup>8</sup>.

Com o diagnóstico e as sugestões do “Grupo de Trabalho”, o Ministério da Justiça criou dentro de sua estrutura administrativa dois órgãos diretamente relacionados à execução penal: o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (órgão normativo) e o Departamento Penitenciário Federal (órgão executivo), cujas atribuições foram posteriormente disciplinadas no texto da LEP (BRASIL, 1975; 1984c).

Vemos assim que o período da “institucionalização” contemplou o início de algumas ações do governo federal para a padronização de normas e suporte técnico e financeiro aos estados. No período seguinte, o governo federal empregou esforços no diagnóstico das políticas locais, na reforma da legislação para conter o uso da pena de prisão – por meio de ampliação dos institutos do livramento condicional e da suspensão condicional da pena –, e na estruturação de órgãos administrativos em âmbito federal.

#### **4.2.4 Poder Judiciário**

Até o ano de 1977, o juiz criminal ou da Vara de Execuções Penais era o responsável por acompanhar o cumprimento da pena de prisão e avaliar a concessão de benefícios, como livramento condicional e indulto. Ele, contudo, não tinha atribuições fiscalizatórias quanto às condições dos estabelecimentos prisionais ou à forma do cumprimento de pena, que estavam restritas ao âmbito da administração de cada estabelecimento prisional.

A administração da Justiça criminal era estagnada e a jurisprudência continuava sendo a mesma aplicada nos anos 1940. Havia uma crença arraigada nos anos 1970 que “os juízes criminais não precisam ser os mais cultos e os melhor (sic) dotados (...), ao ponto de não

---

<sup>8</sup> Muitas das recomendações previstas no documento foram incorporadas ao anteprojeto de Lei de Execução Penal. De acordo com a justificativa, as recomendações não visavam a uma aplicação rígida, mas à homogeneidade de critérios na implantação ou aperfeiçoamento dos sistemas penitenciários dos diversos entes federativos. As recomendações apresentam pressupostos dos projetos arquitetônicos dos estabelecimentos penais; estabelecem que a ordem de prioridade para a construção de novos estabelecimentos deve ter respaldo em “informes” do número de pessoas presas em definitivo ou provisoriamente; e que a localização dos estabelecimentos deve ser orientada pelas prioridades do governo federal, especificamente em áreas metropolitanas e integradas e polos de desenvolvimento.

desejarem nela permanecer os magistrados que almejam luzir e obter sucesso na carreira” (PIMENTEL, 1974, p. 75). Para Pimentel, o pouco prestígio dos juízes de execução poderia explicar a falta de especialização dos juízes criminais e, por consequência, a persistência de uma tradição repressiva na aplicação da pena (PIMENTEL, 1974).

A edição da Lei 6.416, de 1977, reformou dispositivos do Código Penal e do Código de Processo Penal e aumentou os Poderes e as intervenções judiciais na execução penal. Segundo a exposição de motivos, o objetivo seria “valorizar a função do juiz e ampliar as garantias para o bom andamento do processo, bem como na aplicação e na execução das penas” (BRASIL, 1977). A saída da pessoa condenada da prisão enquanto estivesse cumprindo pena exigiria necessariamente uma decisão judicial. A aprovação da LEP, anos depois, consolidou na legislação penal o juiz como ator central na garantia de direitos da pessoa condenada, especialmente por avaliar pedidos relacionados ao cumprimento de pena e à obrigatoriedade de inspeções mensais dos estabelecimentos penais.

Em resumo, a atuação judicial se presta a reconhecer posições jurídicas que são progressivamente alcançadas pela pessoa custodiada. Assim sendo, a avaliação de direitos e do estado do cumprimento da pena deveriam ser atividades rotineiras de cada estrutura judicial do país. Mas o excesso de formalismo e de padronização nas rotinas administrativas, as lacunas na comunicação com outros órgãos do sistema de justiça e a ineficiência na execução das penas dificultam a atuação das Varas Criminais e de Execução Penal. O resultado observado no período é, como regra, geral o acúmulo de serviço e a consequente demora no julgamento de processos e no acompanhamento da execução da pena da pessoa condenada (PIMENTEL, 1974).

A intervenção policial que resultou na morte de 111 pessoas pela polícia militar na Casa de Detenção do Carandiru, no dia 02 de outubro de 1992, escancarou as péssimas condições de custódia das pessoas presas no início dos anos 1990 e a dificuldade de se responsabilizar as autoridades envolvidas. Este episódio marcou a história do sistema penitenciário brasileiro tanto pela repressão violenta quanto pelas mudanças institucionais e diretrizes da política penitenciária que acabou impulsionando. A repercussão na mídia nacional e internacional contribuiu de modo significativo para o aperfeiçoamento de práticas institucionais no plano nacional e local, além da mobilização da sociedade civil para denunciar as violações de direitos humanos perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH/OEA)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Sobre reflexos nos meios institucionais de responsabilização, na sociedade civil e na produção artística que o Massacre do Carandiru provocou, ver MACHADO E MACHADO (2015).

A mais imediata resposta ao episódio foi a criação da Secretaria de Administração Penitenciária (SAP), que assumiu a administração e gestão das unidades prisionais em São Paulo, antes atribuição da Secretaria de Justiça. No âmbito do Poder Judiciário, o evento provocou a mudança de competência da Justiça militar para a Justiça comum no julgamento de crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares no exercício da função. A medida possibilitou que os agentes públicos responsáveis pelas mortes no episódio citado, que ficou conhecido como Massacre do Carandiru, fossem processados e julgados por juízes de Direito, e não pelos próprios militares (FERREIRA, 2015).

Mas poucas foram as mudanças efetivas quanto ao posicionamento do Poder Judiciário como um todo para a garantia de direitos das pessoas custodiadas, prevalecendo orientação jurisprudencial de que o judiciário não poderia decidir sobre assuntos reservados à Administração Pública. Um caso emblemático foi o julgamento de um pedido de intervenção federal pelo STF (IF 114), no qual se requeria medidas contra o estado do Mato Grosso por atos de extrema violência praticada contra presos. Após uma série de omissões criminosas praticadas pela polícia do município de Matupá/MT, três pessoas presas após a prática de um sequestro foram queimadas vivas pelos moradores da cidade (STF, 1991).

Para a maioria dos ministros do STF, a despeito da violência, perversidade e o desrespeito à dignidade da pessoa humana, o episódio foi brutal, porém isolado, não havendo razões suficientes que ensejassem uma intervenção federal. Segundo voto de Sepúlveda Pertence, “é necessário que haja uma situação de fato de insegurança global dos direitos humanos, desde que imputável não apenas a atos jurídicos estatais, mas à ação material ou à omissão por conivência, por negligência ou impotência dos Poderes estaduais responsáveis” (STF, 1991, p. 35)<sup>10</sup>.

### **4.3 Período da manutenção (~1992-2008)**

#### **4.3.1 Síntese do período**

O período da manutenção foi marcado pela conservação de ações nos sistemas prisionais em âmbito estadual, com a estruturação de instrumentos pelo governo federal no estímulo à construção de vagas prisionais sob a responsabilidade dos entes federados. Predominam as ações descoordenadas entre os atores da execução penal, seja na relação do

---

<sup>10</sup>Os detalhes sobre o julgamento do pedido de Intervenção Federal n. 114 estão no [Apêndice 5](#) - “Pedido de intervenção federal no estado de Mato Grosso (IF 114)”.

governo federal com os estados, seja pelo desajustamento das práticas legislativas e judiciárias que contribuíram para o crescimento exponencial da população carcerária nos sistemas penitenciários estaduais.

A explosão no número de pessoas presas é reflexo da manutenção das medidas legislativas encarceradoras já iniciadas nos anos 1990, agravada pela aprovação da Lei de Drogas (2006). Este incremento populacional não foi antecipado no planejamento das gestões estaduais, o que contribuiu para maior degradação das já precárias instalações físicas, a superlotação dos estabelecimentos penais existentes e a intensificação de rebeliões e mortes no período, muitas delas denunciadas ao sistema interamericano de direitos humanos.

As violações de direitos humanos, ante o quadro generalizado de superlotação em todas as unidades federativas, foi objeto de investigação em duas Comissões Parlamentares de Inquérito promovidas pela Câmara dos Deputados (1993 e 2008), instaladas após a repercussão do sucateamento das gestões prisionais estaduais e de violações de direitos humanos, como o já citado Massacre do Carandiru (1992).

Os resultados foram propostas legislativas de criação dos juizados especiais criminais, a definição de institutos despenalizadores (composição civil e transação penal), além da reformulação de regras das penas alternativas à prisão (BRASIL, 1995; 1998)<sup>11</sup>. Na prática ocorreu o aumento sistemático de aplicação de penas restritivas de direitos sem que este fator tenha significado redução da população carcerária, impondo o questionamento se as penas substitutivas se firmaram apenas como uma forma de complementariedade ao sistema penal, estendendo o controle através das penas substitutivas para além dos muros da prisão (DEPEN, 2020a).

O Estado brasileiro nos anos 1990 viveu profundos processos de reformas, com a criação de instituições normativas e organizacionais que viabilizaram a formulação e gestão de políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 1998). A estrutura organizacional do sistema de proteção social também foi redesenhada. Áreas da política social como educação, assistência, saúde, saneamento foram organizadas em programas de descentralização que buscaram transferir um conjunto significativo de atribuições de gestão para os níveis estadual e municipal de governo (ARRETCHE, 1999).

---

<sup>11</sup> A composição civil é uma modalidade de entendimento entre autor do fato (tecnicamente, a pessoa ainda não é “acusada”) e a vítima, quanto ao pagamento de determinada quantia em dinheiro pelos prejuízos sofridos em razão do delito. Já na transação penal, o promotor de Justiça propõe uma pena alternativa, que pode ser aceita ou não pelo autor do fato. Ambos são considerados institutos despenalizadores porque os acordos são realizados antes do oferecimento da denúncia pelo Ministério Público, não implicam na discussão sobre a culpa ou inocência do autor do fato e não há a aplicação de pena privativa de liberdade.

Mas, no caso das políticas destinadas às pessoas presas, a atuação do governo federal se limitou à realização de convênios com os governos estaduais destinados ao repasse de recursos federais (do Funpen, aprovado em 1994) para construção de vagas prisionais e a investimentos no combate à criminalidade organizada, especialmente com a criação do sistema penitenciário federal (2006)<sup>12</sup>. As políticas públicas adotadas no período foram incapazes de rever os principais problemas no sistema na década de 1990, aos quais somaram-se novos problemas, como a atuação do crime organizado, rebeliões e aumento de mortes (SALLA, 2003). Ao final dos anos 2000, surgiram tentativas de formulação e implementação de ferramentas de monitoramento e suporte às políticas locais, bem como o incentivo à produção de dados sobre as pessoas custodiadas.

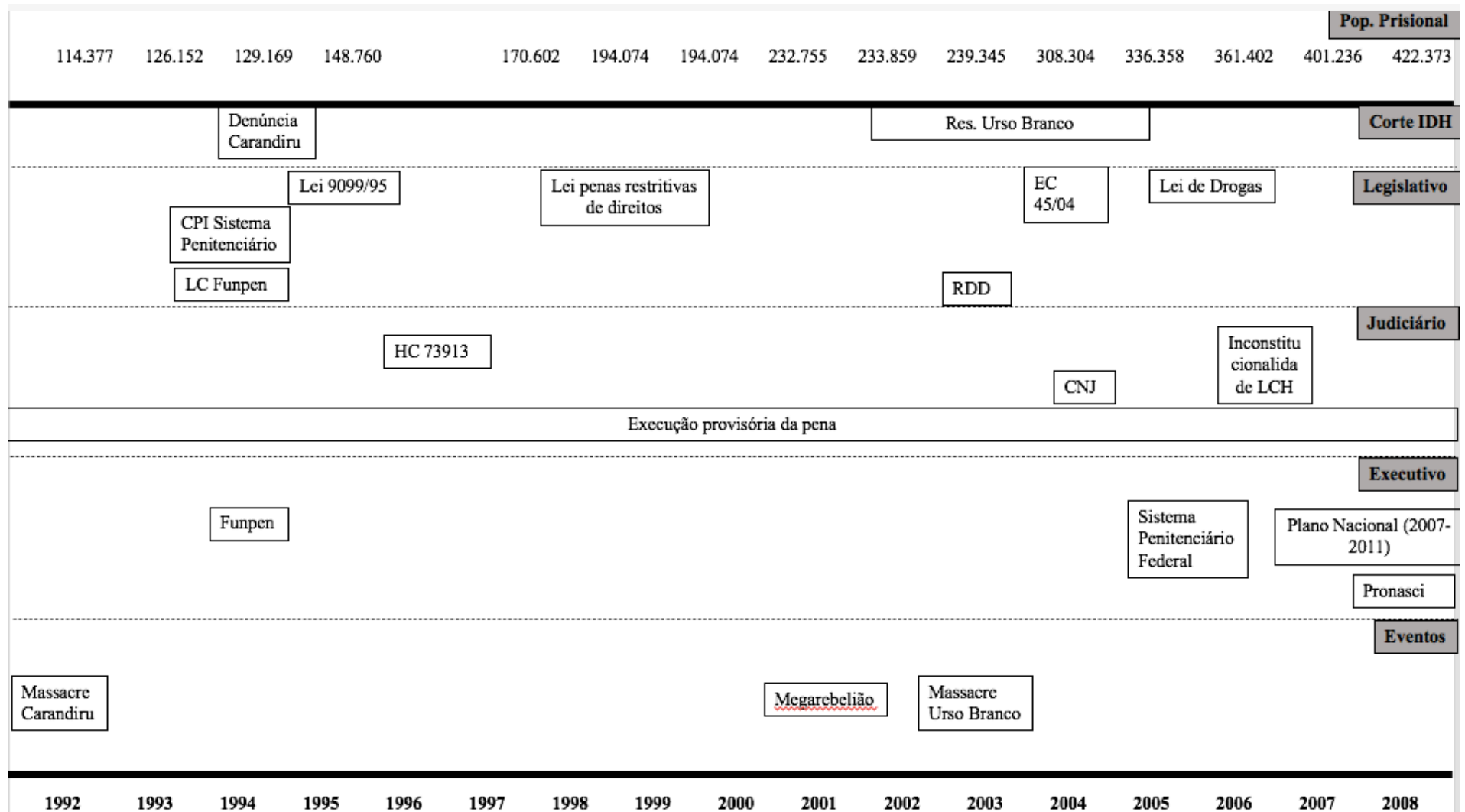
Na esfera judiciária, as decisões do STF pouco debateram as condições penitenciárias e, quando o fizeram, foi para reconhecer a autonomia dos estados para equacionar as políticas penitenciárias locais e admitir a possibilidade de prisão sem condenação definitiva. Na transição deste período para o seguinte, o STF colocou em pauta julgamentos importantes que impactaram diretamente na quantidade de pessoas presas, a exemplo da declaração de inconstitucionalidade parcial da lei dos crimes hediondos (2006) e da imposição de recolhimento à prisão somente após condenação definitiva (2009).

Com a estruturação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a partir do ano de 2004 e a institucionalização dos mutirões carcerários, reafirmou-se a urgência de fornecer condições administrativas adequadas para o acompanhamento e a fiscalização dos direitos das pessoas privadas de liberdade. A partir de 2009 – início do período da concentração –, o CNJ estruturou uma série de medidas na área da execução penal, com a modernização e unificação do acervo de penas cumpridas no país, o início da identificação biométrica da população prisional e ações para reinserção social de pessoas custodiadas. A Figura 5 sintetiza os principais eventos e ocorrências deste período.

---

<sup>12</sup> Para Adorno e Salla (2007), os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula buscaram implementar propostas de ações governamentais para o sistema prisional, colocando na agenda política do governo federal compromissos explícitos com a promoção e proteção desses direitos para a massa de encarcerados, como a “oferta de vagas e redução da superlotação prisional; a criação de penitenciárias subordinadas ao governo federal, para o cumprimento de penas determinadas pela justiça penal federal e a promoção e financiamento da edificação nos Estados federados de penitenciárias de segurança máxima para conter os chefões do tráfico de drogas e de outras atividades da criminalidade organizada”.

Figura 5 Linha do tempo de eventos do período da manutenção



Fonte: elaboração própria



### 4.3.2 Poder Legislativo

#### 4.3.2.1 Produção legislativa

O período é caracterizado pela intensa produção legislativa em matéria penal e processual penal, com um total de 112 leis aprovadas (média de sete leis por ano). A maioria das leis abrange medidas de aumento da penalização (49,1%) por meio da criação de novos crimes (27,6% do total do período), da ampliação daqueles já existentes e do aumento de penas (8,0% do total do período). As medidas que reduzem a penalização abrangem medidas de extinção da punibilidade, imposição de penas alternativas à prisão e redução de penas em relação à lei anterior (Quadro 11).

*Quadro 11 Conteúdo das leis penais e processuais penais aprovadas no período "Manutenção"*

Conteúdo	Número de leis	%
Aumento da penalização	66	57,8
Redução da penalização	13	11,4
Normas Processuais	10	8,7
Ampliação de direitos	23	20,1
Redução de direitos	1	1,0
Outros	1	1,0
TOTAL	114	100

Fonte: elaboração própria a partir do Portal de Legislação do Planalto

Parte destas leis que aumentam a penalização são o resultado de expressa determinação constitucional de mandados de criminalização (obrigação de criar novos crimes por meio de lei ordinária), como no caso de tráfico de drogas, terrorismo, discriminação atentatória dos direitos fundamentais e predatórias ao meio ambiente.

Mas a tendência do período foi a regulamentação de dispositivos constitucionais pela via da criminalização, mesmo sem previsão (ou aparente justificativa) para tanto. As disposições sobre o emprego de minas terrestres, armas químicas e jogos de azar se inserem em leis mais amplas que disciplinam setores específico. No mesmo sentido está a regulamentação das atividades econômico-financeiras, pautas compatíveis com a produção normativa de práticas financeiras e comerciais na década de 1990. São exemplos as leis que criminalizam a “lavagem” de dinheiro, a corrupção em transação comercial internacional e crimes contra a propriedade industrial, as finanças públicas e o mercado de capitais.

A opção pela criminalização decorre de uma escolha de política legislativa e não de imposição constitucional. A punição por meio da prisão visa a um efeito simbólico de maior rigor punitivo, mas sem eficácia comprovada de dissuasão das condutas. Tais projetos se

inserem no contexto de legislação casuística decorrente das pressões sociais por acontecimentos de grande repercussão.

Trabalhos desenvolvidos no âmbito do Congresso Nacional, como as CPI e outras comissões, constataram que a criação de mais crimes não implica redução da criminalidade ou da violência, apenas acarreta custos sociais para a pessoa privada de liberdade, sua famílias e suas atividades (CONGRESSO NACIONAL, 2009a; 2017). Sob esta perspectiva, as recomendações das duas CPI do período contribuíram para aprovação de projetos de lei que assegurassem instrumentos de defesa ao acusado e promovessem medidas alternativas ao sistema prisional. A Lei nº 9.099, de 1995, que estabeleceu os Juizados Especiais Criminais, aponta alternativas penais para crimes considerados de menor potencial ofensivo, considerados aqueles com penas máximas até um ano (BRASIL, 1995). Em seguida, a Lei nº 9.714, de 1998, alterou o Código Penal para incluir novo regime jurídico para alternativas penais, as quais denomina de penas restritivas de direitos, dentre as quais: a prestação pecuniária em favor da vítima, a perda de bens e valores, a proibição para frequentar determinados lugares e prestações de outra natureza (BRASIL, 1998).

#### **4.3.2.2 Comissão Parlamentar de inquérito**

A instalação de duas Comissões Parlamentares de Inquérito para investigar o sistema penitenciário brasileiro marcam o início e o fim do período da manutenção. A CPI de 1993 foi criada no ano seguinte ao Massacre do Carandiru sob a justificativa de investigar “os fatos negativos que envolvem há anos o sistema penitenciário no país, criando inclusive elevado índice de reincidência criminal” (CONGRESSO NACIONAL, 1994, p.4). Já o início da CPI de 2008 foi embalado pela onda de ataques contra forças de segurança promovida pela organização Primeiro Comando da Capital (PCC) na cidade de São Paulo no ano de 2006 (CONGRESSO NACIONAL, 2009a). Ambas as Comissões impulsionaram mudanças legislativas importantes, com potencial de aprimoramento da gestão prisional e do desencarceramento.

Os parlamentares integrantes da CPI de 1993 realizaram diligências em estabelecimentos penais nos estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Recife. A principal novidade apontada nas diligências foi a “louvável criação de uma Secretaria de Estado [de São Paulo] destinada especificamente para a Administração Penitenciária” (CONGRESSO NACIONAL, 1994, p. 54). Em depoimento, o então ministro da Justiça, Maurício Correa, reconheceu a “ineficiência das políticas públicas penais adotadas até aquele momento”, seja pelo caráter segregacionista e de isolamento dos condenados, seja pela falta de capacidade dos

estabelecimentos penais em atender à função ressocializadora. Para Correa, “a solução está integrada à reorganização do Estado, ao estabelecimento de políticas públicas eficientes e justas” (CONGRESSO NACIONAL, 1994, p. 13).

O relatório da CPI traz um paralelo entre a investigação conduzida por ela e aquela feita pela CPI de 1976, sendo que “o conjunto de conclusões daquela Comissão [1976] não difere, em substância, de tudo aquilo que esta relatoria pode absorver, registrando-se apenas, que se propugnava ali a elaboração de um diploma federal regulador da execução penal” (CONGRESSO NACIONAL, 1994, p. 75). Quase uma década após a aprovação da Lei de Execução Penal, porém, “é sintomática a identidade de constatações existentes entre ambas as CPI” (CONGRESSO NACIONAL, 1994, p. 75)

Enquanto a CPI de 1976 recomendou a aprovação de uma lei federal que garantisse legalidade à execução penal, coube à CPI de 1993 neutralizar o hiato que se encontra entre a legalidade e a realidade prisional (CONGRESSO NACIONAL, 1994, p. 78). Quanto aos órgãos da execução penal, o relator apontou a falta de ações integradas entre o Depen/MJ e os conselhos penitenciários estaduais, o que refletia “a ausência de uma engrenagem ajustada entre a União e os estados, além da apatia dos municípios, quando se trata do problema penitenciário” (CONGRESSO NACIONAL, 1994, p. 79).

As recomendações acolhidas pelos parlamentares após a realização de uma série de audiências públicas e diligências se concentraram nos seguintes eixos: incremento do uso de penas restritivas de direitos, aumento do número de vagas nos estabelecimentos penais, valorização do aspecto ressocializante da execução penal, e aproximação dos órgãos policiais, Ministério Público e Judiciário dos estabelecimentos penais. Dois anos depois do início da CPI, o Congresso aprovou a criação dos Juizados Especiais Criminais e Cíveis e a lei que estruturou o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) (BRASIL, 1994a; 1995).

Já a CPI de 2009 pode ser considerada a investigação mais ampla que o Congresso Nacional realizou sobre o sistema penitenciário. Os parlamentares promoveram diligências e audiências públicas em 18 estados e Distrito Federal, colheram depoimentos de autoridades, representantes de entidades da sociedade civil, líderes dos agentes penitenciários e encarcerados.

De forma inédita, o relatório apontou de forma expressa o papel do Congresso Nacional na aprovação da citada “legislação do pânico”, visto que a legislação que tipifica os crimes, aumenta penas, exclui ou assegura direitos é aprovada necessariamente pelos deputados e senadores (CONGRESSO NACIONAL, 2009a, p. 326):

“Quando Legislativo e Judiciário se juntam apenas para punir, põem nas mãos do Poder Executivo, especialmente dos Governos Estaduais, uma bomba de grande efeito destrutivo, já que compete aos Estados a gestão do sistema carcerário. O Poder Legislativo tem também indiscutível responsabilidade pelo caos do sistema carcerário. O legislador, que municia o Judiciário com novos tipos penais ou endurecimento no cumprimento da pena, não pode continuar distante do sistema prisional, com os olhos fechados para a realidade carcerária e suas estruturas precárias, a reproduzir mais violências, injustiças e insegurança” (CONGRESSO NACIONAL, 2009, p. 328)

Também de forma inédita, a CPI apresentou uma relação nominal de entes federativos, autoridades e pessoas ocupantes de cargos nos departamentos de gestão penitenciária, policiais militares, delegados, promotores e juízes para promoção de responsabilização civil, criminal e administrativa “pelas históricas e continuadas violações aos direitos humanos dos encarcerados e pela precariedade do sistema prisional brasileiro” (CONGRESSO NACIONAL, 2009a, p. 485). Não foram encontradas informações sobre eventuais processos de responsabilização decorrentes da CPI.

#### **4.3.3 Poder Executivo federal**

O governo federal agiu em duas grandes frentes de apoio aos sistemas penitenciários estaduais. A primeira se relaciona com a estruturação jurídica do apoio financeiro aos estados/DF por meio de recursos do Funpen para o aprimoramento das administrações locais. Já a segunda frente inaugura a gestão prisional direta feita pelo Depen com a criação do sistema penitenciário federal.

O debate sobre a criação de um fundo nacional de financiamento do sistema prisional esteve presente já nas conclusões do relatório da CPI de 1976. Na reforma da parte geral do Código Penal aprovada em 1984, também se previu que os pagamentos das penas de multas seriam revertidos ao fundo, mas foi somente em novembro de 1992, um mês após o Massacre do Carandiru, que o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária aprovou a minuta do anteprojeto de lei que estruturou o Funpen, seguida de sua apresentação na Câmara dos Deputados.

A tramitação do projeto de lei coincidiu com a instalação da segunda CPI para investigar o sistema penitenciário, cuja motivação principal foi a intervenção policial no Carandiru (CONGRESSO NACIONAL, 1994). Perante a CPI, o então ministro da Justiça, Maurício Correa, reforçou a “ineficiência das políticas públicas penais adotadas até aquele momento” e que a aprovação do Funpen “representaria a única esperança para resolver a

carência de recursos do sistema penitenciário sem onerar, ainda mais, o contribuinte” (CONGRESSO NACIONAL, 1994, p. 31).

A transferência de recursos financeiros aos estados para a construção de estabelecimentos penitenciários (principalmente de regime fechado), era uma prática adotada já no início dos anos 1980, mas sem planejamento ou regularidade. Com a aprovação do Fundo e a especificação das receitas que o compõem, o governo federal definiu as ações de aprimoramento do sistema penitenciário que seriam financiáveis por meio de convênios (e outras formas de transferência voluntária).

Com isso, a instituição do Funpen se revelou a principal ferramenta indutora da política penitenciária nacional nos anos seguintes. A maior parte dos recursos financeiros destinou-se à geração de vagas e à modernização dos estabelecimentos penais já existentes. E, com o custo elevado de manutenção do sistema, a maioria dos entes federativos demandou o apoio financeiro do governo federal para construção de estabelecimentos e suporte às despesas de investimento. Um exemplo é o estado de Rondônia que, entre os anos de 1995 e 2008, construiu 90% da sua capacidade prisional com recursos federais (DEPEN, 2008f).

Permaneceram, contudo, entraves que limitavam (e ainda limitam) o uso efetivo dos recursos do Funpen. Como regra, os departamentos penitenciários estaduais não têm capacidade operacional para conduzir as contratações previstas (TCU, 2019a). Além da carência de servidores, predomina a burocracia para aprovação dos projetos e/ou emissão de documentos no âmbito estadual, a falta de estrutura tecnológica e a dificuldade de aquisição de materiais específicos para obras prisionais (CGU, 2019a). Poucos são os entes federativos que dispunham (e a maioria ainda não dispõe) de plano de médio ou longo prazo para o sistema penitenciário (plano de expansão ou plano diretor do sistema penitenciário), de modo a definir diretrizes para escolha e priorização de projetos de unidades prisionais (TCU, 2019a, p. 25).

Outro indicativo da inconsistência das políticas penitenciárias estaduais é a demora na criação de fundos específicos que financiem o sistema. Tal qual o fundo nacional (Funpen), os fundos estaduais podem receber recursos advindos de rendimentos específicos, contribuições ou transferências de outros entes federativos e do próprio Funpen. Para tanto exige-se a aprovação de lei instituidora deste fundo em âmbito local. O Quadro 12 mostra como a maioria dos estados/DF somente criou fundos entres os anos de 1994 e 2017. O ano de 1994 corresponde ao próprio ano de criação do Funpen. Bahia, Ceará e Tocantins somente aprovaram seus fundos

no ano de 2017, em virtude da condição legal para receberem recursos do Funpen via transferência obrigatória (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016)<sup>13</sup>:

*Quadro 12 Período correspondente ao ano de criação dos fundos penitenciários estaduais*

<b>Período</b>	<b>Estados que aprovaram lei de fundo penitenciário (ano)</b>
Institucionalização (1976-1992)	Paraná (1964), Paraíba (1966), Rio Grande do Sul (1968), Amazonas (1984), Rondônia (1986), Rio de Janeiro (1987),
Manutenção (1992-2008)	Minas Gerais (1994), Espírito Santo (1995), São Paulo (1995), Santa Catarina (1996), Alagoas (2002), Amapá (2004), Rio Grande do Norte (2005), Piauí (2006), Roraima (2006), Acre (2007), Sergipe (2007), Distrito Federal (2008),
Concentração (2009-2018)	Goiás (2009), Maranhão (2009), Mato Grosso (2013), Mato Grosso do Sul (2014), Pará (2015), Pernambuco (2015), Bahia (2017), Ceará (2017), Tocantins (2017)

Fonte: elaboração própria

Considerando que a maior parte dos estados não dispõe de recursos próprios para investir no aprimoramento do sistema penitenciário (CGU, 2012), a criação de fundos locais, que poderia facilitar o acesso a recursos federais e outras dotações, concentra-se a partir dos anos 2000. Ou seja, foi somente quando os estados se depararam com o crescimento exponencial da população carcerária nos anos 1990, que buscaram fontes alternativas de custeio para a expansão do sistema.

No final do período da manutenção, o governo federal traçou novos planos para estimular a qualificação do diagnóstico dos sistemas prisionais estaduais e da promoção de ações mais qualificadas e integradas a novos desafios, como a expansão da criminalidade organizada. No ano de 2007, surgiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), um conjunto de ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e proteção às vítimas. A gestão das ações se pautou na promoção de direitos humanos, na valorização dos profissionais e na cooperação entre a União, estados e municípios para estabelecer metas e objetivos comuns entre os diversos órgãos de segurança pública (ABRAMOVAY; PAIVA, 2008).

O Pronasci previu a construção de vagas em estabelecimentos penais para públicos específicos, como jovens de 18 a 24 anos e mulheres, a qualificação de servidores e a formação profissional das pessoas presas (DEPEN, 2008d). Para sua implementação, porém, era preciso

<sup>13</sup> Veremos à frente que um dos pedidos da APDF 347 foi o descontingenciamento de verbas do Funpen aos estados, posteriormente regulamentadas como repasses obrigatórios. Os detalhes do julgamento estão no [Apêndice 5](#) e a liberação e emprego de recursos do Funpen está no [Apêndice 1](#).

traçar um diagnóstico da população carcerária e do planejamento de ações, o que foi feito por meio do Plano Diretor do Sistema Penitenciário (2008c). O Depen exigiu de cada estado/DF a elaboração de planos locais prevendo 23 ações de curto, médio e longo prazo. A partir dos dados obtidos e das demandas locais, o Depen definiu ações de enfrentamento e a forma de utilização do Funpen. A aprovação do plano diretor estadual pelo Depen era um dos requisitos para liberação de recursos aos estados (CNPCP, 2008).

O “Plano Diretor” foi reconhecido pelos órgãos de controle como um importante instrumento de planejamento e monitoramento da política pública prisional em âmbito nacional, estando alinhado com algumas premissas básicas que regem a elaboração e a execução de políticas públicas de forma geral. O Depen promoveu este monitoramento entre os anos de 2008 e 2011. A partir de então, reformulou o modelo original e lançou o “Plano Diretor de Melhorias para o Sistema Prisional”, extinto no final de 2011, “por motivos de prioridade de gestão” (CGU, 2019a)<sup>14</sup>.

Ferramentas como o “Plano Diretor” são essenciais para o aprimoramento do sistema prisional, que demanda ação conjunta de uma série de atores em diferentes níveis federativos e de Poderes e, ainda, que todos os atores sejam claramente identificados e tenham ações articuladas e alinhadas aos grandes objetivos da política. Para tanto, é preciso que este tipo de ferramenta esteja vinculado ao planejamento estratégico e tático da política prisional de forma integral e que os recursos do Funpen sejam empregados de acordo com as peculiaridades de cada ente federativo.

As ações implementadas no âmbito do Pronasci e do “Plano Diretor” atenderam à maior parte das metas estipuladas pelo governo federal para criação de vagas nos estados (CGU, 2012). Ainda assim, órgãos de controle como a CGU e o TCU apontam déficits no monitoramento e na fiscalização dos recursos empregados nos sistemas penitenciários estaduais. Auditorias evidenciaram irregularidades estruturais, fraudes documentais e prática de desvios e paralisações de obras dos programas de reestruturação do sistema penitenciário. Constataram-se irregularidades em quase todos os convênios celebrados entre a União e os estados da federação (CONGRESSO NACIONAL, 2009a).

Sob o aspecto da gestão destes convênios, o Depen aprimorou seus mecanismos de controle de eficiência, com a adoção de indicadores para o monitoramento dos níveis operacionais e gerenciais, como o indicador de “déficit de vagas”. Se, por um lado, as metas definidas para criação de vagas foram atendidas, por outro, não se observou melhora nos

---

<sup>14</sup> Os detalhes sobre o Plano Diretor do Sistema Penitenciário estão no [Apêndice 2](#).

indicadores de déficit de vagas. Isso porque o cumprimento da meta desconsiderou o aumento expressivo no número da população carcerária e o déficit de vagas apresentou um aumento constante, muito embora tenham sido criadas vagas no período (CGU, 2012).

Em resumo, a promoção das ações do Pronasci e a vinculação dos recursos do Funpen ao monitoramento e avaliação das metas estabelecidas nos planos diretores, apontam a incorporação de ferramentas de gestão da política pública na transição do período de manutenção. No período seguinte, o governo federal foi obrigado a lidar com o crescimento exponencial da população carcerária e com as limitações fiscais e administrativas dos estados para atender às metas federais. Embora o Pronasci e o “Plano Diretor” tenham sido descontinuados, a proposta de ações centralizadas no ministério da Justiça e articuladas nos três níveis federativos evidenciou os gargalos locais e do próprio Depen, que se viu obrigado pelos órgãos de controle a incorporar indicadores de gestão compatíveis com o objetivo de apoiar financeira e tecnicamente a construção de vagas prisionais<sup>15</sup>.

Além do financiamento dos sistemas prisionais estaduais, os recursos do Funpen viabilizaram a estruturação de penitenciárias sob a gestão federal. O sistema penitenciário federal (SPF) foi criado em um contexto de resposta ao aparelhamento do crime organizado e de contenção das rebeliões dentro de estabelecimentos penais estaduais. A inclusão de presos no SPF atende a critérios qualitativos, ou seja, depende de avaliação prévia do perfil do condenado. Somente podem ingressar no sistema lideranças da criminalidade organizada com indicativos fortes de que, a partir do sistema prisional, comandam ações criminosas ou são réus colaboradores da Justiça que, por isso, podem ter sua integridade física ameaçada.

Neste período, quatro penitenciárias federais foram inauguradas nas cidades de Catanduvas (Paraná), Campo Grande (Mato Grosso do Sul), Porto Velho (Rondônia) e Mossoró (Rio Grande do Norte) e têm como características em comum a arquitetura prisional e de segurança similares às prisões de segurança máxima norte-americanas<sup>16</sup>. Os rigorosos procedimentos de segurança no acesso de visitantes e de advogados são monitorados a todo o momento por agentes penitenciários e por circuito de câmeras em tempo real. A lotação dos presos visa ao isolamento regional, ou seja, pessoas condenadas na região sul do país são

---

<sup>15</sup> Relatório recente produzido pela CGU reconhece que os repasses feitos aos estados ainda carecem de aprimoramento institucional: “(...) tem imprecisões relativas ao conteúdo do plano de aplicação e do planejamento, em um contexto de multiplicidade de normativos regulamentadores que podem contribuir para a ocorrência de dificuldades durante a execução dos recursos e, assim, para a continuidade dos pedidos de prorrogação de vigência dos recursos transferidos, ocasionando a morosidade na aplicação efetiva dos recursos. Por outro lado, a ausência de previsão expressa a respeito de diversos outros critérios integrantes das transferências do Funpen (resoluções do CNPCP e atuação dos Conselhos) prejudicam a aplicação criteriosa dos recursos transferidos” (CGU, 2019a, p.18).

<sup>16</sup> A quinta penitenciária federal foi inaugurada em Brasília no ano de 2018.



enviadas para penitenciárias localizadas na região norte, de forma a dificultar o acesso por familiares e o contato com outros integrantes de “organizações criminosas”.

O número reduzido de pessoas presas no SPF permitiu a criação de fluxos entre os Poderes Executivos federal e estaduais e Judiciários estaduais para custódia e transferência de um sistema para outro. O pedido para inclusão de um preso no SPF depende da autoridade competente estadual, como o Ministério Público, o órgão executivo responsável pela administração penitenciária estadual ou até mesmo a Justiça estadual, que envia ao juízo de execução do estado. Aceito pelo juiz estadual, o pedido é analisado pelo Depen, que indica a penitenciária que irá custodiá-lo. O processo é encaminhado para o juiz corregedor federal da unidade indicada, que emite a decisão final, autorizando ou não a inclusão no SPF.

Em síntese, o SPF foi concebido como outra frente de apoio do governo federal aos estados/DF, por custodiar líderes de facções criminosas e pela forte estrutura de segurança, que até a presente data não registrou fugas, nem apreensão de objetos ilícitos (como celulares ou armamentos). Esta atividade de custódia permite ao Depen comandar atividades de inteligência junto às administrações penitenciárias estaduais na prevenção de novas rebeliões e fugas, bem como promover ações articuladas com o Poder Judiciário na custódia destas pessoas (CONGRESSO NACIONAL, 2017, p. 51).

#### **4.3.4 Poder Judiciário**

Como vimos, a intervenção policial na Casa de Detenção de São Paulo impulsionou uma série de mudanças nas diretrizes dos sistemas penitenciários estaduais, com destaque para o estado de São Paulo, que investiu na gestão de uma Secretaria especializada (Secretaria de Assuntos Penitenciários) e na expansão do sistema penitenciário por meio da construção de novos estabelecimentos penais, fenômeno que se repetiu em todos os estados da federação.

O grande contingente carcerário e a necessidade de acompanhamento e fiscalização de todo o processo de cumprimento de penas demandaram um empenho conjunto entre os Poderes Executivo e Judiciário no planejamento e aparelhamento da administração da Justiça criminal, especificamente as varas de execução criminal, defensorias públicas e a própria administração penitenciária (TEIXEIRA, 2006, p. 71).

Ainda assim, grande parte dos Tribunais de Justiça considerava que determinados assuntos relacionados ao sistema prisional (como as condições estruturais dos estabelecimentos) seriam uma atribuição exclusiva do Poder Executivo, na qual não se deveria

“intervir”. Existem ao menos três julgamentos do STF que ilustram o posicionamento do Tribunal em relação ao sistema penitenciário brasileiro no período.

O primeiro é o Habeas Corpus n. 73.913/GO, no qual o Ministério Público pediu ao STF a liberdade de uma série de pessoas custodiadas na Cadeia Pública de Santa Helena de Goiás/GO, cujas instalações careciam de condições de habitabilidade, higiene e salubridade. O relator do caso foi Maurício Correa, que já havia sido ministro da Justiça, inclusive representando o governo federal na CPI de 1993. Para Correa, o instrumento do Habeas Corpus não seria juridicamente apropriado para discutir a questão pelo Tribunal, e transferiu a responsabilidade ao juiz local, que deveria inspecionar o estabelecimento e interditá-lo se constatadas as más condições. Nas suas palavras, “o Judiciário é absolutamente impotente para equacionar soluções, não só em face do ordenamento jurídico, com também da própria conjuntura socioeconômica” (STF, 1996).

Ainda que o Habeas Corpus não fosse o meio adequado para análise do pedido, o voto de Maurício Correa traz elementos que mostram o posicionamento de não intervenção do Judiciário na questão prisional por ser assunto reservado ao Poder Executivo. Ele próprio questiona em seu voto o que o Judiciário poderia fazer para resolver a questão, sendo que não havia vagas em outros estabelecimentos penais e a precariedade não justificaria a liberação das pessoas presas, sob pena de “prejudicar ainda mais o homem de bem (...) cada vez mais exposto à sanha diante da certeza da impunidade” (STF, 1996).

Há aqui um indício do descompromisso com os reflexos das decisões judiciais no sistema prisional. Mudanças na composição dos ministros e, por consequência, do entendimento do tribunal sobre determinada questão, podem afetar o número de pessoas presas e na microgestão dos estabelecimentos penais. Duas decisões do STF são centrais para a compreensão destes efeitos: o julgamento sobre a inconstitucionalidade de dispositivo da lei dos crimes hediondos (LCH) e a possibilidade de recolhimento à prisão de pessoa sem condenação definitiva.

Quando foi aprovada em 1990, a LCH previu que pessoas condenadas pelos crimes nela previstos deveriam cumprir a integralidade da pena em regime fechado, sem direito à progressão. Como a maior parte dos crimes já tem penas altas, as pessoas permaneciam todo o tempo da condenação presas. Se, por um lado, não é possível relacionar positivamente a edição da lei aos indicadores de criminalidade, por outro, a relação é possível, mas de forma negativa, em relação ao sistema penitenciário (ILANUD, 2005). O maior rigor nas leis penais observado desde o início dos anos 1990, especialmente para os crimes com maior volume de condenações

(tráfico de drogas e crimes contra o patrimônio), refletiu no crescimento da população carcerária.

Por mais de 16 anos, a maioria dos ministros do STF entendeu que o cumprimento integral da pena em regime fechado seria constitucional – mesmo sendo incompatível com o sistema de penas em vigor no país. No ano de 2006, o tema foi novamente debatido e, após um placar apertado na votação (6 a 5), o tribunal mudou de posicionamento para declarar que esta previsão seria inconstitucional. Para além do debate jurídico envolvendo a interpretação do que seria a individualização da pena para cada pessoa condenada, poucos ministros debateram os efeitos extrajurídicos da decisão. Já o ministro Sepúlveda Pertence criticou de forma expressa o movimento legislativo de aumento de penas como resposta ao aumento da criminalidade, observado a partir da edição da LCH:

Porque este movimento de exacerbação de penas como solução ou como arma bastante ao combate à criminalidade só tem servido a finalidades retóricas e simbólicas de aplacar a intranquilidade social, editando leis que, não tocando nos fatores diversos da exacerbação, sobretudo, da criminalidade urbana, nada farão, senão enaltecer os seus autores perante essa opinião pública movida pelo grito histórico dos meios de comunicação em momentos dramáticos (STF, 2006, p. 208).

Apesar da crítica pontual à produção legislativa por Pertence, o Tribunal ainda demoraria alguns anos para reconhecer como a decisão sobre a lei dos crimes hediondos afetou o contingente carcerário e a gestão nos estabelecimentos penais. Durante a audiência pública sobre o regime prisional semiaberto, o depoimento do juiz de execuções penais de Porto Alegre/RS narrou os efeitos da decisão de 2006 de sobrecarregar o regime semiaberto. Isso porque, uma vez reconhecida inconstitucionalidade do regime integralmente fechado, milhares de pessoas obtiveram o direito de progredir aos regimes mais brandos. No caso de Porto Alegre, facções criminosas passaram a controlar o cumprimento de pena e as punições (regressão de regime) para ocupar as poucas vagas disponíveis no regime semiaberto:

“Narrou o magistrado que a declaração de inconstitucionalidade do regime integralmente fechado para os crimes hediondos e equiparados pelo STF produziu imediato déficit de vagas no regime semiaberto. Ou seja, **o reconhecimento de um direito gerou um impacto até então impensado**. Para administrar a questão, o magistrado relatou ter mantido, no regime fechado, os presos com direito ao regime semiaberto. O que aconteceu foi trágico – as facções de presos passaram a controlar o sistema de progressão de regime. Quando precisavam que um de seus membros progredisse, ordenavam a presos do regime semiaberto que não eram de facção que deixassem de retornar para serem recolhidos após saídas autorizadas. Com isso, passaram a dispor das vagas, como se de sua propriedade fossem. Ou seja, o Estado perdeu por completo o controle do sistema” (STF, 2016b). (grifei)

O ministro Gilmar Mendes declarou ter sido aquele um impacto impensado da decisão, muito embora fosse quase impossível prevê-lo na ocasião. Em 2006 prevalecia o

desconhecimento sobre as realidades carcerárias nos estados e seria inviável, à época (e mesmo nos dias atuais), estimar o impacto que uma decisão pode ter em milhares de processos no país. Não havia qualquer controle informatizado das penas criminais e os estados/DF informavam o déficit de vagas nos estabelecimentos prisionais de forma muito precária. Os julgamentos do STF podem afetar um grande volume de processos criminais (e de vagas disponíveis no sistema), mesmo sem qualquer instrumento de estimativa de impacto da decisão.

O segundo julgamento que ilustra os reflexos das decisões judiciais na população carcerária é aquele que discute a possibilidade de prisão sem condenação definitiva, cujo entendimento foi se alterando ao longo dos anos. A questão foi tematizada a partir de 1989 e o tribunal reviu seu posicionamento em três ocasiões (já no período da concentração). Estes julgamentos, embora tragam o mesmo debate jurídico de fundo, mostram enriquecimento nos votos dos ministros com a inclusão de elementos empíricos e diálogo com a realidade carcerária e os precedentes firmados.

A questão jurídica é a seguinte: se uma pessoa é condenada por um crime e contra esta decisão não cabe mais recurso, a condenação se torna definitiva (a decisão transitou em julgado); quando a pessoa é condenada definitivamente e inicia o cumprimento desta pena, ocorre a execução da pena; mas se uma pessoa é condenada por um crime e contra esta decisão ainda cabe recurso, a condenação ainda é provisória e, caso inicie o cumprimento da pena imposta, a execução será provisória. Logo, execução provisória da pena significa o cumprimento da pena imposta em decisão condenatória ainda sujeita a recursos processuais. Este tempo de pena cumprida, mesmo que de forma “provisória”, é posteriormente abatido do tempo de pena imposto na condenação.

Desde 1989, o STF entendia que, havendo uma condenação (mesmo que com recursos pendentes), a pessoa poderia iniciar o cumprimento provisório da pena (STF, 1989). Na prática, isso significa que milhares de pessoas que foram condenadas em primeira instância e aguardavam o julgamento dos recursos em liberdade até a decisão final, poderiam ser recolhidas à prisão, afetando diretamente a lotação dos estabelecimentos penais. Este entendimento perdurou durante o final do período da institucionalização (até 1992) e todo o período da manutenção (1992-2008).

No ano de 2009, início do período da concentração, a mudança da composição do tribunal levou à revisão do tema, decidindo-se que só seria admitida prisão sem condenação definitiva por motivo “cautelar” (assegurar a eficácia da investigação ou do processo), como no caso da prisão preventiva (STF, 2009). Esta orientação vigorou até o ano de 2016, quando o STF analisou novamente o tema e decidiu que o cumprimento provisório da pena seria possível

em caso de condenação em segunda instância. Esta decisão passou a ser aplicada aos processos em andamento nas instâncias inferiores, muito embora o STF tenha enfatizado que não deveria haver a expedição imediata de mandados de prisão pelos tribunais inferiores, devendo-se aguardar o esgotamento dos recursos pendentes (STF, 2016a).

Por fim, no ano de 2019 houve o julgamento definitivo do tema e, então, o tribunal alterou mais uma vez seu posicionamento para impedir a execução provisória da pena antes de esgotados todos os recursos (STF, 2019a; 2019b). Desde então, só é cabível prisão cautelar ou por julgamento no tribunal do júri. Esta decisão mais recente é de observância obrigatória em todas as esferas do Poder Judiciário.

O tema abrange vários conceitos jurídicos abstratos, como os princípios da individualização da pena e da presunção de inocência, mas tem um importante conteúdo prático, que são os efeitos da decisão na política penitenciária. Uma decisão do STF que autoriza a decretação de prisão ou a liberação de pessoas pode ter um efeito cascata em todos os níveis do Poder Judiciário, tornando ainda mais complexa a gestão dos estabelecimentos penais e o fluxo de entrada e saída de pessoas.

Não se discute, neste momento, em que medida o STF, em particular, e o Judiciário, de modo geral, devem atentar à realidade concreta e ao impacto das decisões judiciais nas políticas públicas. Chamo a atenção aqui para como a mudança de orientação sobre o mesmo tema, em dois períodos distintos, envolveu diferentes estratégias de convencimento pelos ministros, que incrementaram seus votos com evidências empíricas sobre a situação prisional no país. A decisão de 2009, que restringe a prisão sem condenação definitiva, nada menciona sobre potenciais efeitos que a soltura de pessoa presas poderia ter nos indicadores de criminalidade ou na liberação de vagas nas prisões.

Já em 2019, quando o STF revisitou o tema, vários ministros mencionaram explicitamente as condições do sistema carcerário. Segundo o ministro Roberto Barroso, a manifestação processual de pessoas e entidades interessadas no julgamento do processo se fundaram em três argumentos principais: (i) as possíveis interpretações do dispositivo legal que se aplicaria ao caso; (ii) o suposto impacto da nova jurisprudência do STF sobre os níveis de encarceramento; e (iii) o suposto impacto sobre os réus pobres. Entraremos em detalhes no debate sobre os dois últimos pontos.

Para Barroso, a análise da série histórica oficial do número de pessoas presas no país revela que, entre 2009 e 2016 – período em que vigorou a restrição à execução provisória –, a média de aumento anual de encarceramento foi de 6,25% e, após 2016, quando retorna a possibilidade de execução provisória, a média foi de 1,46% , ou seja, menos de um terço da

anterior. Em resumo, nos dois anos que se seguiram a esta segunda mudança de entendimento do tribunal (2017 e 2018), o índice de crescimento do encarceramento diminuiu aos menores percentuais da série histórica de 10 anos (STF, 2019b, p. 97). Nas palavras do ministro, a mudança de orientação – da restrição à permissão de execução provisória – teria “diminuído o índice de encarceramento de maneira expressiva” pois, dada a “inevitabilidade do cumprimento da pena, o efeito dissuasório do direito penal funcionou de maneira mais eficiente” (STF, 2019b, p. 97).

Em relação ao impacto da decisão no encarceramento de pessoas pobres, Roberto Barroso lembra que os crimes que mais geram ocupação de vagas no sistema penitenciário são “crimes dos pobres”: tráfico de drogas e associação para o tráfico (220.284 pessoas presas), roubo com arma e/ou mais de uma pessoa (109.284 pessoas presas); roubo simples (64.106 pessoas presas); e homicídio simples ou qualificado (66.777 pessoas presas). São crimes em que o autor é considerado violento e, normalmente, preso preventivamente durante o curso do processo, antes da condenação pelo juiz de primeiro grau. Já os “crimes dos ricos”, segundo o ministro, seriam a corrupção passiva (116 pessoas presas), corrupção ativa (522 pessoas presas) e peculato (1161 pessoas presas), que consiste no desvio de dinheiro público. Dada a ausência do elemento “violência” na prática destes crimes, os autores em geral respondem em liberdade.

Pelo raciocínio de Barroso, a decisão do Tribunal afetaria apenas um número pequeno de pessoas que respondia ao processo criminal em liberdade poderia ter contra si a expedição de um mandado de prisão. Isso porque aqueles que praticaram crimes violentos (“crimes dos pobres”) já estavam presos desde o início de seus processos e permaneceriam assim mesmo após a condenação. Essas pessoas não seriam afetadas pelo julgamento e o impacto no sistema corresponderia àqueles que respondem ao processo em liberdade e seriam recolhidos à prisão.

Por outro lado, o ministro Ricardo Lewandowski sustenta que, entre os anos de 2015 e 2019, foram realizadas 550.238 audiências de custódia, sendo que quase 40% das pessoas presas em flagrante foram libertados mediante condições. Ou seja, 219.673 pessoas deixaram de ingressar no sistema, mas continuam sob monitoramento judicial. Mendes discutiu sobre as inconsistências nas atuais bases de dados sobre pessoas presas no país e como isso limita a medição de impacto de decisões judiciais sobre o contingente populacional:

Ainda na semana anterior ao início do julgamento desta ADC, alguns portais de notícias falavam em 170 mil possíveis beneficiados. Esse número foi posteriormente retificado pelo CNJ que apontou menos de 5 mil presos que teriam mandado de prisão expedido unicamente em razão da condenação em segunda instância. Esse episódio demonstra a necessidade de aprimorarmos a gestão das informações e dos dados do sistema carcerário a (sic) nível nacional. O Judiciário e o Supremo

Tribunal Federal precisam adotar medidas concretas para reduzir os danos inevitavelmente causados por esse cenário de violações constantes de direitos fundamentais em um Estado de Coisas Inconstitucional. E aqui surge uma evidente contradição na posição adotada para antecipar a possibilidade de execução da pena para o julgamento em segundo grau (STF, 2019a, p. 305).

Fato é que as atuais bases de dados sobre pessoas presas guardam inconsistências diversas que limitam as especulações sobre os efeitos das decisões judiciais, mas é interessante observar como os ministros se apropriam dos dados existentes na condução de seus votos. Dada a complexidade do fenômeno da criminalidade e a seletividade dos órgãos do sistema de Justiça criminal, não é possível presumir que as decisões sejam o único fator que contribui para mudanças no volume de pessoas presas.

Como gestor da execução de penas, o Judiciário tem o controle sobre o momento em que uma pessoa entra ou sai do sistema penitenciário, segundo as regras em vigor, mas isso não necessariamente significa que exista uma relação causal direta entre as decisões (no caso, da possibilidade de execução provisória) e o aumento ou redução (como defende Barroso) do número de presos. Outros fatores podem explicar a redução das taxas de crescimento da população carcerária a partir de 2016, como a realização de audiências de custódia, a saída antecipada da prisão em caso de déficit de vagas e a aplicação de medidas alternativas à prisão cautelar (como o STF discutirá no período da concentração).

Como bem menciona Mendes, a aferição correta de impacto das decisões do STF só pode ser feita a partir de uma delimitação clara do universo de pessoas afetadas (STF, 2019a, p. 314). Para isso, é preciso que os bancos de dados tenham informações precisas sobre os motivos determinantes de cada prisão e a possibilidade de mudanças ao longo do processo decisório da execução da pena, que podem antecipar ou postergar a saída da pessoa. Como veremos no [capítulo 5](#) deste trabalho, houve avanços na implementação destes bancos de dados, mas ainda não se permite simulações de impacto de decisões judiciais.

Tanto a decisão em relação à LCH quanto a da (im)possibilidade de execução provisória da pena são julgamentos exemplificativos de como as decisões judiciais afetam o contingente carcerário e a gestão nos estabelecimentos penais, o que nem sempre é devidamente sopesado. Mudanças de posicionamento do STF podem impactar o sistema em escala, dado o efeito vinculante de suas decisões a todas as instâncias do Judiciário.

O comparativo entre decisões diferentes sobre o mesmo assunto mostra que, em períodos distintos, o tribunal mudou tanto a sua orientação quanto a estratégia argumentativa e decisória. Enquanto nos anos 1990 e 2000 (período da manutenção), a abordagem foi estritamente jurídica e de não intervenção em assuntos da Administração Pública, a partir dos

anos 2010 (período “concentração”), o Poder Judiciário assume uma postura mais ativa na gestão da administração das penas, principalmente por meio do CNJ e de uma série de decisões que impactam diretamente o sistema penitenciário.

#### **4.4 Período da concentração (~2009-2018)**

##### **4.4.1 Síntese do período**

O período entre os anos 2009 e 2018 é designado aqui como a convergência na União, especialmente nos Poderes Executivo e Judiciário, das principais ações de implementação e monitoramento do sistema penitenciário e na estruturação, pelos entes federativos, de ferramentas para a fiscalização dos direitos das pessoas condenadas. As ações estão direcionadas para a reestruturação da gestão administrativa das penas pelos juízes e impõem obrigações aos governos (federal e estaduais) de assegurar condições mínimas de cumprimento de penas. O STF reconheceu, de forma expressa, que o Poder Judiciário é parte do problema e das soluções para o sistema e promoveu uma “agenda do sistema penitenciário”, pautando temas centrais sobre a política e muitas das ações administrativas do CNJ.<sup>17</sup>

O marco inicial do período foi a assinatura, pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do II Pacto Republicano de Estado por um “sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo” (2009). O Pacto catalisou a aprovação de uma série de projetos de lei pelo Congresso Nacional, com destaque para o projeto que regulamentou medidas diversas à prisão e a criação e estruturação do “Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas” (DMF/CNJ), no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (2010).

O DMF/CNJ se tornou o órgão responsável, dentro da estrutura administrativa do Judiciário, por estruturar, disciplinar e monitorar uma série de ações no sistema penitenciário, com a edição de resoluções com aplicação para todos os juízes e tribunais e o principal meio de canalização das demandas do STF quanto ao tema. O tribunal convocou a sociedade civil para uma audiência pública sobre falta de vagas (2013) e firmou posicionamento em temas relevantes. Ao reconhecer o estado de coisas inconstitucional do sistema (2015), impôs providências no âmbito judiciário a serem implementadas por meio do CNJ, como a audiência

---

<sup>17</sup> A expressão “agenda do sistema penitenciário” está no voto de Rosa Weber, no julgamento sobre a obrigação de o Estado indenizar pessoa presa em situação degradante (STF, 2017, p. 128).



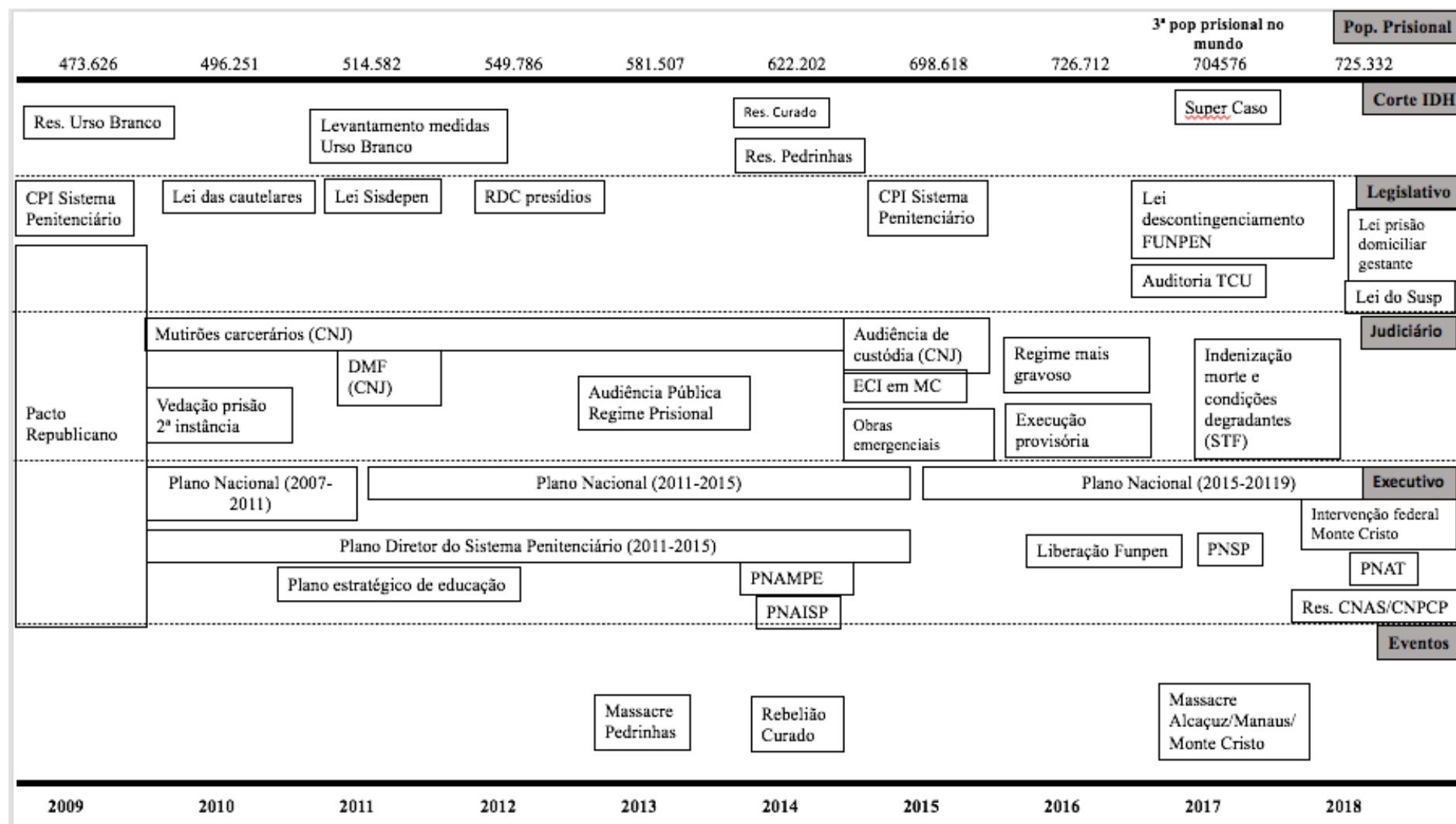
de custódia, e definiu posteriormente obrigações aos governos federal e estaduais, como a possibilidade de indenização às pessoas custodiadas em condições degradantes.

A decisão também obrigou o governo federal a liberar recursos financeiros do Funpen de forma a catalisar ações emergenciais de construção e reforma de estabelecimentos penais pelos entes federativos. A medida foi uma reação aos tímidos planos federais de gestão do sistema penitenciário, com ações concentradas no estímulo financeiro à criação de vagas prisionais, com pífios resultados efetivos. Os critérios rigorosos para acesso aos recursos e as carências técnico-administrativas locais esvaziaram potenciais melhorias nas condições dos estabelecimentos penais. Mas o retrato principal do período foi o recorde do número de pessoas presas no país – terceira maior população prisional do mundo (2016) – e o quadro de superlotação prisional em todas as unidades federativas.

As rebeliões com mortes também se intensificaram com o agravamento do quadro de superlotação e das ações do crime organizado, sendo objeto de investigação e providências pelo Legislativo em duas Comissões Parlamentares de Inquérito (2009 e 2015) e em audiência operacional coordenada pelo Tribunal de Contas da União (2017/2018). Após uma série de denúncias na esfera internacional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) reuniu quatro casos de violações em presídios brasileiros – “supercaso” –, reconhecendo “indícios de eventual generalização de um problema estrutural de âmbito nacional do sistema penitenciário” (2017).

Organismos internacionais também cobraram do país a adoção e o fortalecimento de estratégias intersetoriais para redução do encarceramento. O Escritório das Nações Unidas para drogas e Crime (UNODC) publicou o Manual sobre Estratégias para reduzir a Superlotação nas Prisões (2013), no qual aponta ações de medidas alternativas e a construção de planos de ação para reduzir a superlotação das prisões (UNODC, 2013). No mesmo sentido, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas recomendou ao Estado brasileiro a reforma do sistema penitenciário com foco na redução da superlotação e aplicação de medidas cautelares (MNPCT, 2017).

Figura 6 Linha do tempo de eventos do período da concentração



Fonte: elaboração própria

A partir do ano de 2017, eventos apontaram para o fim do período da concentração, momento a partir do qual surgem novos problemas e soluções com os quais as instituições passarão a se preocupar (HAYDU, 1998). A nova gestão do ministério da Justiça volta a priorizar a atuação dos órgãos executivos no combate à “criminalidade violenta, corrupção e crime organizado”, em detrimento de ações voltadas à custódia das pessoas condenadas (CNPCC, 2019). Outras medidas estimulam ações vinculadas à segurança pública e de cunho preponderantemente repressivo, com a flexibilização de direitos da pessoa condenada, como a identificação do perfil genético por meio da extração do DNA e a revisão das regras de progressão de regime e livramento condicional (2019).

Na mesma linha de combate à “macrocriminalidade”, o pacote anticrime - Lei nº 13.964, de 2019 – promoveu alterações legislativas significativas em relação à prisão processual e ao tempo de cumprimento de pena (BRASIL, 2019). Algumas medidas contribuem para o encarceramento, como o aumento de 30 para 40 anos no tempo máximo de cumprimento de penas privativas de liberdade e a reforma das regras para progressão de regime. O esforço de cooperação e integração entre diversos órgãos responsáveis pelo sistema penitenciário ficou em segundo plano no início do período recém iniciado (2019-?), com maior ênfase nas ações de segurança pelo Executivo federal do que na interlocução entre os atores envolvidos diretamente com a política.

#### **4.4.2 Poder Judiciário**

##### **4.4.2.1 A agenda do sistema penitenciário**

Alguns temas julgados pelo STF pelo período da manutenção, conforme visto anteriormente, foram objeto de novas deliberações no período seguinte, a exemplo do julgamento sobre a inconstitucionalidade da lei dos crimes hediondos e a possibilidade de execução provisória da pena de prisão. Nestes casos, houve uma nova abordagem do tribunal quanto à questão penitenciária e ao próprio papel do Poder Judiciário na gestão das penas.

A partir de então, o STF se tornou um *locus* de debate sobre o sistema penitenciário, promovendo canais de participação de atores e da sociedade civil. Do conjunto de decisões relevantes do período, há dois exemplos significativos da pluralização deste debate. O primeiro foi a realização de uma audiência pública sobre

regime prisional, na qual 28 participantes se manifestaram sobre a possibilidade de uma pessoa cumprir pena em um regime mais grave que aquele definido pelo juiz quando não houver vaga suficiente. O segundo foi o julgamento da ADPF 347, que contou com a manifestação de mais de 15 *amici curiae*, isto é, pessoas físicas ou jurídicas que trouxeram subsídios relevantes para contribuir com o processo decisório do Tribunal.

Estes dois casos indicam o empenho do tribunal em criar mecanismos de debate e legitimação de suas decisões por meio da participação de uma ampla gama de atores envolvidos no sistema penitenciário. Tanto na audiência pública quanto na manifestação dos *amici curiae*, predominou a participação de juízes, promotores, defensores estaduais e de organizações não governamentais atuantes na defesa de direitos de pessoas custodiadas. Estes órgãos contribuíram com a promoção de um diagnóstico sobre a situação dos estabelecimentos penais estaduais, a articulação em nível local e como as próprias decisões do STF reverberaram nas demais instâncias judiciais e nas dinâmicas dos estabelecimentos penais<sup>18</sup>.

Outros julgamentos também apontaram como os ministros explicitam a responsabilidade que o Poder Judiciário, como um todo, e o STF, em particular, têm sobre o problema e quais são os limites de atuação. No seu voto sobre regime prisional, Mendes apontou que “[no CNJ] verificamos que eram raros os casos de promotores e juízes que, uma vez na vida, tivessem visitado um presídio (...). Portanto, nós também temos parte nesse latifúndio, infelizmente” (STF, 2016b). Em outro julgamento, afirmou que, no sistema de segurança pública, há um elemento importante que é a Justiça. “É a Justiça que prende, é a Justiça que solta. É o Ministério Público que fiscaliza. Somos responsáveis por esse sistema e acabamos deixando isso de lado. Precisamos de olhar isso” (STF, 2017, p. 25).

A atuação do STF no período se divide em três grandes temas, esmiuçados a seguir: (i) obrigações e limites para atuação do Poder Executivo em matéria penitenciária; (ii) garantias de direitos constitucionais e convencionais relacionados ao cumprimento de pena; e (iii) responsabilização estatal pela integridade física e atos das pessoas custodiadas.

---

<sup>18</sup> Em junho de 2021 ocorreu a segunda audiência pública sobre o sistema penitenciário, no âmbito do HC 165704, “para discutir a questão do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro, o cumprimento da ordem coletiva proferida nestes autos e o papel dos Tribunais no enfrentamento da superlotação carcerária” (STF, 2021).

(i) Obrigações e limites para atuação do Poder Executivo em matéria penitenciária

Há pelo menos três casos no STF que definem obrigações e limites para a atuação dos governos federal e estaduais em relação ao sistema penitenciário. Trata-se do julgamento que reconheceu a possibilidade de o Poder Judiciário determinar a realização de obras emergenciais no sistema penitenciário (2015), o reconhecimento em medida cautelar do estado de coisas inconstitucional (2015) e o pedido de intervenção federal no estado de Rondônia (pendente de julgamento).

Os casos abordam obrigações que foram impostas – ou podem vir a ser impostas (como na intervenção federal) – pelo Poder Judiciário ao Executivo acerca da política penitenciária, especialmente sob o viés financeiro e orçamentário e de prestação de informações sobre a situação dos sistemas estaduais. Veremos a seguir os dois primeiros casos que já foram julgados, estando o ECI pendente de decisão de mérito. O pedido de intervenção federal no sistema penitenciário de Rondônia, por descumprimento das medidas judiciais em âmbito interno e internacional foi requerido pelo MPF em 2008, mas sem pronunciamento definitivo.

O julgamento que permitiu a juízes determinarem a realização de obras emergenciais em estabelecimentos penais uniformizou um grande volume de decisões judiciais conflitantes em âmbito estadual. Desde os anos 2000, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos estaduais ajuizavam ações requerendo a reforma ou interdição de estabelecimentos em condições degradantes ou com superlotação (FERREIRA *et al.*, 2015). As decisões eram divergentes: algumas indeferiam o pedido sob o argumento de impedimento de analisar assunto reservado à administração pública (especialmente a previsão orçamentária); outras deferiam os pedidos de reforma, mas com arbitramento de multa irrisória pelo descumprimento da decisão, sendo um desestímulo para o governo estadual cumprir tal determinação.

O caso que chegou ao STF retratou bem esta divergência. Um juiz de primeira instância do Rio Grande do Sul determinou a reforma geral de um albergue, a pedido do Ministério Público, no prazo de seis meses. O governo estadual recorreu ao Tribunal de Justiça, que alterou a decisão do juiz por considerar que não caberia ao Judiciário determinar a realização de obras em estabelecimento penal sob pena de estar “imiscuindo-se indevidamente em seara reservada à Administração” (STF, 2015c, p.3) <sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Os detalhes sobre a possibilidade de obrigatoriedade de realizar obras emergenciais (RE 592.581) estão no [Apêndice 5](#).

O STF decidiu que o Judiciário pode obrigar a administração pública a promover medidas ou executar obras emergenciais em estabelecimentos prisionais, não sendo admitido o argumento de carência de recursos financeiros nem de violação da separação de Poderes. Para os ministros, cabe ao Judiciário agir para garantir aos presos tratamento penitenciário digno como forma de preservar seus direitos fundamentais, pois “não existe vontade para a implementação de políticas, seja na esfera federal ou estadual, para enfrentar o problema” (STF, 2015c, p. 64).

Poucas semanas após este julgamento, entrou em pauta a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347 apresentada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ao STF, a partir de documentação elaborada pela Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da UERJ. A ação pedia o reconhecimento e a declaração do estado de coisas inconstitucional (do sistema prisional brasileiro e a imposição “de uma série de medidas voltadas à promoção da melhoria das condições carcerárias do país e à contenção e reversão do processo de hiperencarceramento que o Brasil vivencia” (STF, 2015b).

O “estado de coisas inconstitucional” consiste em uma técnica decisória adotada pela Corte Constitucional da Colômbia voltada ao enfrentamento de violações graves e sistemáticas da Constituição, decorrentes de falhas estruturais em políticas públicas que envolvam um grande número de pessoas, e cuja superação demande providências variadas de diversas autoridades e Poderes estatais. Há três pressupostos principais: (i) situação de violação generalizada de direitos fundamentais; (ii) inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a situação; e (iii) a superação das transgressões exige a atuação não apenas de um órgão, mas sim de uma pluralidade de autoridades.

Segundo esta técnica, o juiz constitucional pode impor aos Poderes públicos a tomada de ações urgentes e necessárias ao afastamento das violações massivas de direitos fundamentais, assim como supervisionar a sua efetiva implementação. Como se trata de grave intervenção judicial no campo das políticas públicas, admite-se apenas em casos excepcionais, quando presente transgressão grave e sistemática a direitos humanos e constatada a imprescindibilidade da atuação do tribunal em razão de “bloqueios institucionais” nos outros Poderes (STF, 2015b, p. 12).

Na ação em análise, o pedido inicial era para que o STF reconhecesse a existência do “estado de coisas inconstitucional” e que ele expedisse as seguintes ordens:

- Para juízes e tribunais do país:

a) decisão de decretação ou manutenção de prisões cautelares, apontando os motivos para a prisão ao invés de uma das medidas cautelares alternativas previstas na legislação;

b) implementação no prazo máximo de 90 dias de audiências de custódia;

c) consideração, de forma expressa, do quadro dramático do sistema penitenciário brasileiro na decisão de imposição de medidas cautelares penais, aplicação da pena ou durante o processo de execução penal;

d) determinação, quando possível, de penas alternativas à prisão;

e) flexibilização dos requisitos temporais necessários para que a pessoa exerça direitos como a progressão de regime, o livramento condicional e a suspensão condicional da pena, quando as condições de cumprimento da pena forem significativamente mais severas do que as previstas na lei; e

f) abatimento do tempo de prisão, se constatado que as condições de efetivo cumprimento são, na prática, mais severas do que as previstas na lei.

- Para o CNJ:

g) a coordenação de mutirão carcerário a fim de revisar todos os processos de execução penal em curso que envolvam a aplicação de pena privativa de liberdade, visando a adequá-los às medidas pleiteadas nas alíneas “e” e “f” acima.

- Para a União:

h) a liberação, sem qualquer tipo de limitação, do saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para utilização na finalidade para a qual foi criado, proibindo a realização de novos contingenciamentos.

Para o relator, o ministro Marco Aurélio Mello, a responsabilidade sobre o sistema penitenciário deve ser atribuída aos três Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – e não apenas os da União, como também os dos estados e do Distrito Federal. Nos termos do seu voto,

Há, na realidade, problemas tanto de formulação e implementação de políticas públicas, quanto de interpretação e aplicação da lei penal. Falta coordenação institucional. O quadro inconstitucional de violação generalizada e contínua dos direitos fundamentais dos presos é diariamente agravado em razão de ações e omissões, falhas estruturais, de todos os Poderes públicos da União, dos estados e do Distrito Federal, sobressaindo a sistemática inércia e incapacidade das autoridades públicas em superá-lo.

(...) A ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias eficazes representa falha estrutural a gerar tanto a violação sistemática dos direitos, quanto a perpetuação e o agravamento da situação. **A inércia, como dito, não é de uma única autoridade pública – do Legislativo ou do Executivo de uma particular unidade federativa –, e sim do funcionamento deficiente do Estado como um todo.** Os Poderes, órgãos e entidades federais e estaduais, em conjunto, vêm se mantendo incapazes e manifestando verdadeira falta de vontade em buscar superar ou reduzir o quadro objetivo de inconstitucionalidade. Faltam sensibilidade legislativa e motivação política do Executivo. É possível apontar a responsabilidade do Judiciário no que 41% desses presos, aproximadamente, estão sob custódia provisória. Pesquisas demonstram que, julgados, a maioria alcança a absolvição ou a condenação a penas alternativas, surgindo, assim, o equívoco da chamada “cultura do encarceramento” (STF, 2015b, p. 27). (grifei)

Em síntese, entendeu-se que as violações de direitos perpetradas em face das pessoas custodiadas demandam um conjunto de soluções que, para ganhar efetividade, devem envolver a atuação coordenada e mutuamente complementar do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, dos diferentes níveis federativos e não apenas de um único órgão ou entidade (STF, 2015b, p. 28).

O tribunal reconheceu que, no sistema prisional brasileiro, ocorre uma violação generalizada de direitos fundamentais das pessoas presas, cujas penas são cruéis e desumanas, em confronto com tratados internacionais e com a legislação brasileira. Declarou-se o ECI, dada a ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias eficazes que implicam falhas estruturais na garantia dos direitos das pessoas presas. Assim sendo, era preciso definir quais os pedidos feitos pelo PSOL seriam acatados. Apenas dois pedidos foram deferidos: o primeiro, ligado à organização do Poder Judiciário, foi a implementação das audiências de custódia; e o segundo, ao planejamento financeiro do Poder Executivo com a liberação de verbas do Funpen.

A responsabilidade pela situação foi atribuída aos três Poderes da União e dos entes federativos, cabendo ao próprio tribunal o papel de coordenar ações para resolver o problema e monitorar os resultados. A intervenção judicial se justificaria diante da incapacidade demonstrada pelas instituições legislativas e administrativas, mas não poderia substituir estes Poderes na consecução de suas atribuições. Desse modo, cabe a cada um dos Poderes a formulação e implementação das soluções necessárias. Este foi o fundamento para negar os pedidos de flexibilização de requisitos legais para direitos como a progressão de regime (pedido “e”) e o abatimento do tempo de prisão em condições severas (pedido “f”).



Os demais pedidos dirigem-se ao próprio Poder Judiciário, como a fundamentação adequada e expressa da decisão de prisão e que considere a situação do sistema penitenciário (pedidos “a” e “b”) e o estímulo às penas alternativas (pedido “d”). O STF indeferiu tais pedidos por entender que seria desnecessário ordenar aos juízes e tribunais que fizessem isso porque já são deveres legais impostos a toda a magistratura.

A decisão cautelar na ADPF 347 teve grande repercussão e efeitos imediatos no planejamento do Poder Executivo para liberação de recursos do Funpen e na implantação do projeto de audiências de custódia em todo o país<sup>20</sup>.

Como veremos no item (iii) desta seção, no ano seguinte o STF definiu um entendimento vinculante à atuação dos juízes da execução penal. Quando o juiz constatar a falta de vagas, poderá adotar uma das alternativas definidas pelo Tribunal (saída antecipada, monitoração eletrônica ou penas restritivas de direitos e/ou estudo) (STF, 2016b). A decisão sobre a falta de vagas teve menor repercussão que a declaração do ECI no sistema penitenciário. Contudo ela pode ser considerada uma orientação mais contundente sobre como o judiciário deve atuar ao registrar uma situação ilegal (como o cumprimento de pena em uma condição pior que a definida em sentença).

Ao serem analisadas em conjunto, vemos que a declaração do ECI implicou medidas para controle da porta de entrada do sistema penitenciário – como a determinação de instalação de audiências de custódia –, enquanto a decisão sobre a falta de vagas controla a porta de saída (com medidas substitutivas à prisão). De alguma forma, o controle sobre a porta de saída estava presente nos pedidos formulados na ADPF 347, como a flexibilização de regras ou o abatimento de pena de pessoas presas em condições degradantes. Na ocasião, porém, o tribunal entendeu que se tratava de uma matéria reservada ao Poder Legislativo sobre a qual não poderia intervir. Poucos meses depois, o Tribunal voltou a analisar a questão e acabou criando hipóteses extralegis de saída antecipada da prisão em caso de ilegalidade pela falta de vagas (STF, 2016b).

A manutenção de uma pessoa presa em estabelecimentos superlotados também é uma situação inconveniente, ilegal e afronta uma série de parâmetros mínimos de custódia definidos internacionalmente. Para os casos de cumprimento de pena em condições degradantes ou de superlotação, o Tribunal admitiu a indenização em dinheiro à pessoa custodiada, conforme veremos a seguir.

---

<sup>20</sup>Os detalhes sobre o Funpen e a liberação dos recursos no ano de 2016 estão no [Apêndice 1](#).

(ii) Responsabilização estatal pela integridade física e atos dos custodiados

O STF fixou precedentes importantes quanto à obrigação de indenizar pessoas custodiadas em situação degradante, de superlotação ou em caso de morte dentro do estabelecimento penitenciário. A relevância dos julgamentos está na fixação de precedentes que servirão de parâmetro para as demais instâncias do Poder Judiciário. Ou seja, uniformizaram-se as situações em que o Estado deve ser responsabilizado e padronizaram-se critérios de indenização para todas as instâncias judiciais.

No caso de morte de pessoa custodiada dentro do estabelecimento penal, o Estado sempre será responsável quando descumprir seu dever de proteger a integridade física daquele indivíduo<sup>21</sup>. Assim, haverá responsabilização pela omissão na morte por suicídio previsível, por doença indicada no prontuário médico ou homicídio praticado por outro preso ou agente estatal.

Em relação à possibilidade de indenização por prisão em condições degradantes ou de superlotação, o Estado tem o dever de manter em seus estabelecimentos penais os padrões mínimos de humanidade e, por isso, existe a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, na ausência destas condições. O STF manteve o valor indenizatório de R\$2.000,00 (dois mil reais) para cada pessoa presa em situação degradante.

O mais interessante deste caso foi o debate sobre as soluções propostas pelos ministros para arbitramento da reparação do dano causado à pessoa presa. Roberto Barroso propôs, ao invés da reparação em dinheiro, que houvesse a remição (“desconto”) da pena a cumprir da pessoa que cumpre pena em condições degradantes. Barroso aponta que a questão prisional é sistêmica e demandas individuais por reparação financeira poderiam agravar ainda mais a execução da política pública. E que a proposta busca contribuir para a reparação do dano, para o problema da superlotação, para o aumento da “visibilidade e deliberação pública sobre o tema” e para a responsabilidade fiscal (STF, 2017, p. 89).

Para os demais ministros, esta proposta fugiu do escopo do pedido naquele processo e que deveria ser analisada em outro caso semelhante. Em 2014, o Conselho Federal da OAB pediu o reconhecimento do direito de indenização às pessoas presas, além de uma série de obrigações a serem impostas aos Poderes Legislativo e Executivo,

---

<sup>21</sup> Os detalhes sobre a decisão quanto à “responsabilidade estatal por morte de custodiado dentro de estabelecimento penal” estão no [Apêndice 5](#).

como a criação de um fundo para financiar projetos sociais e políticas voltadas à ressocialização (STF, 2014). Até o mês de julho de 2021, o processo estava com julgamento pendente.

- (iii) Garantias de direitos constitucionais e convencionais relacionados ao cumprimento de pena

Outros três casos identificados tratam das providências necessárias para assegurar direitos constitucionais e convencionais da pessoa custodiada. O primeiro, foi a decisão da constitucionalidade das audiências de custódia, prevista em tratado internacional. O segundo, é a impossibilidade de cumprimento de pena em regime mais grave pela falta de vagas. O último, trata da decisão que veda a execução da pena sem a condenação definitiva, já analisado no período anterior.

A audiência de custódia é um direito que tem qualquer cidadão, previsto em tratado internacional (Pacto de São José da Costa Rica - 1969), de ser apresentado dentro de 24 horas a um juiz, para que este possa decidir sobre a sua prisão ou a sua liberdade provisória nos termos em que ele determinar. Neste momento, o juiz pode coletar novos elementos para tomar uma decisão mais informada sobre a necessidade ou não da prisão provisória até o julgamento do processo. No Brasil, cerca de 40% das pessoas presas são provisórias, isto é, estão presas “cautelamente” (para assegurar a eficácia da investigação, do processo ou da ordem pública), que ficam em média de cinco a seis meses na prisão antes de serem levadas à presença de um juiz (STF, 2015a, p. 52).

Em fevereiro de 2015, o DMF/CNJ iniciou o projeto de audiências de custódias no estado de São Paulo, que seria replicado posteriormente em todo o país. As audiências, no modo como estavam sendo implementadas, tiveram sua validade questionada no STF pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (STF, 2015a). Para a maioria dos ministros, as audiências de custódias são compatíveis com a legislação internacional e deveriam ser regulamentadas em âmbito nacional pelo CNJ aos demais Tribunais de Justiça, Tribunais Federais e Militares (STF, 2015a, p. 60). Como veremos a seguir, a implementação e uniformização dos procedimentos nas audiências de custódia foi uma das principais ações desenvolvidas pelo DMF/CNJ.

O segundo caso consiste no julgamento sobre a falta de vagas no regime semiaberto, que foi precedido por uma audiência pública na qual 28 representantes de órgãos do sistema penitenciário e da sociedade civil apresentaram as condições dos

estabelecimentos estaduais e argumentos jurídicos para subsidiar a decisão do Tribunal. Este é mais um tema que gerava decisões divergentes nas instâncias inferiores.

Como vimos, cabe ao juiz a condenação de uma pessoa que praticou um crime às penas previstas na legislação, seguida da indicação do regime prisional de início (fechado, semiaberto ou aberto). Ao longo do tempo e se a pessoa atendeu aos requisitos legais, ela poderá progredir ao regime mais brando (semiaberto ou aberto). Há um déficit de vagas crônico em estabelecimentos de todos os tipos, mas as políticas públicas dos últimos anos privilegiaram a construção de estabelecimentos para regime fechado, sendo cada vez mais raros os de regime semiaberto.

Assim sendo, a questão central aqui é a seguinte: a pessoa custodiada pode ser responsabilizada por uma falha do Estado e se obrigada a permanecer em um estabelecimento penal incompatível com a execução de sua pena? Alguns juízes e tribunais decidiam que, se não havia vagas disponíveis no regime semiaberto e a pessoa já preenchia os requisitos para tanto, ela deveria ir para um regime mais brando (como a prisão domiciliar). Para outros, mesmo que não houvesse vagas em regime semiaberto, o Judiciário não poderia conceder prisão domiciliar fora das hipóteses previstas em lei ou de “forma genérica e abstrata”. Neste caso, mesmo na falta de vagas no regime semiaberto, o preso deveria cumprir a pena no regime fechado. Na prática, este entendimento contribuiu para que a pessoa presa cumprisse pena em um regime mais rigoroso do que o previsto em sua sentença.

O ministro Mendes trouxe várias referências dos depoimentos da audiência pública do caso em seu voto. Concluiu que “os modelos de estabelecimentos previstos na LEP foram abandonados”, seja pela resistência de municípios em instalar novos estabelecimentos penais, seja pela dificuldade de os estados atenderem às diretrizes de arquitetura penal e acessar os recursos do Funpen (STF, 2016b, p. 13).

Partindo da premissa de que é ilegal a manutenção do condenado em regime mais rigoroso, propôs medidas concretas para orientar a atuação do juiz que se deparar com estabelecimentos inadequados para o regime semiaberto e aberto. Havendo déficit de vagas nestes regimes, deverão ser determinados: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; ou (ii) a liberdade (saída antecipada ou prisão domiciliar) com monitoração eletrônica ou (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao condenado que progride ao regime aberto.

A saída antecipada deverá ser analisada com cuidado pelo juiz e concedida àquele que tiver bom comportamento dentro do estabelecimento penal e estiver mais

próximo de cumprir o tempo mínimo em regime fechado. Ou seja, aquele que está mais próximo de progredir tem seu direito antecipado (STF, 2016b, p. 24). Na liberdade com monitoração eletrônica, a pessoa condenada fica “obrigada a trabalhar e, se possível, estudar, recolhendo-se ao domicílio nos períodos de folga” (STF, 2016b, p. 28). Já as penas restritivas de direito ou a obrigação de estudar poderão ser impostas àqueles que cumprirem os requisitos legais para progredir ao regime aberto.

Em resumo, o STF decidiu que é inaceitável que, por deficiências crônicas e estruturais do sistema penitenciário brasileiro ou por incapacidade de o Estado de implementar as determinações legais, a pessoa condenada não possa cumprir sua pena tal como determinado na sentença. Nas situações em que o juiz de execução constatar falta de vagas no regime adequado, poderá optar uma das três soluções indicadas (saída antecipada, monitoração eletrônica ou penas restritivas de direitos e/ou estudo).

O julgamento também problematizou o papel do CNJ na supervisão do sistema penitenciário e na atuação dos juízes. Como se sabe, a presidência do CNJ é a mesma do STF. Gilmar Mendes presidiu os dois órgãos entre os anos de 2008 e 2009, quando promoveu, entre outros projetos, os mutirões carcerários nos Tribunais de Justiça estaduais e ações de reinserção social de egressos do sistema carcerário e de cumpridores de medidas e penas alternativas. À época deste julgamento, o então presidente do STF/CNJ era o ministro Lewandowski.

Em seu voto, Mendes defendeu a necessidade de se fazer um “esforço para resolver a questão de forma estruturante”, “determinando a observação de ferramentas essenciais na implementação dos direitos dos sentenciados e no atendimento ao programa legal quanto à execução penal” (STF, 2016b, p. 40). Propôs que o DMF/CNJ se tornasse responsável pela supervisão do sistema carcerário, sendo “vacionado para o acompanhamento das medidas apresentadas” e para a “elaboração de projetos para sua concretização em prazo razoável” (STF, 2016b, p. 42). O órgão poderia fiscalizar a aplicação dos parâmetros sugeridos anteriormente em seu voto (saída antecipada, monitoração eletrônica ou penas restritivas de direitos e/ou estudo).

Indo além, sugeriu que a responsabilidade legal de inspeção e fiscalização dos estabelecimentos penais – atribuição dos juízes de execução penal - fosse transposta para o STF, que atuaria “como uma espécie de órgão jurisdicional central” (STF, 2016b, p. 44). Concretamente, propôs que o CNJ desenvolvesse (i) o Cadastro Nacional de Presos, com informações acerca da situação dos processos de execução; (ii) projeto de centrais de monitoração eletrônica e penas alternativas; (iii) programas de fomento ao

trabalho e estudo e (iv) projetos para o aumento de vagas em regimes semiaberto e aberto (STF, 2016b, p. 45).

O ministro deu carta branca para o CNJ avaliar e desenvolver as propostas que entendesse adequadas, com “poderes elásticos”, podendo “interagir com o CNMP, com a administração em todos os seus níveis, com os tribunais, com o Ministério Público, com as defensorias públicas, com a advocacia e com a sociedade em geral” (STF, 2016b, p. 53).

As determinações propostas por Mendes foram questionadas por Lewandowski (então presidente do órgão), pois colidiam com a política da gestão, definida pelos conselheiros e pelos congressos nacionais da magistratura (STF, 2016b, p. 59). Em relação às propostas de implantação de centrais de monitoração e penas alternativas e o aumento de número de vagas em regime semiaberto e aberto, Lewandowski apontou que esta seria uma responsabilidade do Poder Executivo e não do CNJ (STF, 2016b, p. 60). Ao final, disse que “tudo isso que está sendo preconizado já está sendo feito, como resultado de uma política especializada e voltada para o aprimoramento do sistema penitenciário nacional” (STF, 2016b, p. 62).

O incidente é um indício de como os integrantes do tribunal percebem a atuação e limites do CNJ (e do Poder Judiciário) nas políticas públicas penitenciárias. Alguns ministros chegaram a discutir se as propostas de Mendes ao CNJ seriam “determinações” – que deveriam ser prontamente acatadas pelo Conselho –, ou apenas “recomendações” – nas quais o CNJ poderia avaliar e desenvolver as que entendesse adequadas. Mendes insistiu que não são “recomendações”, mas “medidas necessárias”, pois as decisões do STF demandam monitoramento, a exemplo da decisão sobre o ECI do sistema penitenciário (STF, 2016b, p. 65).

Os demais ministros entenderam que o CNJ já estava implementando as medidas necessárias, que os apontamentos seriam sugestões de “boa intenção” (Luiz Fux) e não haveria “um problema propriamente de conflito entre o Supremo e o CNJ” (Zavascki) (STF, 2016b, p. 67). Teori Zavascki assim resumiu: “seja em forma de recomendação, seja em forma de determinação, o que importa é que a participação do Conselho Nacional de Justiça é indispensável e, no caso, está sendo atendida” (STF, 2016b, p. 80).

A atuação do CNJ também foi objeto de debate no julgamento do ECI. Na ocasião, discutiu-se a capacidade do CNJ de atender ao pedido de implantação das audiências de custódia por todos os juízes e tribunais do país e de fazer a regulamentação

de um sistema eletrônico do monitoramento das pessoas presas e das penas. Desde o início dos mutirões carcerários, em 2008, o CNJ vinha estruturando uma série de ações de diagnóstico e uniformização das práticas de execução penal em âmbito estadual. Em grande medida, a agenda do sistema penitenciário conduzida pelo STF dialogou com as ações do CNJ e a promoção de ações de diagnóstico dos sistemas estaduais trouxe subsídios para o processo decisório sobre a matéria.

Como vimos na transição do período da manutenção para o da concentração, houve uma mudança de paradigma nos votos dos ministros, que trouxeram evidências empíricas para justificar o processo de tomada de decisão e o quanto ela está concertada com as ações voltadas à redução das violações de direitos e à garantia de parâmetros mínimos de cumprimento das penas. O tópico a seguir detalha as principais ações do CNJ no período e o esforço em criar canais de interlocução com o Poder Executivo federal.

#### **4.4.2.2 Estruturação e atuação do DMF/CNJ**

Em abril de 2009, os presidentes dos três Poderes assinaram o II Pacto Republicano. A proposta de agenda conjunta era estabelecer novas condições de proteção aos direitos humanos fundamentais, criação de mecanismos que trouxessem maior agilidade e efetividade à prestação jurisdicional e o fortalecimento de instrumentos de acesso à Justiça (BRASIL, 2009). O Pacto trouxe 30 metas prioritárias de atuação, sendo que 9 tratavam de assegurar maior eficiência no âmbito da persecução penal e a garantia de direitos fundamentais. Uma meta está relacionada ao cumprimento de pena, que previu a revisão da LEP para aperfeiçoar o sistema carcerário, “garantindo tanto a função ressocializante da pena quanto a segurança pública” (BRASIL, 2009).

Em atenção a esta meta específica e por força da articulação entre os Poderes, o Congresso Nacional aprovou o PL 5910/2009, que cria e estrutura o “Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas” (DMF/CNJ), no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2009a; BRASIL, 2012a).

O conhecimento acumulado pelo CNJ com a promoção de mutirões carcerários durante os anos de 2008 e 2009 impulsionou a criação do DMF/CNJ, estrutura específica com atribuições abrangentes de monitoramento e fiscalização do cumprimento das resoluções e recomendações em relação à prisão provisória e definitiva, medida de segurança e internação de adolescentes (CONGRESSO NACIONAL, 2009b).

Os primeiros mutirões consistiram no deslocamento de juízes a diferentes estados/DF para analisar a situação processual das pessoas em cumprimento de pena, além de inspecionar unidades carcerárias, visando realizar um diagnóstico do sistema prisional e sanar irregularidades (CNJ, 2012). Entre 2009 e 2019, foram analisados cerca de 400 mil processos com mais de 80 mil benefícios concedidos, como progressão de pena, liberdade provisória, direito a trabalho externo e indulto, e pelo menos 45 mil presos foram libertados por já terem cumprido suas penas (CNJ, 2020d).

Os mutirões carcerários evidenciaram inúmeras ilegalidades, como cidadãos presos por prazo superior ao definido em lei ou mesmo após o cumprimento integral da pena. Reconheceu-se a necessidade de adoção de ferramentas que viabilizassem a agilização do trâmite dos processos de execução penal e da avaliação dos benefícios prisionais sem demora. Este cenário ensejou a concepção do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), plataforma eletrônica que permite o processamento digital das execuções penais, com ferramentas de cálculo de benefícios e alerta daqueles já vencidos e ainda não avaliados pelo juiz.

A partir deste conhecimento acumulado e com a criação de uma estrutura apropriada de monitoramento e fiscalização, o DMF/CNJ se tornou a frente administrativa e disciplinar do Poder Judiciário na questão penitenciária. Lewandowski afirmou em seu discurso de posse no CNJ que a situação do sistema penitenciário no país era um dos dois grandes problemas com que se depara o Poder Judiciário brasileiro na atualidade (CONJUR, 2015).

A aposta do então presidente do CNJ, Ricardo Lewandowski, para enfrentar o problema foi a instituição em todo o país das audiências de custódia. As audiências de custódia estavam regulamentadas apenas em âmbito interno do Judiciário por meio de resolução do CNJ. As audiências, no modo como estavam sendo implementadas, tiveram sua validade questionada no STF, que decidiu pela sua constitucionalidade nas decisões da ADI 5240 e ADPF 347, determinando sua realização em todo o país segundo modelo disseminado pelo CNJ.

Inicialmente implantadas no estado de São Paulo, a ampliação para todo o país se deu dentro do escopo da articulação institucional promovida pelo “Programa Segurança sem Violência”, desenvolvido pelo Depen/MJSP, com a participação de representantes da sociedade civil e de órgãos públicos como o CNJ, o CNMP, o Conselho Federal da OAB e o Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais (CONDEGE). Em outubro de 2015, as audiências de custódia foram implantadas em todas as unidades da



federação e o programa é monitorado pelo Sistema Audiências de Custódia (SISTAC) (CNJ, 2017). Por recomendação da CPI do Sistema Penitenciário, as audiências de custódia passaram a constar expressamente no Código de Processo Penal (CONGRESSO NACIONAL, 2017).

O CNJ registrou que, entre 2015 e 2020, mais de 738 mil audiências de custódia haviam sido realizadas no país, sendo que 297 mil casos resultaram em liberdade (40,2%) e em 440 mil decidiu-se pela prisão preventiva (59,6%) (CNJ, 2021a). Os dados coletados também registram alegação de violência no ato da prisão (5,6%) e encaminhamento da pessoa custodiada à assistência social/assistencial: 27.669 (3,7%). Atualmente o programa está em fase de qualificação e interiorização das audiências de custódia. Ainda há registros de subnotificações dos dados por alguns estados e de falta de parâmetros para o processo decisório e serviços de encaminhamento (CNJ, 2020g).

As audiências de custódia também integram o Programa Justiça Presente do CNJ, parceria entre o órgão e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com apoio do Depen/MJSP para enfrentamento dos problemas estruturais do sistema prisional brasileiro. Desde o ano de 2016 o DMF/CNJ vem criando, de forma mais assertiva, arranjos institucionais com outros atores na implementação de suas diretrizes, a exemplo das parcerias com o Depen para a produção de manuais e relatórios sobre a área penal<sup>22</sup>.

O Programa Justiça Presente abrange termos de execução descentralizada firmados com o Depen/MJSP para promoção de ações de combate à superlotação e superpopulação carcerárias, disseminação dos sistemas e alimentação dos bancos de dados do SEEU e do Sisdepen, e emissão de documentação civil para pessoas privadas de liberdade por meio de identificação biométrica, esta última também em parceria com o TSE. Os detalhes sobre a gestão de processos de execução penal de forma uniformizada em todo o país por meio do SEEU encontram-se no [capítulo 5](#).

---

<sup>22</sup> Em junho de 2021, o CNJ publicou o informe “O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois. Balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347”, com a atualização dos principais pontos transversais ao julgamento cautelar do estado de coisas inconstitucional (CNJ, 2021c). O documento aponta os efeitos do entendimento do STF sobre os pedidos deferidos e indeferidos e sinaliza o risco de agravamento da situação carcerária no contexto da pandemia de Covid-19. Embora o documento esteja fora da periodização proposta neste trabalho, destaca-se o posicionamento que o CNJ assume com esta produção de conhecimento sobre o sistema prisional. As notas metodológicas esclarecem que o documento assume o ponto de vista do Poder Judiciário, na figura do CNJ, com o intuito de fomentar o debate sobre o tema que ainda será julgado no mérito pelo STF.

#### 4.4.3 Poder Executivo federal

No âmbito do governo federal, os planos nacionais elaborados pelo CNPCP para os quadriênios 2011-2014 e 2015-2019 tratam de forma expressa a necessidade de se construir “um novo modelo brasileiro de política criminal e penitenciária” (CNPCP, 2011b, p. 2), sendo que o último priorizou sua adequação a instrumentos de governança e alinhamento das três esferas de poder a partir de parâmetros de eficácia e efetividade (CNPCP, 2015).

O Plano 2015-2019 menciona a persistência de uma pauta legislativa pelo aumento indiscriminado das sanções prisionais sem a correspondente preocupação com parâmetros de eficácia ou efetividade, e aponta para a necessidade de se reconhecer a política criminal e penitenciária como uma política pública (CNPCP, 2015, p. 6).

Neste sentido, traz como metas de governança a serem adotadas pelo governo federal atingir: (i) a institucionalização formal por meio de norma que regule a atuação de diferentes esferas de governo e de Poderes, e meios de revisão, avaliação e monitoramento da política; (ii) a elaboração de planos e objetivos baseados em evidências; (iii) a definição de um modelo de participação social na definição dos objetivos da política; (iv) o aperfeiçoamento das capacidades organizacionais e recursos orçamentários; (v) o alinhamento de ações e objetivos entre diversos atores, de modo a otimizar os resultados e impactos para a população; (vi) a definição de mecanismos e instrumentos para monitoramento, avaliação e promoção da política e de *accountability*; e (vii) a elaboração sistemática de dados, de forma acessível e transparente (CNPCP, 2015, p. 7).

Ambos os planos se referiram de forma expressa às medidas a serem adotadas pelo governo federal acerca das ações em conjunto com os Poderes Judiciário e Legislativo, como o aperfeiçoamento do sistema de penas e medidas alternativas à prisão, a contenção de retrocessos legislativos e a “garantia de que as instâncias competentes do Ministério da Justiça sejam ouvidas nas alterações legislativas que se referem ao sistema criminal e penitenciário” (CNPCP, 2011b, p. 14; 2015, p. 10).

O que se nota é uma preocupação, ao menos no plano normativo, de promoção de ações de institucionalização da política criminal e penitenciária como uma política pública, inclusive por meio de estímulos financeiros do Funpen. A proposta abrange a política criminal de forma ampla e não centrada na criação de vagas prisionais, e sim em alternativas penais, que devem ser tornar a primeira opção para o controle de

infrações penais<sup>23</sup>. A política deve contemplar “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” (CNPCP, 2015).

Como vimos nos períodos anteriores, o repasse de recursos financeiros aos estados é o principal mecanismo do governo federal para estimular e direcionar as ações necessárias da política penitenciária. No período da concentração, a destinação dos recursos visou minimizar o problema do déficit de vagas nos sistemas prisionais estaduais por meio do financiamento de obras de engenharia – construção, reforma ou ampliação de estabelecimentos penais. Até o ano de 2016, o governo federal firmava contratos de repasse com os estados, exigindo uma série de documentos e estudos e contrapartidas – como despesas de custeio, de pessoal e alimentação dos estabelecimentos – que dificilmente eram cumpridas dentro do cronograma físico-financeiro originalmente proposto.

Na prática, o Depen reservava um grande contingente de recursos para a criação de novas vagas em estabelecimentos estaduais, mas grande parte dos entes federados não tinham (têm) capacidades técnica e administrativa nem para a identificação das reais demandas dos sistemas locais, quanto mais para a realização de estudos de viabilidade e planejamento da contratação destas obras (de grande porte e alta complexidade). Ao mesmo tempo em que o Depen tinha o poder de decidir a forma e a direção em que os recursos federais seriam empregados em melhorias dos sistemas penitenciários, tornava-se extremamente dependente das capacidades burocráticas de execução pelos estados.

Com o objetivo de superar alguns destes entraves, o Depen implementou o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional – PNASP – para apoiar os sistemas penitenciários estaduais por meio da criação de vagas, aprimoramento de projetos de sistemas de informações e implantação de monitoramento eletrônico (DEPEN, 2011). Ciente das dificuldades de planejamento e execução dos procedimentos licitatórios para contratação de obras de construção de estabelecimentos penais, o Depen doou seis projetos de referência, em uma ação de cooperação federativa de assistência técnica aos

---

<sup>23</sup> O Ministério da Justiça, por meio do DEPEN, publicou os “Postulados, princípios e diretrizes para a política de alternativas penais” com direcionamentos para a concepção e implementação de alternativas penais, propondo inclusive um modelo básico de gestão (DEPEN, 2016).

estados<sup>24</sup>. Mas, ainda assim, o PNASP não atingiu a meta inicial de criação de 40 mil vagas, sendo entregues pouco mais de sete mil vagas nos sistemas estaduais (TCU, 2019a).

A burocracia e lentidão das transferências voluntárias de recursos aos estados levou o órgão a adotar novas estratégias, como aquisição direta e posterior doação de bens aos estados. A partir do diagnóstico de déficit de gestão da administração prisional pelas unidades federativas, o Depen passou a estimular uma linha de “assistência técnica aos estados, fornecendo diretrizes para a organização desde a microgestão prisional (que se refere à rotina dos estabelecimentos penais, como a inclusão, a movimentação dos presos, a visita, o banho de sol, etc.) até a macrogestão prisional” (CONGRESSO NACIONAL, 2017, p. 66).

No entanto, distorções crônicas e estruturais dos estabelecimentos penitenciários conjugadas com a desproporção entre as taxas de crescimento do número de pessoas presas levou o STF a declarar, no ano de 2015, o ECI do sistema penitenciário brasileiro, com a consequente decisão de descontingenciamento de recursos do Funpen, conforme suas finalidades originárias.

O contingenciamento consiste no adiamento da execução das despesas e, muitas vezes, na não execução de parte da programação dos gastos prevista no orçamento anual. Como regra, contingencia-se para atender às regras fiscais, “uma vez que não há obrigatoriedade de que se cumpra, de forma integral, a programação orçamentária constante da lei” (AZEVEDO, 2006, p. 129). Ou seja, como as transferências de recursos do Funpen eram feitas de forma voluntária pelo Depen aos entes federados (não havia nenhuma obrigação constitucional de repasse), os valores não transferidos eram usados para assegurar o equilíbrio das contas públicas federais, mantendo um compasso entre a realização dos gastos e a arrecadação das receitas.<sup>25</sup>

O descontingenciamento do Fundo se materializou rapidamente no final do ano de 2016. No intervalo de 11 dias, uma Medida Provisória (MPV) foi editada, uma portaria de regulamentação publicada, 25 entes federativos elaboraram e submeteram termos de adesão e cerca de 1,12 bilhão de reais foram repassados aos fundos penitenciários estaduais (MNPCT, 2017). A MPV n. 755/2016 estabeleceu novas modalidades de aplicação do Fundo, distanciando-se de suas finalidades originárias previstas em lei (BRASIL, 2016b). Em maio de 2017, nova Medida Provisória (n.

---

<sup>24</sup> Os detalhes sobre o Plano Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP) estão no [Apêndice 2](#).

<sup>25</sup> Os detalhes sobre o Funpen e a liberação dos recursos no ano de 2016 estão no [Apêndice 1](#).

781/2017) revogou a anterior e estabeleceu formas de investimento em políticas repressivas de segurança e fomento a alternativas penais e políticas de assistência (BRASIL, 2017a).

Coube ao Ministério da Justiça editar portarias que definissem critérios para a aplicação destes recursos, cujos repasses seriam feitos de forma obrigatória na modalidade fundo a fundo (Funpen a fundos estaduais/distrital). Apesar de os estados demandarem valores diversos ao Depen, todos receberam a mesma quantia de R\$ 44.784.444,44, sendo até 50% do valor destinado à construção de estabelecimentos penais para regime fechado. O estado do Amapá, na região amazônica e com pouco mais de dois mil presos, recebeu o mesmo valor previsto para ser gasto praticamente da mesma forma que São Paulo, com mais de 180 mil presos” (MNPCT, 2017, p. 44). Somente 0,17% do valor solicitado nacionalmente foi destinado a políticas de alternativas penais, monitoramento eletrônico, programas de educação e trabalho ou de apoio para volta à liberdade.

Mesmo com a redução dos entraves burocráticos para liberação destes recursos, a execução financeira foi ínfima: o repasse de 2016 possuiu vigência inicial até o final de 2017, tendo passado por duas prorrogações de prazo, e teve aproximadamente 41% dos valores executados (pagos) até o final do ano de 2019. Já em relação ao repasse de 2017, a taxa de execução alcançou somente 14,45% dos recursos, mesmo transcorrido mais de um ano da transferência. Para o repasse de 2018, a execução foi um pouco maior que 10% do valor transferido.

A conclusão dos órgãos de controle interno e externo é que o contingenciamento do Funpen era apenas parte dos problemas para o aprimoramento do sistema penitenciário. Além das já apontadas capacidades limitadas na execução de obras de engenharia, gestão e fiscalização de outras ações direcionadas às pessoas presas, os entes federados carecem de instrumentos de planejamento que permitam conhecer a atual realidade prisional, metas que se pretendem alcançar no curto, médio e longo prazos e quais ações precisam ser realizadas para este fim, com a clara identificação de responsáveis, prazos e indicadores de acompanhamento. A decisão do STF explicitou insuficiências e ausências nos mecanismos de implementação célere e criteriosa, bem como a responsabilização pela gestão dos recursos (CGU, 2019b).

Entre os anos de 2011 a 2018, o Depen buscou o aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e monitoramento do sistema prisional, a racionalização das aquisições de bens e serviços dos órgãos integrantes desse sistema, e fortalecimento

intersetorial das políticas sociais em nível federal e da coordenação federativa com os estados/DF.

Como exemplo de cooperação intersetorial, há a normatização de políticas e programas voltados à garantia de direitos para as pessoas em privação de liberdade, como o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional, a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional e a Política Nacional de Atenção às Mulheres Privadas de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (BRASIL, 2011d; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014).

Estes arranjos intersetoriais na ampliação de ofertas e serviços às pessoas custodiadas, contudo, ainda têm alcance limitado no âmbito dos entes federados. As dificuldades em se promover o planejamento de ações em âmbito local passa pelo mapeamento das principais demandas do sistema penitenciário e das pessoas em cumprimento de pena e de sua situação processual. Como veremos ainda neste [capítulo 5](#), desde o ano de 2012 o Depen vem implantando o Sisdepen, sistema de coleta de dados para acompanhamento do cumprimento de penas de prisão e medidas de segurança.

O Sisdepen tem por objetivo criar um banco de dados centralizado, com informações sobre os estabelecimentos penitenciários e a população prisional do país, de forma a subsidiar a tomada de decisão do gestor público da política penitenciária. O sistema está em implementação nos estados que aderiram a sua plataforma, medida fundamental para a destinação dos recursos do Funpen e a fiscalização da regularidade do cumprimento da pena pelas pessoas condenadas.

A partir do ano de 2016, as ações do Executivo federal em matéria penitenciária são marcadas por várias mudanças na gestão do Ministério da Justiça e na priorização de ações voltadas à segurança pública, com maior repasse de recursos à área e medidas de reforço à política de armamento e combate à criminalidade organizada transnacional. No “Plano Nacional de Segurança Pública” (2017), por exemplo, pouco se menciona acerca da produção técnica e burocrática conduzida pelo Depen nos anos anteriores. Já a aprovação e regulamentação do “Sistema Único de Segurança Pública” (SUSP) visa criar uma arquitetura uniforme para a segurança pública em âmbito nacional, a partir de ações estruturantes entre União, estados e municípios.

Dentre as ações voltadas ao sistema penitenciário, o Plano nada menciona sobre alternativas penais. O foco está no respeito à capacidade prisional de vagas de cada

estabelecimento penal por meio da ampliação de vagas no sistema (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018).

#### **4.4.4 Poder Legislativo**

##### **4.4.4.1 Produção legislativa**

Vimos que a assinatura do II Pacto Republicano de Estado firmou um compromisso pela aprovação de uma série de projetos de lei relacionados à modernização das regras de processo penal, especificamente das prisões cautelares. São prisões cautelares todas aquelas determinadas pelo juiz antes da sentença condenatória do acusado. Em geral, as prisões processuais podem ser determinadas em caso de flagrante, assegurar a ordem pública, econômica, conveniência para a investigação em curso ou fundadas razões de cometimento de certos crimes. O acusado fica preso durante todo ou parte do processo e, caso seja condenado, este tempo de prisão é descontado da pena.

O recurso abusivo à prisão processual se reflete nas estatísticas de presos provisórios no país. Um dos motivos apontados era a falta, na legislação, de medidas diversas da prisão preventiva que o juiz poderia adotar para garantir o andamento do processo e manter o acusado sob “monitoramento” até o final do julgamento. Assim, no ano de 2011 e sob o guarda-chuva do “II Pacto”, o Congresso Nacional aprovou a lei das cautelares, a qual reformou institutos como a prisão domiciliar, limitação de frequência a locais específicos, fiança e monitoração eletrônica por meio de tornozeleiras (BRASIL, 2011a).

A lei traz um rol substantivo de medidas alternativas à prisão, como o comparecimento periódico em juízo, proibição de frequentar lugares, encontrar pessoas ou se ausentar da comarca (cidade), fiança, monitoração eletrônica, entre outras. Se, por um lado, traz uma importante atualização à legislação processual penal, por outro, a lei não restringe o tempo máximo de prisão processual, o que poderia coibir casos de abuso por tempo excessivo de prisão (SANTOS, 2015). Na prática, essa lei pouco alterou os indicadores de presos provisórios no país, que permaneceram na faixa de 30 a 35% do total de pessoas presas entre os anos 2011 e 2019 (segundo dados do Depen).

No período também foram aprovados projetos de lei importantes para institucionalização e ferramentas de gestão da política pública. Um exemplo é o Sisdepen, sistema informatizado de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e

da medida de segurança das pessoas presas, e a aprovação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) no ano de 2018.

De modo geral, porém, a produção legislativa do Congresso Nacional em matéria de penas manteve a tendência dos períodos anteriores ao aprovar projetos que privilegiam o uso da pena privativa de liberdade por meio da criminalização de novas condutas ou ampliação daquelas já existentes (45,9% do total do período). As leis que reduzem a penalização (5,5% do total do período) contemplam duas medidas de descriminalização – deixam de ser crimes a prática do grafite e da mendicância. Já as leis que ampliam direitos da pessoa presa se relacionam à garantias mínimas dentro do estabelecimentos penais – instalação de salas de aulas, previsão de ensino médio, assistência jurídica, separação entre presos condenados e provisórios e assistência à mãe e ao recém-nascido, bem como novos critérios de progressão para mulheres mães e/ou gestantes e prisão domiciliar (8,4% do total do período).

*Quadro 13 Conteúdo das leis penais e processuais penais aprovadas no período da concentração*

Conteúdo	Número de leis	%
Aumento da penalização	42	57,5%
Redução da penalização	4	5,5%
Normas Processuais	7	9,5%
Ampliação de direitos	16	22%
Redução de direitos	1	1,3%
Outros	3	4,2%
TOTAL	73	100%

Fonte: elaboração própria a partir do Portal de Legislação do Planalto

Importante destacar que nem os projetos de aumento da penalização (que contribuem para o encarceramento e superlotação prisional), nem aqueles que estabelecem estrutura física mínima dentro dos estabelecimentos passam por avaliação de impacto econômico-financeiro. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) dispõe que a criação ou expansão de ações governamentais que impliquem aumento de despesas, deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrará em vigor e nos dois subsequentes, sendo necessário haver compatibilidade com os outros instrumentos orçamentários (plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias) (BRASIL, 2000; GONTIJO; SANTA HELENA, 2009).

Esta regra, entretanto, não se aplica aos projetos de lei em matéria penal, que não são avaliados pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT), mas apenas pela Comissão de Constituição e Justiça (e de Cidadania, no caso da Câmara dos Deputados).



Não há previsão de análise por outras comissões, salvo por decisão do presidente da Casa Legislativa. Assim, propostas que criam novos crimes, aumentam a quantidade de pena a ser cumprida, alteram regimes prisionais ou direitos – como progressão de regime, livramento condicional, etc. – e que afetam diretamente a população prisional não têm análise financeiro-orçamentária. Carvalho (2008) defende que “se a opção político-criminal dos poderes públicos é o aumento das penas e o recrudescimento das formas de execução, que esta escolha imponha deveres e implique responsabilidades” (CARVALHO, 2008).

Neste sentido, o PL 4373/2016 inovou ao criar a “Lei de Responsabilidade Político-Criminal”, que impõe que cada proposta legislativa que criar novo crime, aumentar penas ou torná-la mais rigorosa deverá ser submetida à análise prévia de impacto social e orçamentário (CONGRESSO NACIONAL, 2016). A análise deve conter dados estatísticos e projeções de custos sociais e orçamentários e indicar medidas alternativas compensatórias em caso de proposta de aumento de pena. O impacto orçamentário adotará, como referência, os custos estimados para criação de novas vagas no sistema prisional e a demanda de novos processos para “o Poder Judiciário e as implicações que a criminalização e os aumentos de pena provocarão na vida coletiva” (CONGRESSO NACIONAL, 2016)<sup>26, 27</sup>.

#### **4.4.4.2 Comissões Parlamentares de Inquérito**

A CPI instalada no ano de 2015 é a quarta comissão de investigação da realidade do sistema penitenciário no país, e a segunda no espaço de oito anos, impulsionada pela repercussão da rebelião no Complexo Prisional do Curado (Recife). Grande parte das audiências públicas debateram a crescente onda de denúncias de corrupção e de instalação de crime organizado nas prisões e a ineficiência do sistema.

Os encontros da CPI também discutiram a colaboração da iniciativa privada nos estabelecimentos prisionais, bem como ela seria “capaz de contribuir para a melhoria

---

<sup>26</sup> Ferreira aponta que o conteúdo do projeto de lei, embora seja interessante do ponto de vista político-criminal, apresenta ambiguidades de redação e “prioriza a discussão sobre o número de vagas no sistema prisional, sem mencionar, por exemplo, as possibilidades de aplicação de medidas cautelares ou de medidas alternativas à prisão” (FERREIRA, 2016, p. 130).

<sup>27</sup> O projeto é compatível com a publicação “16 Medidas contra o Encarceramento em Massa”, publicado em 2016 pelo Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), a Associação de Juízes pela Democracia (AJD), Universidade de Brasília (UnB) e a Pastoral Carcerária, e também aponta para a importância de que novas leis penais sejam precedidas de análise de impacto econômico. (IBCCRIM, 2017).

significativa no sistema penitenciário e no cumprimento das determinações da LEP” (CONGRESSO NACIONAL, 2017, p. 196). O debate é raso e não reflete sobre as nuances jurídicas acerca da responsabilização de agentes privados dentro dos estabelecimentos penais e do exercício do poder de polícia em atividades exclusivamente estatais (como o processamento e aplicação de sanções disciplinares).

No mais, foram alvo de investigação da CPI as consequências da rebelião no Complexo de Pedrinhas/Maranhão (2013), que deixou pelo menos 60 pessoas mortas. Segundo a CPI, a ausência de estabelecimentos penais no interior provocou a custódia destes internos na capital do estado, fomentando a organização de facções criminosas como o Primeiro Comando do Maranhão (interior do estado) e o Bonde dos 40 (capital). Os conflitos entre facções, a degradação em todas as unidades e as denúncias de desvios de recursos públicos levaram à perda do controle da administração prisional e a sucessivas rebeliões com mortes. Em resposta, a Corte IDH determinou que o país adotasse medidas protetivas necessárias para evitar mortes e lesões às pessoas presas e para reduzir o nível de superlotação.

O caso de Pedrinhas integra o “supercaso” da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), que consiste na reunião de quatro casos de violações nos presídios brasileiros. Os episódios, que já eram alvo de análise da Corte, dizem respeito aos complexos penitenciários do Curado (Pernambuco), Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (Rio de Janeiro), Pedrinhas (Maranhão) e à Unidade de Internação Socioeducativa (Espírito Santo). A decisão de unir a tramitação dos casos se justifica, porque “a distância geográfica entre os estabelecimentos cujas condições são objeto de medidas provisórias e seu pertencimento a diferentes regiões do país, indicaria que se trata de um fenômeno de maior extensão do que os quatro casos trazidos a esta Corte”, o que poderia ser um indício de “eventual generalização de um problema estrutural de âmbito nacional do sistema penitenciário” (CORTE IDH, 2017).

Em resposta às denúncias contra o Estado brasileiro, a CPI recomendou que o estado do Maranhão atendesse às medidas determinadas pela Corte IDH em relação ao complexo de Pedrinhas. Além disso, encaminhou 21 projetos de lei, que preveem a instituição das audiências de custódia, a transferência obrigatória de recursos financeiros do Funpen aos estados e municípios que possuam estabelecimentos penais em sua jurisdição e a instituição do Centro de Monitoramento e Acompanhamento da Execução de Penas e Medidas Alternativas. Até o mês de julho de 2021, apenas a normatização das audiências de custódias (em implementação desde 2015 pelo CNJ) havia sido aprovada.

#### **4.4.4.3 Auditoria Coordenada pelo Tribunal de Contas da União**

Logo após a ocorrência de uma série de rebeliões em estabelecimentos penais localizados nas regiões Norte e Nordeste do país na virada do ano de 2016 para 2017, a ministra do Tribunal de Contas da União, Ana Arraes, acolheu a sugestão do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas (CNPGC) para realização de uma auditoria coordenada do sistema prisional. Auditorias coordenadas são uma modalidade de cooperação entre o TCU e Tribunais de Contas estaduais ou municipais (TCE/TCM) e/ou entidades de controle externo internacionais com o objetivo de construir soluções comuns por meio da troca de informações e a adoção de abordagem sistêmica sobre um tema de interesse comum (TCU, 2019a)<sup>28</sup>.

A proposta do TCU inovou ao utilizar um instrumento de fiscalização do sistema prisional que já vinha sendo adotado para outras políticas públicas, como auditorias de ensino médio (2014), indicadores educacionais (2016), infraestrutura de escolas públicas (2016), atenção básica à saúde (2015) e unidades de conservação da Amazônia (2013). Em comum, todas as auditorias coordenadas contemplaram a elaboração de metodologias específicas que permitissem uma avaliação integrada entre os trabalhos de campo realizados nos estados/DF participantes, bem como uma visão em nível nacional sobre o tema.

Todos os 26 TCEs e do Distrito Federal foram convidados a participar da auditoria coordenada sobre o sistema prisional, sendo que houve a aceitação voluntária de 22 TCEs e apenas 18 responderam aos formulários com os procedimentos. Por um lado, a alta adesão dos TCEs evidencia a preocupação, em âmbito local, com a gestão e a fiscalização de uma política pública que emprega um volume substantivo de recursos de forma pouco transparente.

Por outro lado, estes TCEs pertencem a entes federativos cuja população prisional somada é de 315.448 pessoas, ou seja, 42% de todos os presos no país (TCU, 2019a). Os seguintes estados, com maior contingente populacional prisional, não participaram da auditoria: São Paulo (233.089 presos), Rio de Janeiro (51.029 presos), Pernambuco (33.706 presos), Ceará (31.776 presos), Goiás (25.950 presos), Santa Catarina (23.483 presos) e Espírito Santo (23.470 presos), um total de 422.503 pessoas

---

<sup>28</sup> Os detalhes sobre a auditoria operacional coordenada do sistema prisional brasileiro do TCU estão no [Apêndice 4](#).

custodiadas que não integram o diagnóstico do TCU. A não adesão destes estados não foi motivada.

Mesmo que as conclusões do TCU não contemplem a totalidade dos estados, a auditoria trouxe como grande contribuição a organização das principais questões e metodologias que podem orientar um diagnóstico mais amplo da política pública. Cada política estadual tem suas peculiaridades, mas o TCU concluiu que existe um denominador comum de irregularidades e omissões nas ações dos diferentes órgãos de execução penal para resolver os problemas do sistema. Neste sentido, a auditoria investigou a existência de estruturas de governança da política pública no sistema prisional quanto aos aspectos de institucionalização (existência de instrumentos formais de regulamentação) e de coordenação entre os atores.

De todos os estados participantes, apenas Rondônia instituiu formalmente ações conjuntas e integradas entre órgãos envolvidos na execução penal em âmbito estadual, como o Poder Judiciário, a Defensoria Pública, Ministério Público, autoridade policial e outros.

É sintomático que o “Pacto pela Melhoria do Sistema Prisional de Rondônia” ocorreu somente no ano de 2011, em resposta a pedido de providências pela CIDH e de medidas provisórias pela Corte IDH devido ao “Massacre no Presídio de Urso Branco” (2002)<sup>29</sup>. O Pacto previu investimentos em infraestrutura para construção e estruturação de estabelecimentos penais, dimensionamento e qualificação do quadro de pessoal, responsabilização de agentes públicos, entre outros (RONDÔNIA, 2011). Não há informações disponíveis sobre a execução das ações previstas no Pacto, o que reflete o caráter emergencial do instrumento para atender à Comissão e à Corte IDH, não sendo o resultado de um processo de fiscalização e monitoramento da política pública pelos atores locais (OABRO, 2013).

Em relação à coordenação entre diferentes órgãos de execução penal, a auditoria traz exemplos de lócus de articulação institucional, como os conselhos penitenciários e grupos de monitoramento/comitê gestor do sistema carcerário. O TCU se limitou a apontar a existência ou não desta rede de atuação em cada estado/DF (TCU, 2018, p. 46), sem especificar funcionamento, ações ou metas. Poucos TCEs e órgãos locais reconhecem o GMF - instituídos em todos os tribunais sob a coordenação do CNJ - como grupo interinstitucional de coordenação da política prisional. Dos 18 TCEs

---

<sup>29</sup> Para detalhes sobre o Massacre no Presídio de Urso Branco e as medidas administrativas e judiciais adotadas em âmbito nacional e internacional, ver [Apêndice 5](#).

respondentes da auditoria, 11 informaram não existir fórum de articulação, e apenas cinco mencionaram de forma expressa as ações dos grupos de monitoramento e fiscalização.

A conclusão é que a responsabilidade pelas ações nos sistemas penitenciários é primariamente dos estados/DF, mas “a percepção é que mais poderia ter sido feito pelo governo federal para auxiliar ao longo desse desafiador período, quando houve crescimento de 294% da população prisional, mormente ante a difícil situação fiscal de muitos entes federativos” (TCU, 2019a, p. 63). O TCU estimou que o sistema penitenciário nacional demandaria valor estimado de R\$ 97,84 bilhões para, no prazo de dezoito anos (R\$ 5,44 bilhões anuais), extinguir o déficit de vagas prisionais, reformar unidades prisionais precárias e viabilizar seu pleno funcionamento (TCU, 2019a, p. 16).

Para a ministra do TCU, Ana Arraes, o trabalho de auditoria aponta que a interação dos diversos atores é requisito essencial para estabelecer um ambiente de boa governança para implementação da política pública. Contudo, “os déficits de governança no sistema prisional globalmente considerado são causa clara das dificuldades constatadas, haja vista que falta institucionalização e coordenação da política pública” (TCU, 2017, p. 72; 2019).

#### **4.5 Conclusões**

Este capítulo teve por objetivo identificar e analisar arranjos institucionais da política penitenciária nacional entre os anos de 1976 e 2018. A escolha do recurso metodológico da “resolução reiterada de problemas” foi útil para a compreensão de como alguns eventos e resultados influenciam pontos de inflexão e escolhas posteriores e criam uma trajetória mais ampla de ações entre diferentes atores. Este modelo é o mais adequado tanto para rastrear múltiplos registros de causalidade quanto para mostrar como os resultados não apenas estabelecem novos caminhos, mas também fomentam novas crises.

A ênfase em problemas e atores torna a análise mais sensível às maneiras pelas quais acomodações de curto prazo criam ferramentas que outros solucionadores de problemas usaram em períodos posteriores (HAYDU, 1998). Assim, o foco na resolução de problemas, e não em caminhos, revela como desenvolvimentos com ritmos diferentes se unem em um único ponto de inflexão e como novos percursos são traçados com base em lentes ideológicas, ferramentas estratégicas e problemas urgentes herdados de crises anteriores (HAYDU, 1998). Neste sentido, a periodização ajuda a identificar os efeitos da sequência e a variação das forças causais na mudança institucional ao longo do tempo.

Este capítulo mostra como análises estáticas podem perder as formas diferenciadas de como os eventos interagem para reorientar as posições dos atores e as influências relativas de determinadas causas. A análise trouxe como primeira etapa, para a compreensão do desenho da política penitenciária em vigor, as relações entre diferentes atores sobre o que eles próprios reconhecem como problemas. A segunda etapa foi construir uma sequência de ações e de reformas nas estratégias adotadas para lidar com estes dilemas. A seleção de ações e eventos, como qualquer periodização, está aberta para discussão e revisão.

O uso de pontos de inflexão (“problemas”) destaca uma combinação de continuidades e contrastes no desenvolvimento da política pública. Por exemplo, a superlotação das prisões sempre foi um problema conhecido e externalizado pelos atores (a exemplo das quatro CPI instauradas) e se mantém até o momento atual. Apesar disto, somente no período mais recente se observa um entendimento comum entre a multiplicidade de atores de que o excesso de pessoas presas afeta diretamente outros problemas da política. Assim, a “resolução reiterada de problemas” lança luz sobre os efeitos diretos e indiretos da superlotação e da superpopulação prisional, construindo vários pontos de mudança e caminhos em sequências explicativas.

A cobertura analítica dos últimos 45 anos adotou como referências as seguintes crises e reformas estratégicas da política penitenciária nacional: as violações de direitos no sistemas estaduais e a subsequente normatização de direitos da pessoa presa e da proteção jurídica (e judicial) de seus direitos (período institucionalização); as ocorrências de rebeliões e a estruturação do crime organizado, seguidas pelo processo de construção de estabelecimentos penais de segurança máxima e o enrijecimento das regras no combate à criminalidade organizada (período da manutenção); o crescimento exponencial da população carcerária e a pactuação, entre os três Poderes, de ações para assegurar direitos mínimos dos presos e consolidação de ferramentas de alternativas processuais e penais à prisão (período da concentração).

Colocar problemas e atores em vez de resultados no centro da análise traz fatores adicionais de interesse e evidencia como vários destes caminhos convergem nas práticas e mecanismos de gestão mais recentes. Os procedimentos investigatórios pelo Legislativo federal quanto às condições físicas de estabelecimentos penitenciários, nos anos 1970, catalisaram o reconhecimento legal e em âmbito nacional dos direitos das pessoas presas. Desde então, a efetivação destes direitos se consolidou como pauta de organismos nacionais e internacionais de direitos humanos e se tornou um problema

nacional sobre o qual diferentes atores – ainda que de forma descoordenada – produzem informações e constroem redes de atuação. No mais, proporcionou uma reflexão sobre as escolhas dos instrumentos que materializam e operacionalizam a ação governamental, seus efeitos e resultados em diferentes contextos socioeconômicos de cada estado.

Neste sentido, a periodização viabilizou o mapeamento dos atores, como se relacionam e os instrumentos que escolhem na promoção das ações públicas (GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES, 2016a). Embora os instrumentos federais tenham e irão manter um forte caráter regulatório, podemos esperar que as tendências sinalizadas para uma abordagem de devida diligência e instrumentos baseados em acordos e produção de informações continuem. Quanto aos instrumentos financeiros, baseados em acordos, de conhecimento e de informação, também estão surgindo novas aplicações. A informação, por exemplo, é cada vez mais usada para aumento de eficiência das ações e controle social.

No [capítulo 5](#), veremos o instrumento de produção estatística sobre a pessoa custodiada e os estabelecimentos penais, por meio de uma extensa análise documental e das entrevistas, com o objetivo de compreender seu papel na materialização das ações desenvolvidas no período da concentração.

Em seguida, o [capítulo 6](#) detalha como o estudo dos arranjos e dos instrumentos utilizados em diferentes períodos conduziu à análise das capacidades técnico-administrativas e políticas dos atores federais, e de como a burocracia do Executivo federal tem desenvolvido ferramentas capazes de contemplar as peculiaridades dos sistemas estaduais, além de promover ações intersetoriais para a oferta de assistências dentro dos estabelecimentos penais.

## 5. PRODUÇÃO DE DADOS SOBRE O SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO

### Introdução

O [capítulo 4](#) trouxe uma proposta de periodização da política penitenciária no Brasil entre os anos de 1976 e 2018 e mostrou que, especificamente no último período (2009-2018), houve um processo de concentração da gestão da política em âmbito nacional.

Como os atores envolvidos na gestão podem orientar seus processos de tomada de decisão, de modo a torná-los mais eficientes e transparentes à sociedade civil? Evidências e dados estatísticos são o ponto de partida para a formulação e execução dos objetivos do Estado. O desenvolvimento econômico e social e a necessidade de aprimorar os métodos de planejamento e dos processos decisórios em políticas públicas demandam dados estatísticos relevantes, atuais, confiáveis, abrangentes e comparáveis. Órgãos responsáveis pela produção estatística têm o papel de prover os governos com as informações necessárias ao planejamento e monitoramento de ações e programas e contribuir para o debate dos problemas nacionais (FEIJÓ; VALENTE, 2005).

Mas quais dados estatísticos podem orientar as ações na política penitenciária nacional? A resposta intuitiva seriam indicadores que permitissem avaliar se os objetivos da política pública estão sendo atendidos. Segundo o arcabouço normativo em vigor, o objetivo da execução de penas criminais é promover a reintegração social da pessoa condenada (BRASIL, 1984c).

Assim, um indicador possível seria o da “reincidência”, que pode ser definido como retorno da pessoa ao sistema de Justiça pela prática de um novo crime, além de ser um critério legal para aquisição de direitos na fase de execução<sup>30</sup>. Mas a reincidência seria um parâmetro suficiente para o planejamento da política e a compreensão das dinâmicas que levam à prática do crime? A literatura hoje critica o uso da reincidência justamente por desconsiar o contexto socioeconômico e as condições particulares de cada pessoa que retorna ao sistema de Justiça (JULIÃO, 2016; BITTENCOURT, 2019).

Então é preciso compreender quantas e quais pessoas praticam crimes, quantas são condenadas pelo sistema de Justiça criminal e quais são as sanções impostas.

---

<sup>30</sup>A literatura traz pelo menos quatro conceitos distintos para reincidência, o que tem impacto direto no desenho metodológico de pesquisas e indicadores. Sobre o tema, ver [seção 5.4.1](#).



A partir disso, podemos ter alguma pista sobre os fatores que influenciam a prática de crimes, o perfil das pessoas que são denunciadas e daquelas efetivamente condenadas e que estão presas ou cumprem penas alternativas. Os dados policiais, judiciais e penitenciários são comumente chamados de estatísticas criminais ou de segurança pública.

No Brasil, o IBGE é o órgão responsável pela coleta e análise de informações sociais, demográficas e econômicas, mas não produz estatísticas criminais. Em geral, elas são produzidas pelos órgãos de segurança pública no âmbito dos estados e Distrito Federal e consolidadas pelo governo federal. Especificamente no caso de crimes com mortes violentas intencionais (homicídio doloso, latrocínio e outros), os dados do Ministério da Saúde também são utilizados. E, em menor volume e periodicidade, são realizadas pesquisas de vitimização, por meio das quais se avalia o impacto de determinados crimes sobre o sentimento de insegurança da população e como forma de reduzir a subnotificação de crimes (COSTA; LIMA, 2017; MONTEIRO; CABALLERO, 2021).

Durante anos, um tema recorrente na literatura sobre violência, criminalidade e segurança pública era a carência de dados estatísticos e a má qualidade dos dados oficiais. A falta de integração entre as diferentes bases de dados estaduais, além das dificuldades de acesso às fontes de informações consistem em alguns dos entraves à análise da criminalidade. A pluralidade de órgãos envolvidos, com rotinas e procedimentos burocráticos heterogêneos e diferentes categorias e classificações estatísticas, também contribui para o quadro bifurcado de produção de dados criminais (CANO; RIBEIRO, 2007; LIMA, 2009b).

Vários órgãos são responsáveis por produzir dados, que serão sobrepostos ou alterados ao longo da persecução penal. Por exemplo, uma autoridade policial pode investigar e relatar um inquérito policial com indiciamento de uma pessoa por homicídio doloso. Mas, após a produção de provas durante o processo criminal, o juiz pode concluir que as evidências apontam para ocorrência de suicídio. Como este registro deve ser contabilizado? O primeiro registro da autoridade policial, que entendeu ter ocorrido homicídio doloso, deve ser desconsiderado após a sentença judicial? E, caso haja recurso da decisão do juiz e o tribunal der nova classificação para homicídio culposo (sem intenção de matar)? Como seria possível organizar este fluxo de entrada de informações?

A falta de padronização na forma de coleta e na produção de dados entre os atores dificulta a criação de um sistema de informações sobre segurança pública nacional.

A complexidade da situação aumenta porque “não há exatamente um grande interesse relacionado ao compartilhamento de dados com a União” (FIGUEIREDO, 2017, p. 49). Há receio de “exposição de insucessos traduzidos em índices de criminalidade crescentes e rankings comparativos que geram cobrança não apenas da população em geral, como da imprensa, das organizações da sociedade civil e, eventualmente, do próprio governo federal” (FIGUEIREDO, 2017, p. 49)<sup>31</sup>.

E quanto às estatísticas sobre pessoas selecionadas pelo sistema de Justiça criminal e que estão cumprindo penas prisionais e não prisionais? E quanto às condições dos estabelecimentos prisionais? A produção regular de dados prisionais é relativamente recente se comparada com os registros sobre ocorrências policiais. Existe um relativo consenso quanto ao diagnóstico de “insuficiência de dados sobre o assunto e divergências entre os dados oficiais e fontes extraoficiais” (TCU, 2018).

A falta de transparência quanto aos critérios e limitações dos dados disponíveis se reflete em debates sem profundidade sobre os rumos da política pública. O relatório final da CPI de 2009 apontou que as taxas de reincidência seriam de 60 a 65% em países de primeiro mundo, enquanto que “a taxa de recidiva penal no Brasil oscila[va] de 70% a 85%” (CONGRESSO NACIONAL, 2009a, p. 280). Falta contexto e clareza sobre a construção do indicador, que varia a depender do conceito de reincidência adotado. A escassez de trabalhos sobre reincidência criminal colabora para que a imprensa e gestores públicos repercutam informações equivocadas como a de que taxa da reincidência no país seja de 70% (IPEA, 2015, p. 11)<sup>32</sup>.

Existe o diagnóstico e também a demanda por um “sistema de estatística [penitenciária] amplo, eficiente e transparente e com metodologia clara” (CONGRESSO NACIONAL, 2017). Por exemplo, no julgamento em que o STF discutiu a falta de vagas no regime semiaberto, o relator, ministro Gilmar Mendes, propôs a criação de um “cadastro nacional de presos”, visando à otimização das vagas existentes e de alternativas

---

<sup>31</sup> A partir do diagnóstico de precariedade de informações encaminhadas pelos entes federados ao governo federal, surgiu no ano de 2003 o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública (Sinesp). Trata-se de uma tentativa da Senasp de atuar como instância de integração entre os órgãos de segurança pública e a Justiça criminal na melhora da qualidade dos dados e na ampliação da disponibilidade, para que fossem utilizados pelos diversos órgãos envolvidos com a segurança pública, seja na parte de planejamento, execução ou avaliação das políticas na área. Mais detalhes sobre o Sinesp estão no [Apêndice 3](#).

<sup>32</sup> De acordo com pesquisa do IPEA (2015), este indicador possivelmente tem origem em um relatório do Depen que citava que a reincidência criminal em 1998 seria de 70% e que a meta era reduzi-la, até 2003, para 50% (IPEA, 2015, p. 14). Naquele relatório, o Depen adotou um conceito amplo de reincidência, cujo indicador foi definido como o número de reincidências sendo igual a presos recolhidos no ano com passagem anterior pelo sistema (condenados ou não). Assim, a porcentagem estaria sobrestimada pelas prisões provisórias, que poderiam ser convertidas em absolvições (IPEA, 2015, p. 14).

à institucionalização pelo juízo das execuções (STF, 2016b, p. 45). Segundo Mendes, as estatísticas então produzidas pelo Ministério da Justiça eram defasadas e incompletas, pois dependiam da alimentação dos dados pelos entes federados:

Hoje, os esforços do Ministério da Justiça em tabular os dados demandam energia desproporcional e produzem estatísticas incompletas e defasadas. Em junho de 2015, foi concluído e divulgado o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias relativo a junho de 2014, um ano de defasagem. Esse relatório é feito com base em questionários submetidos pelo Ministério às secretarias de segurança pública dos estados. O sucesso da compilação depende da boa vontade das unidades da Federação em fornecer seus dados. No último relatório, São Paulo simplesmente se omitiu. Ou seja, não há dados sobre a maior massa carcerária da país” (STF, 2016b, p. 46).

Contudo, pouco se debate sobre quais dados e informações devem ser produzidos em relação ao sistema penitenciário, a metodologia de coleta, produção e interpretação e para qual finalidade. Grande parte do debate na literatura sobre as dificuldades na gestão de estatísticas criminais restringe-se aos dados produzidos pelos órgãos de segurança pública, sendo rara a utilização de dados judiciais e penitenciários. Em relação aos dados prisionais, os autores limitam a problematização aos dados divulgados anualmente pelo Depen (MONTEIRO; CABALLERO, 2021) e seus desdobramentos possíveis, como cálculo de taxas de encarceramento (JESUS FILHO; FONSECA, 2017).

Tendo em vista a carência do debate sobre o que tem sido produzido a respeito de pessoas custodiadas e as condições dos estabelecimentos penais, proponho uma análise documental e de entrevistas sobre a produção estatística penitenciária. A análise abrange desde um histórico das estatísticas criminais no Brasil e das ações mais recentes de criação de diferentes bases de dados nacionais, até escolhas metodológicas do que está sendo coletado e para quais finalidades.

A estratégia da análise documental visa a compreender em detalhe o processo de articulação dos diversos atores da política penitenciária identificados no [período da concentração](#) (2009-2018), e como eles atuaram na produção e gestão de informações sobre pessoas custodiadas.

Como veremos na seção 5.1, desde o período imperial existem tentativas de produzir estatísticas criminais. À época, as dificuldades de comunicação do governo central com as províncias, a autonomia dos órgãos locais e a falta de capacitação para a coleta de dados impediam qualquer tentativa de consolidação. Na República, o fortalecimento crescente de alguns órgãos estatísticos estaduais e dinâmicas federativas acabaram por esvaziar os esforços de produção de dados nacionais. Após os anos 1980 e

1990, o Ministério da Justiça intensificou a demanda de produção de dados pelos estados, impondo sanções em caso de não envio (seção 5.2). No período da manutenção (1992-2008), as iniciativas de consolidação de dados partiram de censos penitenciários e o desenvolvimento do Infopen (seção 5.3).

Os incentivos para a produção e aprimoramento das estatísticas já existentes aumentaram de forma substantiva no período da concentração (2009-2018), por meio da construção de bases de abrangência nacional (seção 5.4). Nos últimos dez anos, observa-se um avanço significativo na produção de estatísticas penitenciárias, com o desenvolvimento de pelo menos cinco bases de dados nacionais cujas unidades de análise são pessoas custodiadas e/ou estabelecimentos penais. A seção 5.5 traça um comparativo entre os objetivos e limitações de cada base e o porquê da dificuldade metodológica em determinar um número preciso de pessoas custodiadas no país.

A seção 5.6 discute alguns indicadores presentes em documentos oficiais e na literatura, mas que carecem de contextualização e análise sobre o que efetivamente representam, o que pode levar ao uso equivocado e raso no planejamento da política pública. Os conceitos de reincidência, “custo mensal da pessoa custodiada” e “superlotação prisional” estão presentes em quase todos os documentos analisados, mas ausentes nas bases de dados analisadas, salvo a superlotação. Na seção 5.7, a conclusão da análise documental mostra alguns achados relevantes sobre a produção estatística como instrumento de política pública.

## **5.1 Breve histórico da produção e divulgação das estatísticas criminais**

### **Síntese do percurso**

A partir da edição do Código de Processo Criminal de 1832, surgiram as primeiras iniciativas de controle do número de crimes e criminosos no país. Por anos, a estatística criminal foi usada como um instrumento para concentração de Poderes e manutenção da ordem na Corte em detrimento das províncias. As distâncias geográficas e a falta de capacidade técnica dos agentes locais afetavam o envio dos mapas estatísticos nos prazos estabelecidos por lei, somadas às situações de mero descumprimento das determinações do governo central.

Os relatórios do Ministério da Justiça encaminhados à Assembleia Geral Legislativa entre os anos de 1842 a 1888 consolidam toda a atividade do governo imperial em diversos setores da administração pública e da economia e refletem as percepções dos

ministros acerca da atividade estatística do período<sup>33</sup>. Os relatórios mostram as críticas de vários ministros quanto ao desrespeito e à incapacidade das províncias em enviar informações ao governo central, e como as estatísticas atendiam à demanda de mapear os crimes praticados por escravos e imigrantes. Algumas tentativas de reforma dos quadros estatísticos deram novo vigor ao debate, mas a maior parte delas se tornou letra morta. No período imperial, a estatística criminal ficou em segundo plano, não sendo uma prioridade torná-la base essencial da administração.

Na Primeira República, a produção estatística tinha entraves na uniformização do que era produzido em âmbito estadual. No início do século XX, houve avanço apenas das estatísticas demográficas e sanitárias nas capitais onde os serviços já estavam organizados (TAVARES BASTOS, 1930, p. 41). Alguns estados possuíam repartições de estatísticas independentes e outros incorporaram os regulamentos expedidos pela Monarquia. De todo o modo, seja porque os órgãos locais eram recentes ou porque careciam de recursos necessários, os serviços não geraram os resultados esperados pelo governo federal.

A partir da consolidação das atividades estatísticas pelo Conselho Nacional de Estatística, houve um processo de institucionalização e sistematização da produção dos dados.<sup>34</sup> Já a produção de estatísticas criminais – policiais, judiciais e penitenciárias – ficou sob a gestão de órgão estatístico ligado ao Ministério da Justiça, revelando a preocupação com a coordenação federativa na gestão das informações (LIMA, 2005, p. 89). O esforço gerou poucos resultados práticos ante o fortalecimento e o aprimoramento dos órgãos estaduais, especialmente de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia.

No início dos anos 1980, o IBGE investiu em estudos sobre indicadores sociais de segurança pública na tentativa de firmar acordos de cooperação com o Ministério da Justiça na área, mas sem sucesso.

Esta seção se divide em três partes. A primeira faz o percurso histórico das referências aos dados prisionais presentes em documentos do período imperial (subseção 5.1.1). A segunda parte relata algumas iniciativas de produção de dados pelo governo

---

<sup>33</sup> Todos os relatórios do Ministério da Justiça analisados nesta pesquisa estão disponíveis no endereço eletrônico da Universidade de Chicago: <http://www.crl.edu/brazil/ministerial/justica>.

<sup>34</sup> Realizei várias tentativas de acesso às Resoluções da Assembleia Geral do Conselho Nacional de Estatísticas, que estão indisponíveis no sítio eletrônico do IBGE. Dadas as limitações dadas pela impossibilidade de consulta em bibliotecas e repartições públicas, as referências às resoluções partem do trabalho de Lima (2005).

federal e os estados na República (subseção 5.1.2) e, especificamente a partir da edição do Código de Processo Penal em 1941 (subseção 5.1.3).

### **5.1.1 A estatística criminal e penitenciária no Império**

Até o período regencial, os homens livres da Corte que fossem condenados à prisão ficavam alojados em uma cadeia velha, os escravos eram presos no Calabouço do Castelo e os condenados a trabalhos iam para a ilha das Cobras (LACOMBE; TAPAJÓS, 1986, p. 69).

Com a chegada da Família Real, houve algumas mudanças com a transferência da prisão pública para o Aljube, para onde eram encaminhados homens, mulheres, réus de crimes comuns ou políticos (LACOMBE; TAPAJÓS, 1986). Em 1834 teve início a construção da Casa de Correção da Corte, que nunca foi concluída. Construiu-se apenas um espaço destinado ao regime de prisão celular e outro para a casa de detenção (LACOMBE; TAPAJÓS, 1986). A maioria dos Ministros da Justiça criticava o sistema carcerário em relatórios encaminhados à Assembleia Geral e definia o estado das prisões públicas como “lamentável” e em “estado de ruína” (LACOMBE; TAPAJÓS, 1986, p, 71).

O relatório de 1826 do ministro Clemente Ferreira apontava a preocupação do Ministério em fiscalizar os estabelecimentos penais e organizar a produção de informações sobre presos. “O desembargador corregedor do crime da Corte e Casa e o promotor de Justiça foram obrigados a visitar mensalmente as cadeias, e os ministros criminais a remeterem relações mensais dos presos” (LACOMBE; TAPAJÓS, 1986, p, 71). Relatórios posteriores mostravam o interesse do governo central em identificar e mapear quantitativamente as pessoas presas nas províncias, com poucos avanços concretos.

Poucos anos depois, a edição do Código de Processo Criminal (1832) promoveu uma ruptura na atuação policial de até então, transitando de um modo de agir pautado na brutalidade e violência para as atividades de “prevenção do crime” e a “identificação de criminosos e de sua periculosidade” (HOLLOWAY, 1997). O Período Regencial, caracterizado por uma série de revoltas e o risco iminente de rebeliões de escravos, “foi marcado pelo medo do caos, que iria nortear as políticas identificatórias de controle da população” (THIESEN, 2006). A constituição de uma política de informações

foi se construindo como um objetivo de segurança, visando a debelar estratégias de rebelião ou ocultamento de escravos (HOLLOWAY, 1997, p. 161).

O CPC/1832 extinguiu as instituições policiais do Primeiro Reinado e criou o cargo de “chefe de polícia”, sob o qual se estruturou a Secretaria de Polícia da Corte, mas não regulamentou de forma expressa o que seria a “atividade policial”. Antes, a autoridade policial era exercida em âmbito local pelo juiz de paz, que também tinha funções judiciais, enquanto a Chefia de Polícia era um cargo ocupado por um juiz de direito.

A partir da promulgação do Código, o juiz de paz ganhou autonomia para empreender atividades policiais e atribuições relacionadas à prevenção do crime como: “tomar conhecimento das pessoas, que de novo vierem habitar no seu Distrito, sendo desconhecidas, ou suspeitas”; identificar os indesejados – “vadios, mendigos, bêbados por hábito, prostitutas, que perturbam o sossego público, aos turbulentos, que por palavras, ou ações ofendem os bons costumes” –; e “fichar” aqueles de quem se suspeitasse a “pretensão de cometer crimes” (BRASIL, 1832).

A importância que o CPC/1832 atribuiu à produção de informações e à vigilância da autoridade policial também estava presente na concessão de passaportes. Supostamente um procedimento simples, exigia do interessado “o nome, naturalidade, idade, profissão, estatura e os seus sinais mais característicos, e que não tem crime, nem obrigação de fiança em causa crime” (BRASIL, 1832).

O Decreto de 29 de março de 1833 veio regulamentar as atribuições do chefe de polícia, ausentes no texto do Código (BRASIL, 1833). O ocupante do cargo, cuja condição *sine qua non* era ser juiz de direito, passava a ser responsável pela prevenção dos delitos e a manutenção da segurança, tranquilidade, saúde e comodidade públicas. Os juizes de paz deveriam informar ao chefe de polícia sobre os acontecimentos extraordinários à segurança e à tranquilidade públicas, além de encaminhar a relação semanal das seguintes pessoas: (i) aquelas que tivessem voltado a habitar o distrito, com a “individação de seus nomes, filiações, naturalidades, profissões, gênero de vida e motivo por que para aí vieram”; (ii) aquelas obrigadas a assinar termo de bem viver; (iii) aquelas indiciadas de crimes, pronunciadas ou presas e (iv) aquelas mandadas retirar ou expulsas do distrito (BRASIL, 1833).

As informações eram encaminhadas pelos juizes de paz ao chefe de polícia, que, por sua vez, era incumbido de repassá-las aos presidentes das províncias e ao ministro da Justiça. Para Soares, os dispositivos mostram a intenção de construir uma

rede de informações acerca dos indivíduos submetidos à vigilância estatal. Eles eram monitorados pelos inspetores e juizes de paz no âmbito das províncias, bem como pela Secretaria de Polícia e pelo Ministério da Justiça, constituindo a formação de um saber sobre o crime e os criminosos para subsidiar a atividade de prevenção dos delitos (SOARES, 2014, p. 41).

O CPC/1832 estabeleceu um modelo normativo de descentralização das atividades policiais, desempenhadas pelo juiz de paz nos distritos, ampliando aquelas realizadas no âmbito das províncias e, por consequência, reduzindo o expediente da Secretaria de Polícia da Corte. Segundo Soares (2014), a descentralização das atividades policiais provocou uma reação conservadora por parte da elite política, que defendia sua centralização na Secretaria, instituição responsável por conter os conflitos populares e assegurar a ordem nas ruas e a manutenção da propriedade privada (SOARES, 2014, p. 69).

Neste contexto, a construção de mapas de criminalidade teria um papel de subsidiar o aprimoramento de leis e se tornaria “sólido fundamento para justificar as medidas legislativas”, bem como identificar suspeitos em potencial de praticarem delitos no futuro (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1835). As estatísticas importavam para que fosse mapeado o “estado dos crimes no Império, a fim de subsidiar suas ações no difícil empreendimento de construir a ordem na Corte” (SOARES, 2014, p. 73).

Os avisos e relatórios emanados pelo Ministério da Justiça, porém, sugerem as dificuldades do governo central em obrigar as províncias e distritos a encaminharem dados criminais. Por exemplo, o Relatório Ministerial do ano de 1833 alude à expedição de circulares a todas as províncias, “remetendo modelos para a confecção de mapas trimensais dos presos existentes em suas cadeias” (TAVARES BASTOS, 1930, p. 11). Já o Aviso de 1835 impunha ao chefe de polícia da Corte que, mensalmente, encaminhasse à Secretaria de Justiça um mapa com o número de delitos cometidos, aumento ou diminuição de ocorrências, e apontasse causas, “tanto físicas quanto morais, que pudessem concorrer para os delitos e os meios mais adequados para extingui-las” (TAVARES BASTOS, 1930, p. 11-12).

Não raro os Avisos eram ignorados pelas autoridades policiais. Nos relatórios encaminhados à Assembleia Geral Legislativa, ministros da Justiça criticavam explicitamente os responsáveis sobre a falta de dados sobre os crimes. O ministro da Justiça, Limpo Abreu, defendeu, no Relatório Ministerial da Justiça de 1835, que as autoridades responsáveis pela atividade policial deveriam se incumbir de “todos os



trabalhos preparatórios necessários para poder obter uma estatística, que habilitasse a criação de leis justas e apropriadas” ao Estado. Propôs ainda a criação da carreira dos “magistrados de polícia”, incumbidos de realizar a estatística criminal, que considerava “objeto de vital interesse para o país” (SOARES, 2014, p. 81).

A proposta de criação desta carreira foi retomada no Relatório Ministerial de 1836 pelo ministro Gustavo Pantoja<sup>35</sup>. No mesmo sentido, em 1838 pronunciou-se o secretário de Estado, Bernardo Pereira de Vasconcellos, justificando a deficiência dos dados sobre número de crimes cometidos em nove províncias e na capital:

“Continuam, senhores, os queixumes contra a impunidade e muito sente o governo não poder determinar com precisão até que ponto sejam eles fundados, falto como está dos precisos dados estatísticos, que o poderiam esclarecer e regular o seu juízo. As informações até hoje recebidas nem compreendem todas as províncias, nem das mesmas, de que dão escassa luz, abraçam todos os termos;

(...) Não me é, portanto, possível apresentar-vos um quadro que compreenda todos os elementos da criminalidade, não se limitando unicamente à simples enumeração e nomenclatura de crimes. Somente pelo conhecimento das circunstâncias dos seus agentes, da sua idade, do lugar do seu nascimento, da sua condição, sexo e estado, do seu grau de instrução e da profissão que seguem, é que se pode avaliar a influência que exercem entre nós estas circunstâncias sobre o movimento da criminalidade. É somente a comparação do número, e qualidade dos crimes cometidos em uma época, com os que noutra perpetraram, que pode indicar o progresso da civilização, e da moralidade no país. Faltam, porém, atualmente ao governo esses dados importantes, que impossível era colher em breve espaço de tempo (TAVARES BASTOS, 1930, p. 13).

As críticas dos ministros da Justiça nos relatórios à Assembleia Legislativa sugerem uma articulação para centralização das atividades policiais. Tanto é que o desenho normativo descentralizado de 1832 permaneceu em vigor até 1841, com a reforma do Código de Processo Criminal e a reorganização da estrutura policial (BRASIL, 1841).

A reforma de 1841 promoveu, entre outras medidas, a reestruturação da atividade policial, a ser composta pelo chefe de polícia, delegado e subdelegado. O Imperador ou presidente da província deveria escolher os ocupantes dos cargos, o que evidencia o caráter hierarquizado da estrutura policial e limitado no governo central. Pela

---

<sup>35</sup>*In verbis*: “bem quisera eu oferecer-vos aqui um quadro estatístico de crimes perpetrados em todo o Império, mas não é possível fazê-lo, apesar das diligências empregadas; porquanto, não tendo vindo completos os que pediram às Províncias, e mesmo algumas não tendo absolutamente nada mandado a este respeito, não obstante os esforços que têm feito alguns Presidentes, que dependem neste caso das informações dos Juizes, não me acho munido dos necessários documentos para fazê-lo” (TAVARES BASTOS, 1930, p. 10)

primeira vez surgiu em ato normativo, a expressão “estatística criminal”, cuja competência de organização permaneceria com o chefe de polícia (BRASIL, 1841).

Na essência, a atividade estatística permanece a mesma atribuída ao chefe de polícia na vigência do Código de 1832 – elaboração da relação semanal de pessoas novas e suspeitas –, mas, a partir deste momento passou a ser denominada “estatística criminal”.

O Regulamento n. 120, de 1842, expediu instruções para a execução da parte policial e criminal da reforma de 1841 e previu um capítulo inteiro destinado à estatística criminal. O serviço compreendia a estatística dos crimes cometidos e julgados definitivamente em cada ano pelos chefes de polícia, delegados, subdelegados, juízes municipais e de direito, bem como as estatísticas dos processos julgados pelo Tribunal do Júri (BRASIL, 1842).

Quanto à primeira parte, os respectivos mapas deveriam ser organizados semestralmente e remetidos ao chefe de polícia, sob pena de multa no caso de falta não justificada, especificando-se o número, a natureza e circunstâncias conhecidas dos crimes não processados por falta de provas ou no caso de improcedência (BRASIL, 1842).

Quanto à segunda parte, os mapas deveriam ser organizados quinze dias após o encerramento de cada sessão do júri e remetido pelos juízes de direito ao chefe de polícia, com uma exposição de motivos contendo: 1) o juízo motivado acerca de cada uma das decisões do júri; 2), a indicação das causas a que atribuíam a frequência dos crimes, ou de uma ou outra espécie dos mesmos; 3) a indicação dos defeitos e lacunas que tivessem encontrado nas Leis e Regulamentos (BRASIL, 1842).

Os mapas gerais eram organizados pelos chefes de polícia e remetidos anualmente à Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça por intermédio dos presidentes das províncias, que eram então consolidados por ordem do ministro que, em relatório geral acerca do estado da administração da Justiça criminal do Império, o submetia à consideração da Assembleia Geral Legislativa (BRASIL, 1842).

O primeiro relatório ministerial apresentado à Assembleia após a expedição do Regulamento n. 120 iniciou uma série de escusas oficiais pela inobservância da produção da estatística criminal. Segundo o relatório, “de uma ou outra província é que se tem recebido os mapas parciais, e esses mesmo carecendo ainda da exatidão e individuação que fora indispensável”, não por negligência das autoridades, mas porque o novo sistema judiciário e policial ainda não estava completamente montado (TAVARES BASTOS, 1930, p. 14). Mas, segundo Tavares Bastos (1930), a mesma escusa estava presente nos relatórios de 1844, 1845 e 1846. O relatório de 1848 indicava que, apesar da

solicitude e recomendações do governo, não foi possível cumprir o regulamento senão com um ano de intervalo:

“Com efeito, não se tem podido conseguir que a remessa destes mapas seja feita com a prontidão que a dita lei recomenda para o fim de vos ser presente um quadro exato do número, natureza e qualidade dos crimes cometidos durante o ano antecedente em todo o Império. A distância dos distritos às respectivas vilas, destas em relação à cabeça da comarca, das diferentes comarcas à capital e finalmente, das províncias à Corte, retarda necessariamente o complemento da estatística criminal, que deve ser apreciada em sua integridade, para que ministre as úteis noções que dela se derivam” (TAVARES BASTOS, 1930, p. 15)

A partir dos relatórios de 1854, observa-se a atenção dedicada pelo ministro das Justiça, José Thomaz Nabuco de Araújo, quanto à consistência dos dados, sendo de sua autoria a proposta de novos modelos estatísticos para a Justiça civil, comercial e criminal (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1855; TAVARES BASTOS, 1930). Quanto a estes últimos, o ministro relatou a “progressão espantosa dos crimes” e ponderou que o aumento poderia ser “devido à exatidão progressiva dos dados, os quais cada dia vão melhorando” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1855, p. 2). E, sobre os crimes julgados pelo júri, afirmou que “é do ano de 1848 que os nossos mapas estatísticos começaram a ser progressivamente mais exatos e regulares: considero por consequência o ano de 1848 como o ponto de partida da nossa estatística criminal” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1855, p. 7-8). Em seguida, afirmou que já havia encomendado novos modelos (mapas) estatísticos mais completos que aqueles em vigor à época:

“A estatística criminal não pode adquirir resultados positivos e satisfatórios mediante os mapas, cujo modelo está estabelecido, o qual se não presta à análise e apreciação de fatos e circunstâncias que convém considerar individualmente: com os novos mapas que mandei organizar, e cujo modelo já foi expedido, espero formular um trabalho mais completo do que esse que à custa de grande sacrifício, tempo e de esforços, os é presente” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1855, p. 9)

Mas os relatórios seguintes não trouxeram nenhuma inovação nos mapas estatísticos, sendo reproduzido o mesmo modelo adotado desde 1842, apenas com o acréscimo dos dados do ano decorrido (TAVARES BASTOS, 1930, p. 17). A estatística prisional compreendia apenas o movimento de condenados na Casa de Correção da antiga Corte, e o modelo estatístico previa a coleta dos seguintes dados (TAVARES BASTOS, 1930, p. 18):

- classificação geral dos condenados: cor; estado civil; naturalidade; idade; filiação (legítima ou natural); residência;

- classificação especial: crime do processo; data do crime; data da prisão; lugar da condenação; data da sentença; pena; execução fora da Casa; data de entrada na Casa; tempo que lhe falta e reincidência;
- ocupação anterior à prisão: ofícios anteriores; tempo de aprendizagem; prisões anteriores (crimes e se houve absolvição); instrução (se sabe ler, escrever, contar ou tem “estudos maiores”); se cumpria preceitos religiosos;
- ocupação após a condenação: ofício dentro da Casa; o que aprendeu; se tem pecúlio; se confessou naquele ano; número de castigos;
- saúde: número de passagens na enfermaria; tempo entre a entrada na Casa e a primeira entrada na enfermaria.

Mas nenhum dos relatórios analisados mencionava estas categorias. Os relatórios, a partir de 1859, traziam anexa a síntese da atividade policial e da Casa de Correção no período anterior, com o mapa do movimento de pessoas condenadas e a respectiva nacionalidade e escravos (Figura 7). A carência dos mapas, mesmo após a reformulação dos modelos proposta por Nabuco de Araújo, evidencia as dificuldades de comunicação com as províncias e a demora em prestar as informações necessárias em tempo de proceder à apuração geral pelo Ministério da Justiça. As críticas feitas pelos ministros sobre as “imperfeições estatísticas” são compensadas pela ideia de que o decurso do tempo iria minimizar os modelos defeituosos (BRASIL, 1862; 1863).

*Figura 7 Mapa de movimento de sentenciados no relatório do Ministério da Justiça (1861)*

**N. 7.—Mappa do movimento dos sentenciados nos mezes de  
Janeiro a Dezembro de 1861.**

	Existião.	Entrarão.	Fallecerão.	Saíram.	Existem.
Prisão com trabalho.....	109	35	15	37	92
Prisão simples.....	16	33	25	25	24
Galés perpetuas.....	57	2	7	62	52
Somma.....	182	70	47	124	168

**OBSERVAÇÕES.**

No numero dos sahidos, relativo aos presos de prisão com trabalho, vai incluído Braulio Telles da Silveira e Mello, que se evadiu em 31 de Julho de 1861.

No numero dos Galés entrados vai incluído Antonio Joaquim dos Santos, que, estando evadido desde 29 de Novembro de 1860, voltou, remetido pelo Exm. Chefe de Policia da Corte, em 15 de Abril de 1861.

Demonstração das condições e criminalidades dos presos constantes do mappa acima.

NACIONALIDADES.															TOTAL.
	Prisão simples.	Prisão com trabalho.	Bancarrota.	Bigamia.	Desobediencia.	Extorsão.	Estupro.	Furtamento.	Homicidio.	Injúria.	Moeda falsa.	Roubo.	Somma.		
Brasileiros.....	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Portuguezes.....	5	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Inglezes.....	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Espanhoes.....	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Prussianos.....	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Franceses.....	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Americanos.....	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Africanos.....	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Escravos.....	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	5	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Casa da Correção da Corte, 1.ª de Janeiro de 1862. - João Estevão da Cruz.

Fonte: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (1861)

Em 1865, o conselheiro José Tomas Nabuco de Araújo tornou-se novamente ministro da Justiça e retomou o projeto de dez anos antes de criar uma estatística criminal no país. Para tanto, expediu o Decreto n. 3.572, de 1865, mandando executar o “Regulamento da Estatística Policial e Judiciária” (BRASIL, 1865). O regulamento separou a estatística policial da judiciária e organizou esta última em quatro partes: a

criminal, a civil, a comercial e a penitenciária. A estatística penitenciária compreendia o movimento de galés, dos condenados à prisão com trabalho e à prisão simples.

A formação desta estatística incumbia os chefes de polícia de exigir os mapas parciais dos juízes das execuções, dos delegados, dos diretores ou administradores dos estabelecimentos (BRASIL, 1865). Outra inovação foi que os mapas parciais deveriam informar o número, a capacidade, o regime e estado das prisões existentes. Esta foi a primeira medida de registro sistemático das condições dos estabelecimentos prisionais no Império, embora elas fossem de conhecimento notório. Vários relatórios do Ministério da Justiça apontavam a situação das prisões das províncias, o desinteresse em melhorar suas condições e a impossibilidade de o governo central assumir este encargo<sup>36</sup>.

De forma a minimizar as queixas de que as províncias não atendiam aos prazos para envio dos mapas parciais, o Decreto de 1865 determinou que a estatística policial e judiciária versaria não sobre o último ano findo, mas sobre o penúltimo ano, de modo que houvesse sempre o espaço de um ano para a formação da estatística pelo Ministério da Justiça. Nabuco de Araújo também incluiu no decreto a imposição de multa e suspensão e responsabilidade dos empregados omissos (BRASIL, 1865).

Mesmo após estas inúmeras providências, Bastos (1930) aponta que não houve melhoras sensíveis na produção estatística. A explicação seriam as dificuldades de “um regime de centralização a todo transe, dadas as circunstâncias peculiares a um país em formação, de incipiente cultura e de grande extensão territorial” (TAVARES BASTOS, 1930, p. 23-24). O relatório de 1867 aponta que as “poucas habilitações das autoridades informantes explicam tais omissões (...) e que a leva de homens para a Guerra [do Paraguai] (1864-1870) têm absorvido a atenção das autoridades” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1868, p. 44).

Entre os anos 1868 e 1870, José de Alencar foi o ministro da Justiça responsável por elaborar os relatórios à Assembleia Geral Legislativa e manteve o tom das críticas quanto às deficiências dos mapas estatísticos. Além das causas apontadas

---

<sup>36</sup> Neste sentido, é interessante ver o seguinte trecho do Relatório apresentado à Assembleia Geral Legislativa no ano de 1855: “Excluindo as da Corte e de algumas povoações, em geral as prisões em nosso país continuarão em péssimo estado. Os meus antecessores o têm dito, os que me sucederem também hão de dizê-lo, porque o mal de sobremaneira sensível e os meios de removê-lo são de uma dificuldade que não se poderá superar por muitos anos. Para melhorar os estados das prisões, estabelecer e regular o sistema porque devem ser regidas, em ordem a dar garantias à sociedade contra os criminosos, seria necessário que as províncias tivessem meios e vontade de fazê-lo, ou que o governo geral as tomasse a seu cargo.

Faltam e por muito tempo ainda faltarão os meios às províncias: o governo geral tem outros encargos, que são propriamente seus, e não poderá correr em auxílio à províncias para melhorar esse sem número de prisões decretadas, começadas e arruinadas de que dão notícia os relatórios dos Chefes de Polícia” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1855, p. 65).

pelos seus antecessores, diz que a falta de estabilidade dos funcionários e a exiguidade do tempo para envio dos mapas não permitiam a retificação dos erros encontrados, bem como pela distância da Corte aos locais de origem (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1868, p. 44).

Os sucessores de José de Alencar repetiram os motivos enunciados para deixar de publicar os mapas estatísticos nos relatórios anuais. A situação continuou a mesma até 1878, quando o governo central reconheceu a necessidade de restaurar os serviços estatísticos e adequá-los à reforma judiciária (de 1871), sendo que, para isso, expediu o decreto n. 7.001. O texto do decreto basicamente repete o texto do decreto de Nabuco de Araújo, reorganizando a estatística policial e judiciária, publicado em 1865 (BRASIL, 1865; 1878).

Tavares Bastos (1930) lembra que o texto do decreto de Nabuco de Araújo já era letra morta e, mesmo com sua reedição mais de dez anos depois, não implicou seu cumprimento pelas demais autoridades (TAVARES BASTOS, 1930, p. 25). Tanto é que, em 1882, o governo central transferiu para a exclusiva competência da seção de estatística do Ministério do Império o serviço que até então era feito pelo Ministério da Justiça (BRASIL, 1882). E, citando Viveiros de Castro<sup>37</sup>, Tavares Bastos (1930) diz que nada foi feito com esta mudança, sendo “quase nulo o legado da Monarquia sobre este importantíssimo ramo da administração” (TAVARES BASTOS, 1930, p. 25).

Naquele momento, já existia no país a Diretoria Geral de Estatística, que funcionou como órgão independente e autônomo entre os anos de 1871 e 1879, ano em que foi rebaixada à categoria de seção e incorporada à Secretaria de Negócios do Império. (BRASIL, 1871; 1881). Ainda assim, subsistiram suas atribuições relativas à estatística criminal do Império, com os levantamentos dos crimes e criminosos e sobre as prisões. Como bem aponta Bastos, porém, naquele momento a competência de organizar a estatística judiciária ficou sob atribuição cumulativa dos Ministérios da Justiça e do Império, dificultando ainda mais a remessa de informações pelas autoridades (TAVARES

---

<sup>37</sup> O juiz Francisco José Viveiros de Castro (1862-1906) escreveu o “Ensaio sobre a estatística criminal da República” após a solicitação da organização pelo Chefe da Polícia do Distrito Federal, Manuel Prisciliano de Oliveira Valladão (1849-1921). No Ensaio, Viveiros de Castro realizou o levantamento do quantitativo de criminosos no Brasil de 1865 a 1872, com a evidenciação dos números dos crimes, dos processos abertos, da natureza dos crimes públicos, particulares e policiais, contra a propriedade e personalidade, entre outros. Ainda se ocupou em destacar o quantitativo de transgressores penais maiores e menores de idade, gênero, divisão entre brasileiros e estrangeiros. Além disso, mostrou a situação das Casas de Detenção por meio dos dados relacionados às especificidades das pessoas detidas e às dinâmicas nas Casas (CASTRO, 1894, p. 11), apud (GOMES, 2020)

BASTOS, 1930, p. 26). No ano seguinte, a atribuição passou a ser exclusiva do Ministério do Império (BRASIL, 1882).

Mesmo sob a custódia do Império, “os inúmeros erros e lacunas verificados pela Seção tornariam imprestáveis quaisquer trabalhos que se tentassem”, como afirmou o próprio ministro Pedro Velloso, no relatório de 1883 (TAVARES BASTOS, 1930, p. 27). Diante de tal situação, o próprio ministro pediu autorização para restabelecer a antiga Diretoria Geral de Estatística, com a previsão do pessoal adequado e a imposição de penas adequadas àqueles que se recusarem a prestar informações (TAVARES BASTOS, 1930, p. 27).

De acordo com Lima (2005), a legislação da época não trazia qualquer referência a critérios, classificações e instrumentos de coleta primária de dados, “e, talvez, isso tenha sido pensado como estratégia de contornar possíveis resistências políticas. (...) Uma nova padronização poderia enfraquecer a demanda por informações estatísticas sistemáticas, ainda mais de um órgão externo à estrutura de administração da Justiça” (LIMA, 2005, p. 86). A remessa de dados estatísticos à Diretoria Geral Estatística sugere uma preocupação hierárquica de manutenção de posições de poder e definição de uma agenda de ações. Ao controle estatístico caberia tão somente o acompanhamento dos resultados das decisões políticas sobre quem deveria ser objeto das instituições de Justiça e como (LIMA, 2005, p. 86).

### **5.1.2 Os debates sobre dados criminais na Primeira República**

As estatísticas da Primeira República revelam, por um lado, a continuidade das disputas pela definição das regras de classificação e contagem de crimes e criminosos e, por outro lado, uma tentativa de institucionalização e sistematização da produção, com destaque para as atividades do Conselho Nacional de Estatística e o IBGE.

Logo após a proclamação da República, o governo provisório restaurou e reorganizou a Diretoria Geral de Estatística, designando ao órgão a importante tarefa de promover um recenseamento da população brasileira (BRASIL, 1890a;1890b). Após sucessivas reformas administrativas e de pessoal, no ano de 1906 a Diretoria passou a integrar o recém-criado Ministério da Agricultura. Posteriormente foi denominada de “Diretoria do Serviço de Estatística” (BRASIL, 1906). O novo diretor, Bulhões Carvalho, promoveu reformas importantes para a organização definitiva dos serviços estatísticos no país, além de criar um Conselho Superior de Estatística.



A partir de 1908, todas as autoridades federais, civis ou militares, gestores de empresas privadas ou cidadãos passaram a ser obrigados a prestar informações requeridas pela Diretoria Geral de Estatística, cabendo ao governo federal promover acordos com os governos estaduais para a remessa regular de informações (BRASIL, 1908). Estes acordos previam como obrigações: as remessas das publicações oficiais à Diretoria; preenchimento com máxima de urgência e solicitude dos questionários enviados aos estados; a tentativa de uniformizar todas as publicações de estatística, tomando como modelos, se possível, aqueles da Diretoria; entre outros (TAVARES BASTOS, 1930, p. 81). Posteriormente, foram criadas delegacias estatísticas no âmbito de cada estado.

A apuração da estatística criminal era feita por meio de pedidos às repartições estatísticas estaduais, aos estabelecimentos penitenciários existentes e aos Gabinetes de Identificação e Estatística Criminal do Distrito Federal e das capitais (TAVARES BASTOS, 1930, p. 68). Aparentemente, nem todas as repartições enviavam informações à Diretoria e, das que enviavam, não existia uniformidade dos dados e métodos estatísticos (TAVARES BASTOS, 1930, p. 68).

Na tentativa de uniformizar os processos e dados criminais entre os estados, o Conselho Penitenciário promoveu, em 1930, a “Conferência Penal e Penitenciária Brasileira” com o objetivo de definir um plano de criação das estatísticas criminais. As conclusões aprovadas na Conferência foram de que a estatística criminal brasileira deveria abranger a todos os indiciados ou acusados por crimes comuns e militares, e deveria ser composta por: “a) estatística dos crimes e contravenções; b) estatística dos criminosos e contraventores (simples detentos e condenados), sendo que essas duas espécies de estatística serão de caráter policial, judiciário e penitenciário” (TAVARES BASTOS, 1930, p. 50).

Para tanto, a Conferência sugeriu a adoção do boletim ou ficha individual, pois, “esse sistema, ao contrário da antiga praxe de pedir anualmente aos juízes e tribunais o preenchimento de quadros recapitulativos de seus trabalhos, com acúmulo de serviço para os respectivos cartórios, presta-se melhor às diferentes combinações da apuração, além de permitir dados mais completos sobre a criminalidade” (TAVARES BASTOS, 1930, p. 52). A inspiração do boletim é a ficha individual adotada pela França desde 1908:

*Figura 8 Modelo de ficha individual adotado pela administração francesa*

76 DIRECTORIA GERAL DE ESTATISTICA

STATISTIQUE CRIMINELLE  
1909

Nombre des co-accusés ou co-prévenus:  
(1)

N° du parquet:  
N° de l'instruction:

**FICHE INDIVIDUELLE (2)**

TRIBUNAL D

**I. Inculpé ou prévenu**

1. Nom:  
2. Prénoms:  
3. Age:  
4. Lieu de naissance:

5. Nationalité..... { française:  
étrangère:

*N. B. En cas de nationalité étrangère, indiquer, autant que possible, le pays d'origine.*

6. Situation de famille..... { Célibataire:  
Marié, veuf ou divorcé avec ou sans enfants:  
Orphelin (\*)..... { de père et mère:  
de père seulement:  
de mère seulement:

*\* Cette dernière mention n'est à remplir que pour les mineurs de dix-huit ans.*

7. Profession:  
*N. B. Pour les professions industrielles, commerciales ou agricoles, qui comportent cette distinction, spécifier s'il s'agit d'un patron, d'un ouvrier ou d'un employé.*

8. Degré d'instruction..... { Complètement illettré:  
Sachant lire et écrire:  
Instruction plus développée:

9. Éducation reçue jusqu'à l'âge de 18 ans..... { Élevé par sa famille:  
Enfant trouvé ou abandonné..... { élève par des personnes non parentes:  
— une œuvre ou une société privée:  
— l'assistance publique:  
n'ayant pas reçu d'éducation suivie:

10. Domicile..... { rural (commune de moins de 2.000 habitants):  
urbain:  
sans domicile fixe:

11. Alcoolisme..... { Alcoolique:  
Ivrogne..... { d'habitude:  
d'occasion:

12. Autres traits physiques pouvant influencer sur la criminalité:

**Observation générale.** — Il suffira le mot *oui* en réponse à l'une ou l'autre des questions posées aux nos 5, 6, 8, 9 et 10; on biffera au n° 6 l'un des mots: **marlé, veuf ou divorcé, avec ou sans enfants**. On répondra par **oui** ou par **non** aux questions du n° 11. On mettra un point d'interrogation très apparent en regard des diverses questions lorsque les renseignements n'auront pu être fournis par l'instruction.

(1) Non compris l'inculpé ou le prévenu qui fait l'objet de cette fiche.  
(2) Mandada adoptar obrigatoriamente por uma circular do Ministro Briand, em 30 de Dezembro de 1908 (V. Bulletin de l'Institut International de Statistique, Tome XVIII, II, pag. 478-481).

Fonte: Tavares Bastos (1930)

De acordo com as conclusões da Conferência, entretanto, deveriam ser coletados outros dados, além daqueles presentes na ficha individual francesa, como dados antropométricos, de temperamento, além da criação de uma classificação de tipos físico-psicológicos para servir de base para as coletas e apurações estatísticas. Os critérios indicados pela Conferência evidenciam algumas percepções da época sobre o crime e o

criminoso, com destaque para a coleta de dados antropométricos, parentesco com outros infratores, ter emprego ou exercício de atividade lícita remunerada e condições econômicas<sup>38</sup>.

A proposta da Conferência era a criação de uma repartição, no âmbito do Ministério da Justiça, incumbida de coligir, elaborar, coordenar e publicar as estatísticas policiais, judiciárias e penitenciárias da União e dos estados. Caberia a esta repartição, “de caráter técnico especializado, a tarefa de promover e executar, anualmente, a estatística criminal da República (TAVARES BASTOS, 1930, p. 52).

### 5.1.3 A edição do Código de Processo Penal de 1941

Segundo Lima (2006), o Código de Processo Penal de 1941 é o documento que melhor traduz as disputas entre os atores e os interesses políticos pelas estatísticas criminais. O art. 809 do CPP prevê que a estatística judiciária criminal ficaria a cargo do Instituto de Identificação e Estatística e teria como base o “boletim individual” (BRASIL, 1941a). Os dados do boletim deveriam ser lançados em mapas anuais e remetidos ao Serviço de Estatística Demográfica Moral e Política do Ministério da Justiça (BRASIL, 1941b).

Curiosamente, tanto o artigo 809 quanto o boletim individual permanecem em vigor no Código de Processo Penal (BRASIL, 1941a). O boletim está como modelo anexo ao Código de Processo, dividido em três partes destacáveis (Figura 9). A primeira parte deveria ser arquivada no cartório policial; a segunda, remetida ao Instituto de Identificação e Estatística ou à repartição congênere; e a terceira deveria acompanhar o processo e, depois de passar em julgado a sentença definitiva e lançados os dados finais, ser enviada ao referido Instituto ou repartição congênere (BRASIL, 1941a). Em dezembro

---

<sup>38</sup> Segundo Tavares Bastos (1930), os critérios apresentados pela Conferência eram os seguintes: “quanto aos infratores – o sexo, a raça e a **côr da pele (segundo os tipos adotados pelo Museu Nacional – seção de antropologia)**; a nacionalidade, própria e dos progenitores, naturalidade (estado e município), para os brasileiros; a idade (pormenorizada ano a ano, entre os 10 e os 25 anos e de lustro dos 25 até os 70); a filiação, própria e dos progenitores; **o parentesco com outros infratores**; o estado civil (discriminando-se, também e sempre que possível, a condição de: a – mancebia ou concubinato; b – simples casamento religioso; c – separação de facto e de direito por divórcio, desquite e anulação matrimonial; d – filhos); a profissão ou emprego (coligidos especificadamente e apurados por grupos bem discriminados, tendo em vista a nomenclatura internacional, destacadas as rubricas ‘sem profissão’, ‘profissão ignorada’, ‘profissões mal definidas’ e ‘meretrício’, e só se considerando profissão ou emprego de atividade lícita diretamente remunerada); o grau de instrução (nula, rudimentar, primária ou elementar, acima de elementar, secundária e superior); a religião ou culto; **as condições individuais (padronizadas à luz das condições econômicas regionais, sob as rubricas de miserabilidade, pobreza, recursos estritos, abastança e riqueza)**” (TAVARES BASTOS, 1930, p. 66). (grifei)

do mesmo ano foi publicado o decreto n. 3.992, de 1941, que regulamentou o art. 809 e substituiu o modelo de boletim individual que havia sido originalmente publicado com o CPP (BRASIL, 1941b) (Figura 10).

Figura 9 Modelo de boletim individual anexo ao Código de Processo Penal de 1941

**DISTRITO POLICIAL**

**Boletim Individual N. ....**

Nome..... Sexo.....

Nacionalidade .....

Idade..... anos. Filho de.....

e de .....  
(declarar se legítimo, ilegítimo ou legitimado)

Instrução..... Estado civil.....  
(v. nota 1)

Profissão .....  
(v. nota 2)

Residência. . . . .

Religião ou culto.....

Raça..... Prole.....  
(declarar se legítima, ilegítima ou legitimada)

Condições econômicas.....  
(v. nota 3)

Condições de saúde física ou psíquica.....  
(v. nota 4)

Priso em..... de..... de 19.....

Incurso no artigo.....

O delito foi praticado em.....  
(local -- v. nota 5)

às..... horas, com emprego de.....  
(instrumento do crime -- v. nota 6)

sendo apreendidas as seguintes armas.....

Tem antecedentes?..... Co-autoria?.....

Reincidência ?.....

Identificado em..... de..... de 19.....

e em..... de..... de 19.....

recolhido. . . . .  
(declarar a prisão a que foi recolhido)

Solto em virtude de fiança no valor de..... \$.

sendo os autos do..... distribuídos  
(inquérito ou flagrante)

à.....  
(juízo a que foram distribuídos)

em..... de..... de 19.....

Distrito Federal,..... de..... de 19.....

Polgar do Indiciado

O ESCRIVÃO

.....

(Esta parte ficará arquivada no cartório do escrivão policial)

Fonte: BRASIL (1941a)

Figura 10 Modelo de boletim individual anexo ao Decreto-Lei nº 3.992 de 1941

## I — Do crime ou da contravenção

Distrito judiciário-administrativo onde ocorreu o delito.....  
 Ocorreu na zona urbana ou rural? ..... Data certa ou  
 provável: dia .... mês ..... ano .... Ocorreu de dia  
 ou à noite? ..... Foi praticado em dia de trabalho, do-  
 mingo, feriado ou dia santificado de festa? ..... Lugar  
 da ocorrência ..... Meio empregado  
 ..... Motivos presumíveis.....

## II — Do autor

Nome ..... Alcunha .....  
 Indiciado como incurso no ..... Filho .....  
 (Legítimo  
 de ..... e de .....  
 ilegítimo ou legitimado)  
 Sexo ..... Idade .... Ano do nascimento ..... Estado  
 civil ..... Nacionalidade ..... Naturalidade  
 Residência ..... Profissão .....  
 Estava desempregado? ..... Instrução ..... Religião ou  
 culto ..... Cor ..... Tem filhos? Quantos? ....  
 São legítimos, ilegítimos ou legitimados? ..... Estava  
 alcoolizado ou sob a ação de entorpecentes? ..... Ini-  
 ciado o processo em .... de ..... de .... Preso? .....  
 (Em fla-  
 grante ou preventivamente?)  
 ..... em .../.../.... Tem antecedentes criminais?  
 ..... Foi identificado em ... de ..... de 19... Re-  
 colhido a ..... Solto em virtude de  
 "habeas-corpus" em ..... Solto em virtude de  
 fiança no valor de ..... Evadiu-se? .....

## III — Da vítima

Nome ..... Alcunha .....  
 Nacionalidade ..... Naturalidade .....  
 Sexo ..... Idade ..... Estado civil ..... Cor  
 ..... Residência ..... Pro-  
 fissão ..... Instrução ..... Tem filhos? .....  
 Quantos? ..... Dá-se ao vício da embriaguez? .....

## IV — Outros elementos

Valor dos danos (nos crimes contra a propriedade) .....  
 .....  
 Armas apreendidas .....  
 Os autos foram remetidos ao Juiz Criminal em .....

Local .....

Data .....

Polegar direito  
 do indiciado

O Escrivão .....

(Esta parte ficará arquivada no cartório do  
 Escrivão Policial)

INSTRUÇÕES GERAIS — NO VERSO

A principal diferença entre o boletim anexo ao CPP e o que o substituiu é a tentativa deste último de coletar o maior número de informações possível sobre as circunstâncias do crime, dados do autor, vítima e eventuais danos (em caso de crime contra a propriedade). O novo boletim também trazia instruções no verso sobre a forma de preenchimento, armazenamento e encaminhamento aos órgãos estatísticos.

Lima afirma que os boletins foram criados para integrar a apuração de estatísticas criminais, policiais e judiciais e estavam organizados numa perspectiva longitudinal, com o espírito da legislação brasileira de entender o funcionamento das instituições de Segurança e Justiça como inserido num fluxo contínuo e, por conseguinte, como constituinte de um sistema (LIMA, 2005, p. 92).

Os boletins deveriam ser enviados ao Instituto de Identificação e Estatística (BRASIL 1941a). Após a publicação do CPP e do respectivo decreto, o Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política do Ministério da Justiça, organizou e aprovou um sistema de mapas gerais que pudesse ser adotado pelo Conselho Nacional de Estatística em todos os estados/DF, de forma viabilizar o mandamento do CPP (LIMA, 2005, p. 92). E, por decisão da Assembleia Geral do Conselho Nacional de Estatística, determinou-se que as estatísticas dos chamados “crimes e contravenções” seriam atribuição do Setor de Diretoria de Estatística Geral do Ministério da Justiça (LIMA, 2005, p. 93).

Como bem resume Lima (2005), as estatísticas criminais ficaram centralizadas em um órgão específico do Ministério da Justiça, mas os parâmetros classificatórios e metodológicos eram aqueles determinados pelo Conselho Nacional de Estatísticas. Uma explicação possível era o contexto macropolítico do país, com a centralização das políticas em âmbito federal.

Sucessivas resoluções do Conselho Nacional de Estatísticas trataram da estatística policial criminal, inclusive com a proposta de adoção do modelo de ficha individual adotado na França, que já havia sido proposto na “Conferência Penal e Penitenciária Brasileira” (1930) (Figura 8). A Resolução 440, de 1949, por exemplo, versava sobre providências para o melhor aproveitamento do “Boletim Individual” para apuração das estatísticas judiciais, “ou seja, tratava de estimular a resolução das várias circunstâncias que vinham impedindo o aproveitamento daquele documento para a realização de estatísticas” (LIMA, 2005, p. 103). Em 1951, nova resolução propôs formas de punição para os responsáveis pela falta de apresentação do boletim individual nos processos (LIMA, 2005, p. 103)

Dantas (2001) afirma que as várias resoluções do Conselho sobre os boletins individuais mostram que, “apesar de muita discussão acerca da necessidade da criação do Boletim Individual, de forma a viabilizar uma coleta de dados mais completa do ponto de vista das estatísticas policiais e judiciárias, em 1951 as resoluções chamavam a atenção para o fato de que o artigo 809 do CPP e o decreto não passavam de letra morta” (DANTAS, 2001 *apud* LIMA, 2005, p. 103).

Tanto é que, no mesmo período, observa-se o desenvolvimento de dados mais robustos coletadas pelos órgãos estatísticos estaduais, com destaque para São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia. Os Boletins Individuais, contudo, não serviam à produção das estatísticas policiais e judiciais e os dados locais não informavam questões sobre andamento processual (DANTAS, 2001 *apud* LIMA, 2005, p. 103).

A partir do exemplo do estado de São Paulo, Lima (2005) diz que o mais provável é que tenha havido a convivência entre dois modelos de apuração estatística (um com os critérios adotados em âmbito estadual e outro voltado ao preenchimento dos boletins individuais), “mas ambos descolados da atividade cotidiana das instituições de justiça e segurança” (LIMA, 2005, p. 109). As polícias mantinham registro de suas atividades para fins internos, enquanto os dados judiciários praticamente inexistiam. Nas décadas de 1950 e 1960, reduziu-se a pressão por dados e o fortalecimento dos órgãos estaduais estatísticos aplacou as ações de integração das informações sobre criminalidade. Dados estruturais continuaram a ser publicados até 1968, quando sua publicação é interrompida, a qual será retomada apenas em 1976 (LIMA, 2005, p. 111).

A partir dos anos 1980, observamos a retomada do debate sobre bases nacionais de estatísticas criminais pelo IBGE, inspirado na reestruturação dos dados sobre mortalidade na área de saúde. Este movimento coincide com a periodização sugerida neste estudo. Assim sendo, as próximas seções se organizam em função dos períodos da política penitenciária e das medidas de produção estatística.

## **5.2 Produção de dados criminais a partir do período da institucionalização (1976-1992)**

### **5.2.1 O IBGE e a tentativa de apurar tendências de criminalidade**

O relatório “IBGE e a produção de informações sobre a criminalidade no Brasil: recomendações” apresentou o estado da arte no debate sobre produção de dados sobre criminalidade nos anos 1980 (CAMPOS, RAMALHO; CATÃO, 1985). Uma série



de especialistas e servidores foram convidados a discutir como o IBGE poderia contribuir com a produção deste conhecimento, seja pela produção de pesquisas de vitimização ou de inquéritos periódicos sobre a frequência de vitimização “sem os propósitos de estimação e de avaliação de cifra negra de criminalidade (CAMPOS, RAMALHO; CATÃO, 1985, p. 1).

Os participantes envolvidos chegaram a algumas conclusões. A primeira é que não seria recomendável realizar pesquisas de vitimização, dada a inexistência de um sistema nacional de informações criminais periódicas e a “falta de conhecimento mais detalhado sobre as estatísticas oficiais” (CAMPOS, RAMALHO; CATÃO, 1985, p. 1). Assim, sugeriram que o IBGE estudasse a viabilidade de participar de forma mais ativa na coleta e sistematização de estatísticas sobre a criminalidade, a cargo dos órgãos do sistema de Segurança e de Justiça. Isso poderia ser feito por meio de convênio com o Instituto Nacional de Identificação do Departamento de Polícia Federal/MINISTÉRIO DA JUSTIÇA e com os governos estaduais<sup>39</sup>.

À época, as estatísticas sobre acidentes de trânsito eram de responsabilidade do Departamento Nacional de Trânsito e aquelas sobre crimes e contravenções eram consolidadas pelo Departamento Penitenciário Federal.

O relacionamento entre os órgãos do Ministério da Justiça que trabalham com estatísticas e o IBGE foi disciplinado pela Lei nº 6.183, de 11 de dezembro de 1974 (BRASIL, 1974). Ao IBGE foi atribuída a “coordenação, a orientação e o desenvolvimento, em todo o território nacional, das atividades técnicas por ele compreendidas” (BRASIL, 1974). Segundo esta lei – ainda em vigor –, integram o sistema estatístico nacional todos os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, de âmbito federal, estadual ou municipal, e entidades de natureza privada que exerçam atividades estatísticas. Por sua vez, o Decreto n. 74.084, de 20 de maio de 1974, aprovou o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas.

O capítulo “situação administrativa e política” do Plano incluiu o tema “5.2 Justiça e Segurança Pública”, e os subitens “5.2.1 cartórios, “5.2.2 Serviços de segurança pública. Características de organização e movimento”, “5.2.3 Movimento judiciário” e

---

<sup>39</sup> Segundo o relatório: “Além de não tornarem públicas as estatísticas sobre criminalidade, as secretarias de segurança estaduais dificultam enormemente o acesso a elas dos pesquisadores e estudiosos e não raro arguem com a suposta “confidencialidade” destas informações. Esta prática de classificar estatísticas inócuas constitui resquício do autoritarismo, e o FIBGE teria um papel importante a desempenhar tornando-as disponíveis ao grande público” (CAMPOS, RAMALHO; CATÃO, 1985, p. 3).



“5.2.4 Representação política e movimento eleitoral” (IBGE, 1992a). Não há previsão de estatísticas criminais primárias ou derivadas.

O tópico da “Segurança Pública” no Anuário do IBGE de 1978 registra que “a divisão de Estatística da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça é responsável pelas estatísticas desta área”, que tratam sobre Corpo de Bombeiros e incêndios, acidentes de trânsito e suicídios. O capítulo “Justiça” do Anuário traz tabelas sobre prisões policiais efetuadas, características gerais dos estabelecimentos prisionais, despesas realizadas, movimento de pessoas condenadas, expulsão e extradição de estrangeiros, suicídios e tentativas (IBGE, 1982, p. 5). Mas, tanto as tabelas sobre “segurança pública” quanto sobre “justiça” têm origem na Divisão de Estatística da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça.

Estavam disponíveis três tipos de informações relativas à criminalidade: (i) referentes ao “movimento policial”, ou registro de ocorrências; (ii) referentes aos processos e aos réus (denominadas “estatísticas de crimes e contravenções”) e (iii) referentes a condenados em estabelecimentos prisionais e dados sobre os espaços.

O primeiro tipo de informação era coletado pelo IBGE por meio de modelos preparados pelos órgãos do Ministério da Justiça. O registro de estatísticas sobre acidentes de trânsito e de suicídios pode ser entendido como deste tipo, sendo de responsabilidade do Departamento Nacional de Trânsito e da Divisão de Estatística, respectivamente.

O segundo tipo de informação não era coletado com regularidade (IBGE, 1979). Deveria ser obtido em todo o Brasil por meio do preparo de boletins individuais sobre cada processo a serem preenchidos pelas Superintendências Regionais (estaduais) do Departamento de Polícia Federal. Por sua vez, a Divisão de Estatística/MJ enviava os boletins recebidos ao Departamento Penitenciário.

O terceiro tipo de informação contemplava estatísticas sobre tipo de prisão (flagrante, administrativa, preventiva, condenatória ou para averiguação), crime que motivou a prisão e percentual de condenações em relação ao total de prisões efetuadas (IBGE, 1992b).

Em resumo, havia pelo menos quatro órgãos do Ministério da Justiça que produziam ou estavam envolvidos na produção de estatísticas: a Divisão de Estatística, o Departamento Penitenciário, o Departamento Nacional de Trânsito e o Departamento de Polícia Federal. Parte dos dados era colhida pelo preenchimento de questionários por pessoal das agências de coleta do IBGE e parte eram “dados administrativos, coletados

diretamente junto aos informantes, mas compilados de informações enviadas aos órgãos centrais do Ministério” (IBGE, 1979, p. 42).

Já era consenso nos debates internos do IBGE que as informações até então produzidas eram insuficientes e anacrônicas, que não revelavam “tendências de criminalidade”. Além da ausência de critérios e de periodicidade das estatísticas criminais, técnicos do IBGE apontavam “resistência a informar”, exigindo a intervenção dos delegados estaduais e chefes de agência do IBGE, visto que “não há interesse em informar” (IBGE, 1979, p. 44). Assim sendo, concluem que

“Não há solução técnica que resolva este problema. Somente uma ação direta e enérgica das autoridades em escalão superior, exigindo o cumprimento rigoroso de diretrizes que vierem a ser preparadas, poderão dar a possibilidade de iniciar-se um trabalho de estruturação de um sistema de estatísticas criminais, ainda que modesto”

(...)

Em resumo, a falha maior, parece-nos, é a ausência de uma política de estatísticas criminais, de uma orientação geral para todo o trabalho de uma coordenação superior. (IBGE, 1979, p. 44-45) (grifos originais).

Neste sentido, o estudo do IBGE trouxe a sugestão de iniciar imediatamente um trabalho conjunto com o Ministério da Justiça. Segundo o estudo, o IBGE estava empenhado na melhoria das estatísticas em vários setores reconhecidos como deficientes, “tendo feito com êxito um trabalho conjunto com o Ministério da Saúde” (IBGE, 1979, p. 49). Para tanto, seria necessário reformular as estatísticas de justiça e segurança públicas, “tanto na sua forma de coleta, adotando-se um boletim de ocorrências único para todo o território nacional, como na forma de se processar os dados, levando-se em conta a padronização das agregações nas tabelas a serem publicadas” (IBGE, 1992b, p. 6).

A preocupação dos técnicos do IBGE à época estava alinhada às diretrizes do Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquent (Ilanud). O “Manual para o estabelecimento de um sistema integrado de estatísticas de criminalidade” consiste em um estudo sobre os dados produzidos na América Latina (1983) e tinha como objetivo de ser um instrumento útil para os países que desejassem reestruturar suas estatísticas criminais, com a adoção paulatina de um sistema integrado (BOLANOS SÁNCHEZ, 1983).

O Manual do Ilanud recomendou para cada país da região o desenvolvimento de um sistema integrado de estatísticas de criminalidade cuja coleta e processamento de dados estivessem centralizados em um ente nacional com autoridade técnica e administrativa, preferencialmente um órgão estatístico nacional (BOLANOS SÁNCHEZ,

1983, p. 28). O órgão estatístico central e aqueles integrantes do sistema de Justiça (polícia, judiciário e administração penitenciária) deveriam definir a melhor forma de coordenar atividades e os mecanismos a serem utilizados, a fim de garantir a fluidez e o funcionamento adequado da coleta, processamento e publicação dos dados (BOLANOS SÁNCHEZ, 1983, p. 28).

A proposta de articulação entre o IBGE e o Ministério da Justiça na construção de indicadores de criminalidade era compatível com o proposto pelo Ilanud à época. O diagnóstico de descoordenação dos órgãos e da falta de consistência dos dados era uma realidade de grande parte dos países da América Latina. No Brasil, o IBGE já vinha aprimorando uma série de indicadores sociais, como os dados relativos à mortalidade junto ao Ministério da Saúde. A dificuldade maior dos técnicos do IBGE com as estatísticas criminais era o acesso aos dados junto aos órgãos policiais estaduais.

Todos os estudos e relatórios do IBGE analisados neste trabalho mostravam uma preocupação em criar indicadores que apontassem tendências de criminalidade. Não há menções sobre a população prisional. As informações sobre ocorrências de crimes e de pessoas custodiadas estavam concentradas nos mesmos órgãos de segurança pública em âmbito estadual/distrital, logo é de se supor que as dificuldades de acesso deveriam ser as mesmas. Como os relatórios enfatizam lacunas nos dados sobre ocorrências criminais, presume-se que a maioria dos estados sequer tinha informações sobre as pessoas custodiadas, mas apenas a quantidade de prisões efetuadas dentro de um determinado período.

Tendo em vista este cenário, o manual do Ilanud propunha um sistema integrado de estatísticas que contemplasse informações estatísticas derivadas das decisões administrativas e judiciais de prisão, denúncia, sentença e quanto à população penal (BOLANOS SÁNCHEZ, 1983, p. 31). O Manual sugeria as informações básicas a serem coletadas sobre a pessoa custodiada e egressa: (i) características pessoais (sexo, idade, lugar de nascimento, alfabetização, nível de instrução, ocupação); (ii) número de dependentes; (iii) situação jurídica; (iv) crime; (v) condenação imposta; (vi) tempo de prisão; (vii) situação jurídica (no momento do ingresso e da saída); (viii) motivo da saída da prisão (egressos); (ix) educação formal obtida ou trabalho recebido (BOLANOS SÁNCHEZ, 1983, p. 37-39).

Aparentemente as sugestões do manual do Ilanud não foram acolhidas pelos órgãos responsáveis pelas estatísticas criminais no Brasil. Não foram localizados outros documentos que informassem as tratativas do IBGE e do Ministério da Justiça na

produção destes dados e em que momento deixaram de integrar os anuários estatísticos do IBGE. Desde o início dos anos 1980, porém, surgiu a demanda do Executivo federal para envio de informações sobre pessoas e processos criminais, como se observa nos decretos de indulto presidencial e nos censos penitenciários dos anos 1990.

Os decretos, editados anualmente, previam o envio da estatística de pessoas indultadas ao Ministério da Justiça. Os poucos censos realizados não adotaram os parâmetros do Ilanud e os dados coletados se restringiram ao número de pessoas custodiadas por estabelecimento, por tipo de condenação, prisão (provisória ou definitiva), sexo, cor, crime e pena (CNPCCP, 1997).

### **5.3 Produção de dados criminais no período da manutenção (1992-2009)**

Vimos no [capítulo 4](#) que o relatório final da CPI (1976) repercutiu na estrutura e nas medidas do Ministério da Justiça em matéria penitenciária (CONGRESSO NACIONAL, 1976). Dentro da estrutura do Ministério, a Assessoria de Assuntos Penitenciários promoveu uma série de estudos que culminaram no anteprojeto de Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984c), e a criação do Depen concentrou em um órgão específico as ações de estímulo aos governos estaduais na construção de vagas prisionais.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 e a ausência de previsão sobre as atribuições administrativas em matéria penitenciária, seguiu-se a trajetória da autonomia estadual na gestão prisional e de esparsos incentivos financeiros do governo federal para dar suporte aos sistemas locais. A questão da autonomia administrativa dos entes federados e a falta de regulamentação nacional sobre as prisões conduzem ao debate sobre as relações intergovernamentais entre o governo federal e os entes subnacionais.

Vimos o quão problemáticas foram (e ainda são) determinadas ações do governo federal para repasse de recursos financeiros para a construção de vagas e aprimoramento dos estabelecimentos penais estaduais<sup>40</sup>. O governo federal aprimorou suas ferramentas de planejamento e monitoramento do emprego destes recursos pelos entes subnacionais. A maior parte dos entraves, porém, está nas gestões estaduais, que carecem de estrutura técnica e administrativa para a execução dos recursos segundo as exigências legais e do Depen.

---

<sup>40</sup> Além do extenso debate no capítulo anterior, mais detalhes sobre os programas federais estão no [Apêndice 2](#).

Especificamente em relação à produção estatística, vimos que, desde o início da República, os órgãos estaduais de estatística foram os responsáveis pela coleta e classificação de dados sobre criminalidade. A ausência de mecanismos indutores efetivos para fornecimento destas estatísticas ao Ministério da Justiça e ao Conselho Nacional de Estatísticas e a incapacidade de adaptação aos modelos estatísticos nacionais limitaram quaisquer avanços no setor. E, no início dos anos 1980, registramos a tentativa frustrada de aproximação do IBGE com o Ministério da Justiça na qualificação dos dados produzidos até então. Nos anos seguintes, as exigências do Depen por dados estaduais ocorreram por meio de instrumentos de adesão e a imposição de condicionalidades, por meio de exigências de aprimoramento contábil e de controle (Entrevista 2).

Mas a escolha do Depen por estabelecer incentivos financeiros em troca de informações passa necessariamente pelo diálogo e cooperação com os órgãos estatísticos estaduais, que têm sua própria burocracia, registros e classificações aplicáveis apenas à própria administração penitenciária. E estas são as informações que irão estimar a demanda e orientar o planejamento de construção de vagas, contratação de funcionários, assistência material e previsão orçamentária dos projetos apresentados pelos estados para pleitear recursos federais. De certa forma, estes instrumentos de adesão ficam limitados pelas desigualdades entre os estados e a impossibilidade de construir soluções lineares a todos, havendo os que nem sempre conseguem atender às exigências (Entrevista 2).

O cenário heterogêneo na produção de estatísticas pelos entes subnacionais forma um quadro de necessidades distintas que devem ser atendidas para se chegar a um denominador comum mínimo em matéria de estrutura administrativa e tecnológica, de coleta de dados e de capacitação para validação e envio destas informações.

A situação é ainda mais sensível quando observamos o diagnóstico de que a maior parte das informações se destinam às atividades de inteligência (prevenção de criminalidade). O uso de dados para análise e planejamento ainda não é uma realidade para diversos gestores estaduais, e o desafio de conciliar os interesses de limitações das gestões estaduais com as necessidades estatísticas do governo federal foi central na concepção e desenvolvimento de instrumentos de produção de informações nacionais, a exemplo do Sisdepen (Entrevista 20).

Em alguns casos, o ente federativo não tem qualquer interesse em compartilhar suas informações sob a justificativa de se tratar de questão de segurança pública, por falta de vontade política ou inércia institucional (Entrevista 20). A resistência em cooperar em razão da autonomia administrativa dos estados também é um obstáculo

em nível local a ser contornado pelo governo federal. Uma das pessoas entrevistadas mencionou a resistência do estado de São Paulo, o único que não encaminhou seus dados estatísticos para o Infopen no ano de 2015, argumentando que as informações desagregadas sobre o efetivo policial poderiam ensejar movimentos de resgate de presos (Entrevista 8). Mesmo após um pedido direto feito pelo ministro ao governador do Estado, a demanda não foi atendida e São Paulo foi o único de 27 estados a não ter os dados publicados no Infopen (Entrevista 8)<sup>41</sup>.

As relações federativas entre Depen e gestões estaduais, as desigualdades administrativas e a resistência ao fornecimento de informações irão pautar todas as tentativas de consolidação de dados e como estas condições promoveram um aprendizado institucional pelo Depen, como relata uma das pessoas que participou da concepção e implantação do Sisdepen (mais recente base de dados do Depen).

Na etapa de validação do projeto, houve um esforço do gestor do Sisdepen em “sempre devolver o sistema ou apresentando alternativas para que possa fazer com que os estados ou os gestores tenham confiabilidade no sistema e possam assim, de forma tranquila, fornecer todos os dados solicitados (...) sabe, não foi nada imposto, foi algo construído e era isso que era legal” (Entrevista 20). Este compromisso entre o gestor do sistema e os entes federados sugere a organização de estruturas de interdependência e ajustamentos mútuos, visando realizar uma tarefa coletiva a partir de uma estratégia de compromissos comuns e formas compartilhadas de implementação de programas, de forma a atender, na medida do possível, as necessidades individuais.

Nesta seção veremos como o Depen avançou na adoção de instrumentos de produção estatística por meio de incentivos financeiros e, posteriormente, com a conjugação destes incentivos com instrumentos de acordo e cooperação com os entes

---

<sup>41</sup> A questão repercutiu no Supremo Tribunal Federal. Na mesma época, o plenário do Tribunal estava julgando a medida cautelar da APDF 347. Um dos pedidos iniciais desta APDF era que o governo federal elaborasse e encaminhasse ao STF, no período máximo de 3 meses, um plano nacional visando à superação do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro dentro de um prazo de 3 anos. Os ministros ponderaram que, para exigir este plano, precisariam de um diagnóstico. Chegou à apreciação dos ministros o “Levantamento de Informações Penitenciárias do Ministério da Justiça”, que não tinha os dados relativos ao estado de São Paulo (STF, 2015b, p. 185). Considerando que o estado possui um terço da população carcerária do país, a maioria dos ministros decidiu por determinar à União e ao estado de São Paulo o fornecimento de informações sobre o sistema penitenciário. Zavascki lembrou que o “Levantamento” mencionava todos os esforços do órgão com prorrogações de prazos, solicitações reiteradas e adequação do formato de entrega dos dados, mas ainda assim o Estado de São Paulo não havia respondido ao levantamento (STF, 2015b, p. 188). O ministro Roberto Barroso apontou que os dados importavam para que ele e os demais ministros pudessem “construir uma solução”. E que isso não aconteceria se um “ator importante como o Estado de São Paulo não quer[quiser] dar as informações” (STF, 2015b, p. 195).

federados. As primeiras iniciativas consistiram na definição de obrigações normativas, mas sem a imposição de sanções no caso de descumprimento, a exemplo dos decretos de indulto e censos penitenciários (subseção 5.3.1 e 5.3.2). Em seguida, o descumprimento das obrigações normativas de envio de dados veio acompanhado de restrições ao acesso de recursos financeiros, como ocorre com o Infopen (subseção 5.3.3).

### **5.3.1 Quadros estatísticos nos decretos de indulto**

A partir da criação do CNPCP, em 1980, o governo federal passou a requerer dados sobre pessoas indultadas aos governos estaduais e ao Poder Judiciário. O decreto presidencial de indulto de 1981, por exemplo, dispôs que os Conselhos Penitenciários e os juízes da execução deveriam enviar “ao CNPCP a estatística dos processos atinentes ao indulto” (BRASIL, 1981). No decreto seguinte, a determinação foi mais específica e coube aos órgãos centrais da administração penitenciária informar “o número de presos cumprindo penas, de processos apreciados e o número de libertados por indulto ou comutação (redução) de pena” (BRASIL, 1982).

Os decretos, a partir de 1983, traziam anexo um modelo de quadro estatístico a ser preenchido pelos órgãos de administração penitenciária com a indicação de alguns crimes, critério para indulto e número de homens e mulheres libertados (BRASIL, 1983). O modelo deste quadro estatístico foi anexado aos decretos editados até o ano de 2015, com poucas variações na indicação dos crimes que deveriam ser contabilizados (Figura 11).

*Figura 11 Modelo de quadro estatístico do Decreto n.89.087/1983*

QUADRO DEMONSTRATIVO A QUE SE REFERE O ARTIGO 10, DO DECRETO nº 89.097/83.

MOTIVO DETERMINANTE DA CONDENAÇÃO	BENEFICIADO PELO ARTIGO					
	1º		1º Par. Único		2º	
	MAS	FEM	MAS	FEM	MAS	FEM
CRIMES CONTRA A VIDA						
Homicídio						
Lesões Corporais						
Infanticídio						
Outros						
CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO						
Furto						
Roubo						
Latrocínio						
Estelionato						
Outros						
CRIMES CONTRA OS COSTUMES						
Estupro						
Atentado violento ao pudor						
Sedução						
Outros						
CRIMES CONTRA A SAÚDE PÚBLICA						
Tráfico / Uso de entorpecentes						
Outros						
CRIMES CONTRA A FÉ PÚBLICA						
Falsificação de moedas						
Outros						
OUTROS CRIMES						
CONTRAVENÇÕES						
PEDIDOS INDEFERIDOS						
PEDIDOS EM ANDAMENTO						
TOTAL						

Fomte: BRASIL (1983)

A previsão normativa do quadro estatístico de pessoas indultadas era um dos poucos instrumentos que obrigavam o envio de dados prisionais ao governo federal, sendo poucos os estados que atendiam à determinação. A partir do decreto de indulto de 1997, previu-se que o quadro estatístico seria fiscalizado pelo Depen e “verificado nas



oportunidades de inspeção ou de estudo de projetos lastreados em recursos do Funpen” (BRASIL, 1997a). A partir do decreto do ano de 2015, some a obrigação e a condicionalidade para o acesso a recursos financeiros.

O quadro estatístico mostrava a preocupação de apenas contar o número de pessoas libertadas e não de medir o impacto que o indulto poderia ter sobre a população prisional. Tanto é que os quadros indicavam quais crimes deveriam ser contabilizados – como homicídio, furto, roubo, tráfico ou uso de entorpecentes, contravenções –, o fundamento da libertação (critérios humanitários ou quantidade de pena já cumprida) e a quantidade de homens e mulheres libertados. O quadro é atécnico e impreciso e os dados a partir dali produzidos representavam pouco ou nada da população prisional.

Primeiro porque o quadro apenas indicava o “nome do crime”, sem especificar as diferentes condutas e circunstâncias previstas na legislação. Não distinguia o tráfico do uso de entorpecentes ou os tipos de contravenções penais, entre outros. Além disso, tampouco especificava o critério de indulto, somente descrevia o que havia fundamentado a decisão (idade, deficiência física, doença grave e quantidade de pena cumprida por condenados primários e reincidentes). Por fim, trazia o apontamento de “pedidos indeferidos” e “em andamento”, sem espaço para especificar o motivo do indeferimento ou de envio posterior dos dados relativos aos pedidos em andamento.

O relatório do censo penitenciário de 1995 contém um quadro com os números totais de indulto concedidos por estado em relação ao ano anterior. Mas o relatório não explicou se o quadro corresponde a processos criminais ou pessoas libertadas e tampouco indicou o crime correspondente e/ou a proporção em relação à população carcerária total. Os dados disponíveis pouco contribuem para a discussão sobre o indulto como instrumento de política pública voltada à redução da população prisional (BRASIL, 1997a, p. 49).

A falta de transparência das estatísticas de indulto só se tornou uma questão para o governo federal a partir de 2008, quando os decretos incluíram como atribuição do Depen a publicação na internet do quadro estatístico, discriminado por gênero e unidade federativa e contendo as informações sobre a quantidade de pessoas favorecidas por cada decreto.

### **5.3.2 Censos penitenciários**

A literatura menciona a realização de censos penitenciários no país a partir de 1993, mas com poucos detalhes sobre a elaboração e a forma de coleta de dados (SALLA, 2012). Tive acesso ao relatório do censo penitenciário de 1995 e presumo que os demais censos sigam as mesmas estrutura e estratégia de obtenção de dados, que serão detalhadas a seguir.

O censo penitenciário de 1995 foi resultado de uma parceria do Depen com os órgãos de administração penitenciária e/ou das secretarias de segurança estaduais. Diante “[d]as inúmeras dificuldades que a maior parte dos estados apresenta na área da coleta de dados, resultantes da falta de informatização”, o CNPCP encaminhou formulários a serem preenchidos pelos estados. A maior parte deles conseguiu reunir “proporção considerável das informações solicitadas” (CNPCP, 1997, p. 9). Os estados restantes, que correspondiam a menos de 10% do total de pessoas presas no país, apresentaram apenas dados gerais. Para o Depen, entretanto, “o resultado final não chegou a sofrer alterações dignas de nota” (CNPCP, 1997, p. 9).

Os órgãos estaduais ficaram responsáveis pela coleta e o CNPCP pela análise, codificação, digitação, consolidação e publicação dos dados preenchidos nos formulários. A proposta do censo era justamente construir um quadro geral do sistema penitenciário no país e determinar o número total de pessoas custodiadas em estabelecimentos penitenciários, emarceragens policiais e cadeias públicas, sendo estas duas últimas de responsabilidade exclusiva das secretarias de segurança.

O relatório do censo não explicitou a metodologia de coleta e construção dos dados, mas ressaltou a precariedade das informações prestadas, uma vez que estados como Amapá, Bahia, Ceará e Rio Grande do Norte não responderam integralmente os questionários.

Alguns quadros apresentados no relatório revelam mais sobre o que não foi registrado. O quadro “distribuição de presos por extensão de pena” traz o número de pessoas condenadas por tempo de duração da pena em cada estado da federação. Cinco estados deixaram o dado em branco e mais da metade que o preencheu não dispunha desta informação (56,4%). A falta de informação é um indício da falta de cooperação da administração penitenciária com o Judiciário estadual, que não sistematizou ou não compartilhou dados sobre cumprimento da pena de prisão, como o tempo de duração (Figura 12).

*Figura 12 Quadro Número de presos por extensão da pena do Censo Penitenciário de 1995*

**Quadro XIV**  
**Número de presos por extensão da pena**

Estados	até 1 ano	+1 a 2	+2 a 4	+4 a 8	+8 a 12	+12 a 20	+20	Sem Inf.	Total
Acre	8	12	64	51	48	41	13	149	386
Alagoas			20	43	35	53	29	298	478
Amapá								297	297
Amazonas	4	7	68	105	53	32	27	305	601
Bahia								2.617	2.617
Ceará								3.455	3.455
Distrito Federal	1	24	86	204	88	87	62	1.739	2.291
Espírito Santo	7	17	66	177	81	133	82	1.207	1.770
Goiás								2.628	2.628
Maranhão			79	51	90	192		1.993	2.405
Mato Grosso		2	127	205	98	280	38	1.058	1.808
Mato G. do Sul	110	395	583	338	179	193	197	1.144	3.139
Minas Gerais	7	44	205	426	326	393	427	10.687	12.515
Pará	2	6	104	207	114	156	50	1.387	2.026
Paraíba	37	47	315	500	333	852	580	2.372	5.036
Paraná								8.160	8.160
Pernambuco	236	470	470	940	1.175	940	470		4.701
Piauí	5	15	50	55	34	95	28	269	551
Rio de Janeiro	19	280	1.695	3.323	1.358	1.217	1.329	7.247	16.468
Rio G. do Norte								795	795
Rio G. do Sul	135	262	961	2.033	1.010	1.371	993	4.149	10.914
Rondônia	41	25	192	200	70	86	33	1.200	1.847
Roraima	1		5	15	9	21	6	66	123
Santa Catarina	54	166	546	672	507	305	215	1.056	3.521
São Paulo	446	61	4.550	9.928	5.556	9.382		28.855	58.778
Sergipe	13	17	68	155	81	97	33	637	1.101
Tocantins	2	4	22	28	23	31	11	228	349
Total	1.128	1.854	10.276	19.656	11.268	15.957	4.623	83.998	148.700

Fonte: Secretarias Estaduais de Justiça e Segurança

Obs.: campo em branco: não informado

No diagrama não entra coluna "Sem Inf."

Fonte: BRASIL (1997)

Além dos censos penitenciários, o Depen, o CNPCP e o IBGE enviavam ofícios aos governos estaduais requisitando estatísticas prisionais e, em seguida, divulgavam os dados consolidados do país. As consolidações eram esporádicas e carentes de metodologia padronizada que permitisse estabelecer uma série histórica consistente

(MOURA, 2018). A coleta sistemática e contínua de dados prisionais somente tem início a partir do lançamento do Infopen no ano de 2004<sup>42</sup>.

### **5.3.3 Infopen**

O Infopen foi lançado em 2004 pelo Depen/MJ como um programa de coleta de dados sobre os estabelecimentos penais (vagas) e da população prisional (gênero e situação processual). Por meio de acordos de cooperação entre o governo federal e os estaduais/distrital, a alimentação dos dados passou a ser feita diretamente pelo gestor da unidade prisional, não dependendo mais do envio de resposta a ofícios do governo federal (DEPEN, 2009). O gestor encaminhava os respectivos formulários ao gestor do órgão de segurança pública e/ou administração penitenciária que, por sua vez, deveria validar e consolidar os dados e encaminhá-los ao Depen (DEPEN, 2017a).

O instrumento deveria ser atualizado periodicamente pelos gestores, de modo a consolidar um “cadastro único, confiável e atualizado de estabelecimentos penais e transparecer à sociedade as informações sobre a realidade penitenciária brasileira de modo mais efetivo” (DEPEN, 2006). O CNPCP recomendou que a liberação dos recursos do Funpen fosse condicionada à garantia de fornecimento e atualização dos dados no Infopen, e que o Depen disponibilizasse equipamentos e tecnologias necessárias aos estados/DF, inclusive para as penas alternativas à prisão (DEPEN, 2006; 2008a; 2009). Ainda assim, os governos estaduais tinham dificuldade em fornecer dados básicos e, mesmo naqueles disponíveis, havia inconsistências (DEPEN, 2009).

Tendo este diagnóstico em vista, o Depen desenvolveu um novo módulo no sistema do Infopen, denominado Infopen Gestão, com o objetivo de informatizar os estados que não tinham controle sobre o respectivo sistema penitenciário, unificar as bases de dados existentes à época e diminuir as inconsistências nos dados produzidos (DEPEN, 2009, p. 5). O InfoPen Gestão permitia o cadastramento de informações sobre cada pessoas custodiada (DEPEN, 2009, p. 5).

A primeira parte dos relatórios do Infopen informava dados sobre a população prisional total – gênero, regime prisional, com ou sem condenação (provisório) –, ou

---

<sup>42</sup> O projeto de lei que institui o Estatuto Penitenciário Nacional previa a realização de censos penitenciários nacionais a cada seis meses, mas foi arquivado no ano de 2015 (CONGRESSO NACIONAL, 2011).

medidas de segurança – número total de estabelecimentos e de vagas em todo o sistema e sob a custódia dos órgãos de segurança pública (Figura 13). A segunda parte reunia gráficos e tabelas com as mesmas informações consolidadas para todo o Brasil, além de outras sobre crimes cometidos, faixa etária, escolaridade e estrangeiros (as).

Figura 13 Figura do relatório do Infopen sobre o sistema prisional estadual



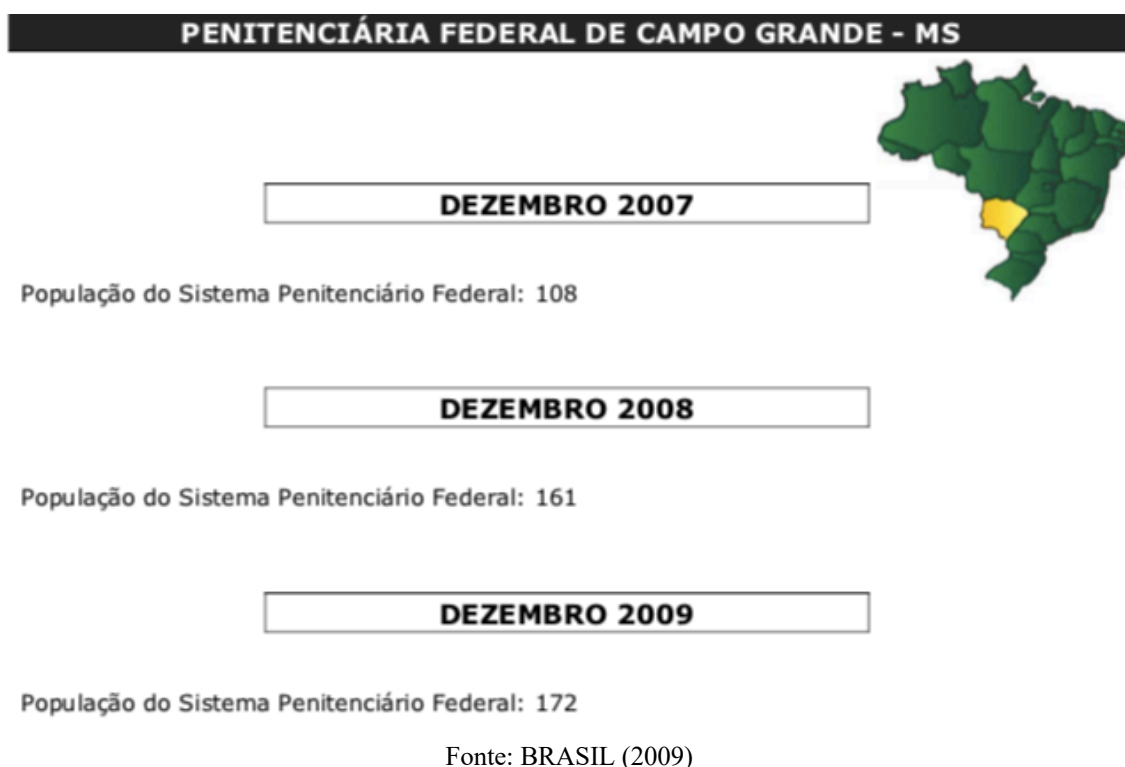
Fonte: BRASIL (2009)

A despeito dos avanços na consolidação destas informações, o Infopen não se tornou o esperado “mecanismo de comunicação entre órgãos de administração penitenciária e ponte estratégica para órgãos da execução penal” (DEPEN, 2006). A causa principal pode ser atribuída à adesão parcial e ao baixo comprometimento dos estados da federação quanto à busca das informações solicitadas pelo Depen/MJSP. Relatórios publicados no período explicitam que a “coletânea [Infopen] se ressentia de algumas informações que se espera sejam supridas pelos setores responsáveis” (DEPEN, 2006; 2007; 2008a; 2009), mesmo com a adoção de mecanismos de incentivo promovidos pela União e repasse de recursos condicionados à adesão ao sistema de dados.

Os relatórios do Infopen apontavam inconsistências nos dados estaduais, mas também vemos que o próprio Depen não fornecia muitas informações sobre as pessoas custodiadas no sistema penitenciário federal (Figura 14). No relatório de 2008 constava apenas a quantidade de pessoas presas por estabelecimento federal e, aparentemente, este número não era contabilizado nos quadro consolidados (DEPEN, 2009). Embora poucas

peessoas estejam custodiadas no sistema federal, os poucos dados disponíveis sugerem limitações do próprio Depen em produzir informações sobre o sistema sob sua responsabilidade.

*Figura 14 Imagem do relatório do Infopen sobre o sistema prisional federal*



A despeito da inconsistências dos dados estaduais, o processo de coleta e análise dos dados do Infopen foi continuamente aprimorado (DEPEN, 2017a). No ano de 2014, o instrumento foi totalmente reformulado para abranger a coleta de dados relativos ao fluxo de entrada e de saída no sistema prisional, à infraestrutura dos estabelecimentos penais e às políticas de assistência (DEPEN, 2017a).

Moura (2018) coordenou o processo de revisão da metodologia e do instrumento de coleta de informações junto às unidades penais e aponta o “cenário bastante alarmante” da gestão da informação sobre os estabelecimentos penais estaduais no ano de 2014 (MOURA, 2018). “O próprio Depen não dispunha, em 2014, de acesso aos microdados das unidades prisionais que deram origem à série histórica de indicadores do Infopen” (MOURA, 2018, p. 120). Algumas das planilhas estaduais apresentavam divergência entre os dados informados pelas unidades prisionais e aqueles validados pelos gestores estaduais. Apesar de os dados consolidados por estado serem gerados automaticamente, gestores estaduais validavam apenas os dados gerais, sem alterar

necessariamente as informações da unidade que era fonte de inconsistência (MOURA, 2018, p. 121).

A falta de padronização se refletia no banco de dados do Infopen, o que levou à reformulação da metodologia, modernização do instrumento de coleta e ampliação do número de campos do formulário (DEPEN, 2015, p. 9). As divergências nas respostas foram minimizadas com a inclusão de descritores em cada campo e perguntas específicas quanto à disponibilidade do dado. Em um segundo momento, especialistas e organizações da sociedade civil foram convidados a debater a metodologia e realizar a revisão do formulário, que posteriormente foi pactuado com os gestores estaduais (DEPEN, 2015, p. 9). Uma das entrevistas aponta o rigor metodológico que pautou o preenchimento dos novos formulários do Infopen. Os dados preenchidos pela pessoa responsável na unidade prisional eram validados pelos gestores das Secretarias Estaduais e posteriormente pela equipe do Depen, que retornava ao gestor eventuais inconsistências:

A metodologia era supercuidadosa no sentido de que, se era alimentado por pessoa indicada pelo diretor da unidade prisional, era consolidado pelo estado, o secretário fecha aquele pacote das informações do estado e mandava para gente. A gente fazia uma análise, fazia uma crítica de consistência, mandava para eles depois confirmarem. Então havia esse *double check* da autoridade penitenciária estadual para aquele dado. (Entrevista 8)

As escolhas metodológicas de revisão do instrumento de coleta impactaram na série histórica do Infopen, cujos relatórios anuais eram publicados desde 2005. Moura (2018) pondera que algumas mudanças foram necessárias para aumentar a uniformidade e confiabilidade dos dados. Apesar das alterações metodológicas, várias limitações ainda não foram superadas, como a precariedade na coleta de dados e o intercâmbio de informações com outros órgãos do sistema de Justiça criminal. Os dados também permanecem agregados por unidade prisional e não por pessoa privada de liberdade, “limitando-se a retratar apenas um quadro estático e pretérito da população prisional”. Os dados também não abrangem o cumprimento de alternativas penais (MOURA, 2018).

Mesmo após esta grande revisão metodológica, o Infopen continuava a retratar uma fotografia da população em determinado momento (data de coleta de dados), não sendo possível identificar o fluxo de entrada e saída de pessoas nos sistemas estaduais. Ainda assim, é possível notar um avanço nas relações entre Depen e estados, antes baseado em incentivos econômicos para o fornecimento de dados, para um modelo de acordos pactuados quanto aos instrumentos e meios de execução.

## **5.4 Produção de dados criminais no período da concentração (2009-2018)**

Neste período se concentram as principais iniciativas de produção estatística por diferentes atores da política penitenciária. A concepção do Sisdepen sugere, como vimos acima, um esforço baseado em compromissos comuns e formas compartilhadas para a solução de problemas complexos (subseção 5.4.1). Já o CNJ investiu em três bases de dados independentes com metodologias e finalidades distintas, o CNIEP, o BNMP e o SEEU (subseção 5.4.2). O “Sistema em Números”, por sua vez, é a iniciativa do CNMP para divulgar os relatórios de inspeções prisionais conduzidas por promotores de Justiça (subseção 5.4.3).

Outros órgãos públicos e atores da sociedade civil também se organizaram para a divulgação de relatórios e documentos sobre as condições prisionais (subseção 5.4.4). A abordagem desses documentos é, em sua maioria, qualitativa, e eles se constituem como fontes complementares para a compreensão das dinâmicas de violações de direitos humanos.

### **5.4.1 Sistemas de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen)<sup>43</sup>**

No ano de 2011, o governo federal apresentou anteprojeto de lei ao Congresso Nacional para criação do “sistema de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança”. A justificativa do projeto mencionava a superlotação nas unidades prisionais, a constatação de ilegalidades pelo prolongamento indevido da pena ou da permanência em regime prisional inadequado e os correspondentes custos sociais e financeiros. O objetivo da ferramenta – posteriormente denominada Sisdepen – era de organizar informações sobre o cumprimento das penas, bem como o gerenciamento das informações penitenciárias em nível nacional, por estado e por estabelecimento penal (BRASIL, 2012c; MOURA, 2018; ENTREVISTA 8).

A aprovação do projeto sob a Lei nº 12.714/2012 trouxe segurança jurídica às ações federais para criação de um sistema de informações em cooperação com os estados/DF. Vimos os entraves dos entes federados no compartilhamento de informações e os então recentes mutirões carcerários conduzidos pelo CNJ explicitavam a situação de ilegalidade, com prisões além do tempo da sentença. A lei atribuiu ao Poder Executivo

---

<sup>43</sup> O relato completo sobre o Sisdepen, o processo de aprovação da lei e seus módulos integrantes estão no [Apêndice 3](#).



federal a responsabilidade pelo desenvolvimento e implantação do sistema e às autoridades policiais estaduais/DF, ao juiz e ao diretor do estabelecimento penal coube o lançamento de dados e informações.

Inicialmente, o Ministério da Justiça celebrou contrato com empresa de consultoria e assessoria em informática para o desenvolvimento do sistema. Falhas no produto contratado implicaram a não homologação pelo Ministério da Justiça, que recorreu ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para elaborar a concepção inicial do Sisdepen e posterior desenvolvimento. Segundo um dos gestores envolvidos, o Serpro também atendia a uma demanda interna do Depen de construir um sistema que permitisse a validação contínua dos dados:

Ele começou a ser desenhado em maio de 2015, porque a plataforma que tinha anteriormente a gente praticamente zerou, porque foi contratado um produto que, no fim, acabou não sendo entregue e, inclusive, teve problemas de rompimento de contrato e aplicação de multa até por não ter entregue o produto. Aí se optou então pelo Serpro. (...) nós pegamos muita coisa da própria base ou da expertise do Serpro relacionada as declarações de Imposto de Renda, porque as declarações de imposto de renda elas estão a toda hora sendo validadas. Então a ideia era trazer a expertise do Serpro em relação a esse confrontamento e validade de informações a todo momento. (Entrevista 20)

A alimentação e extração de informações exige uma conexão de internet de banda larga e equipamentos modernos, especialmente nos estabelecimentos penais. Como muitos estados não têm esta estrutura mínima, o Depen cedeu 1.028 computadores para 12 estados do país (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2017), mas o acesso à internet pelas unidades prisionais ainda é um problema a ser superado, segundo o próprio Depen (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2017, p. 27). As desigualdades entre as estruturas administrativas, entre os estabelecimentos e entre os estados aumentam o desafio de implantação de um sistema nacional, o que exige a pactuação de soluções que alinhem procedimentos de administração intergovernamental com distintas heranças institucionais (GRIN, ABRUCIO; BERGUES, 2018).

A dificuldade de disponibilizar conexão de internet de banda larga nos estabelecimentos penais trazia junto uma série de questões também desconhecidas pelos governos estaduais, como identificar o número de unidades sem telefone, sem computadores ou sem pessoal disponível para o preenchimento dos dados. O excerto é interessante porque sintetiza alguns dos desafios do Depen no alinhamento de soluções que atendessem às necessidades locais e é ilustrativo do esforço de soluções criativas para

contornar os problemas de implementação. Vemos ainda a preocupação da gestão federal em amarrar investimentos na infraestrutura dos estabelecimentos com contrapartidas a serem fornecidas pelos estados, como aquisição de maquinário (computadores) e acesso à internet:

E20: (...) agora, como é que eu vou pegar a extração de dados de unidades prisionais do interior do estado do Amazonas, que eu não tenho acesso à internet, que eu não tenho mecanismos de comunicação instantânea, tudo era pensado nisso. E aí a gente bolou uma forma de alimentação *offline* do Sisdepen. O que significa isso? O diretor da unidade, ele vai fazendo a movimentação, o Sisdepen ele operava *offline*, então ele vai fazendo a gestão ali, fazendo toda a movimentação dentro do sistema, dentro do Sisdepen, mas, num determinado momento do dia ou a cada tantos dias, havia uma conexão, mesmo que momentânea, simplesmente para o Sisdepen ir lá buscar aqueles dados que tinham ocorrido. Então se pensava: como é que nós vamos fazer isso? Vamos botar internet via rádio? E aí fica tudo muito custoso. E aí se pensava em contrapartida do estado: “olha, o estado vai usar o sistema que vai ser importante para o entendimento do sistema prisional e, mais do que isso, para ele dimensionar a forma e como vai investir na área de política pública na área prisional, certo? Aqui, vai ser interessante para o estado sim”. Então ele vai ter que dar uma contrapartida, então compra máquinas, maquinário, compra a internet via rádio, se pensava sempre nisso, né? De todos os mapas, todas as possibilidades. Quantas unidades prisionais no Brasil não tinham sequer telefone? Quantas unidades prisionais não tinham sequer acesso à internet? Quantas unidades prisionais estavam aptas a alimentar o sistema instantaneamente ou teria que ser *offline*? Então tudo isso tinha se desenhado através de pesquisas que demoraram um tempão. Você sabe disso, não é tão simples, demanda do estado: “quantas unidades prisionais vocês têm?” Aí o estado responde, (...) faz a compilação de todas as informações de todos os estados para começar a desenhar a solução. Então é tudo muito complexo isso, mas se avançou muito nesse ponto. (Entrevista 20)

Os entes federados podem aderir ao Sisdepen como sistema próprio de gestão prisional ou promover a interoperabilidade dos seus sistemas para envio dos dados ao Depen, desde que assegurem o mínimo das informações exigidas e que permitam a interoperabilidade com os demais sistemas estaduais e o nacional. Contudo, a interoperabilidade consistiu em mais um entrave na implementação, o que também explicava a baixa adesão dos estados que já tinham ferramentas próprias de gestão prisional ao sistema federal (Entrevista 2).

Nenhum dos estados possui sistema para acompanhamento de execução das penas nos moldes estatuídos pela Lei 12.714/2012, seja pela incompletude de informações disponibilizadas, seja pela falta de interoperabilidade entre os sistemas. Em resumo, a padronização dos dados e a interoperabilidade se torna ainda mais complexa porque cada estado/DF tem demandas e necessidades distintas para atender às exigências legais. A Lei 12.714/2012 definiu o Executivo federal como a instância responsável pela

gestão do sistema nacional, mas nada dispôs sobre a gestão e o acompanhamento no âmbito dos estados/DF. Esta variável também pode explicar as dificuldades na pactuação com os estados para implementação do sistema e sua interoperabilidade.

As instâncias decisórias que compõem a estrutura de governança do Sisdepen envolvem diversos atores da execução penal, mas a iniciativa teve apenas natureza formal, já que foram registradas poucas reuniões conjuntas (TCU, 2017, p. 29)<sup>44</sup>. A falta de efetividade destas instâncias decisórias pode ter como causa as frequentes mudanças no comando do Ministério desde 2015, com impacto sobre as interlocuções institucionais.

Além disso, a maior parte dos atores pertence a outros órgãos do governo federal. A instituição de instâncias decisórias por meio de uma portaria interna não tem o condão de obrigar servidores externos ao Ministério da Justiça. De todo modo, a previsão de mecanismos de governança do Sisdepen, mesmo que por meio de portaria, sugere uma tentativa do Ministério em envolver atores diversificados no ambiente institucional, como também em estabelecer parcerias externas com entidades de outras esferas governamentais, considerando as especificidades, necessidades e capacidade de integração ao sistema.

Para superar alguns destes entraves, o TCU concluiu que é necessário definir um agente estadual responsável por prover os meios necessários à interoperabilidade entre os sistemas estaduais e entre estes e o sistema nacional ou, se for o caso, o acesso direto ao Sisdepen (TCU, 2017). Da mesma forma que o Depen é o órgão responsável pelo sistema nacional, cada estado poderia atribuir a um órgão específico a tarefa de integração dos sistemas do Poder Judiciário, da autoridade policial e da gestão prisional e entre estes e o Sisdepen.

Além da interoperabilidade com os sistemas estaduais, a remessa de dados entre o Sisdepen e o SEEU do CNJ está em fase de execução. O aperfeiçoamento e aprimoramento da base de dados do Sisdepen e sua interoperabilidade com o SEEU está atualmente sob o guarda-chuva do programa Justiça Presente do CNJ (CNJ, 2020f). Até a etapa de redação desta tese, em maio de 2021, encontramos informações que indicavam

---

<sup>44</sup> O Conselho Superior é presidido pelo diretor-geral do Depen e composto por dezesseis membros oriundos de órgãos do Ministério da Justiça, da Secretaria de Direitos Humanos, do DMF/CNJ, do CNMP, do Colégio Nacional de Defensores Públicos-Gerais (Condege), do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), do CNPCP, da Comissão Nacional de Fomento à Participação e Controle Social na Execução Penal (CNFPCS) e cinco representantes do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Justiça, Direitos Humanos e Administração Penitenciária (Consej), sendo um de cada região geográfica do país.

o cadastro, no Sisdepen, de mais de 70% das pessoas privadas de liberdade (DEPEN, 2020a).

Hoje o Sisdepen é a principal ferramenta informatizada do Poder Executivo Federal para orientar as ações do Depen no suporte aos estados/DF e nas demais ações integradas do Ministério da Justiça na área de segurança pública, inclusive com previsão expressa no Plano Nacional de Segurança Pública (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2017b). Apesar das dificuldades de implantação, observa-se que a cooperação do CNJ para promover a interoperabilidade dos sistemas contribuiu para o avanço significativo no cadastro de pessoas, ficando pendente o desenvolvimento de ferramentas de gestão previstas nos demais módulos.

#### **5.4.2 Dados sobre pessoas custodiadas e estabelecimentos penais do Conselho Nacional de Justiça**

No [capítulo 4](#) definimos o período da concentração (2009-2018) como aquele em que os Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo desenvolveram uma série de ações e propostas de atuação coordenadas no sistema penitenciário nacional. Especificamente no âmbito do Poder Judiciário, as ações foram desenvolvidas em duas grandes frentes: a primeira foi a agenda do sistema penitenciário, em que o STF julgou várias questões estruturais sobre as condições de cumprimento de pena e dos estabelecimentos penais, e a segunda foram as ações administrativas promovidas pelo CNJ no âmbito da execução penal, por meio do DMF/CNJ.

Até então, o Poder Judiciário dependia de informações das secretarias dos governos estaduais para controlar o número de pessoas custodiadas que, como vimos, tinham (e ainda têm) problemas na contagem, na tipificação de crimes e na categorização da situação jurídica de cada pessoa. O CNJ foi o gestor e o catalisador de uma série de ações em parceria com os Tribunais de Justiça estaduais e Tribunais Regionais Federais para traçar diagnósticos dos sistemas penitenciários, inicialmente com os mutirões carcerários, a instituição de grupos de monitoramento e fiscalização (GMF) no âmbito de cada tribunal e a criação de um “sistema de execução penal unificado” para todos os tribunais do país.

Neste sentido, o CNJ desenvolveu três ferramentas informatizadas para o aperfeiçoamento da gestão da pena e do controle da população carcerária. O Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP) consolida dados presentes

em relatórios de inspeção de estabelecimentos penais feitos por juízes. O Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 2.0) permite o controle da expedição de mandados de prisão e de soltura em âmbito nacional, com a identificação de todos processos judiciais que dão lastro às prisões ou às ordens de prisão. E, por fim, o SEEU é a ferramenta de gestão dos processos de execução penal de todo o país.

Atualmente, as três bases de dados coexistem e passam por aprimoramentos independentes. Existe a previsão de interoperabilidade do SEEU com o BNMP 2.0 e com outros sistemas pertinentes por meio da construção de interfaces de comunicação e alimentação, com articulação entre os tribunais e com o Poder Executivo local (BRASIL, 2021b). As mudanças na presidência do CNJ (mandato de dois anos) afetam a gestão e a definição das prioridades em relação aos sistemas informáticos. Mesmo a transição entre as equipes ligadas à presidência do CNJ afeta a continuidade dos projetos de sistemas de informação.

O que aconteceu: acho que a transição do Lewandowski para Carmen Lúcia foi muito ruim e traumática, que realmente não houve diálogo de transição, como não houve dela para o Toffoli. E aí, nesse aspecto, os caminhos de convencimento ficam pessoalizados, essa é uma crítica séria que eu faço. Eu posso fazer tranquilamente porque não acho desrespeitosa, é a todos os presidentes do Supremo. O mandato no CNJ é muito curto, não existe de fato um plano, o que existe é formalmente, mas não existe de fato o planejamento de longo prazo e esses projetos que são estratégicos não se exaurem em dois anos. Então a cada mudança, você tem retrocessos (Entrevista 8).

A gestão Lewandowski (2014-2016), por exemplo, definiu o SEEU como parte da “política nacional judiciária” e tornou este sistema o padrão de processamento de informações e da prática de atos processuais relativos à execução penal (CNJ, 2016c). Para tanto, coube aos Tribunais estaduais adaptarem seus sistemas internos para viabilizar a operabilidade com o SEEU. Havia limitações técnicas no SEEU que impediam sua implantação em todo o país. De acordo com a Entrevista 8, vários órgãos cobravam melhoras no desenvolvimento da plataforma:

Só que o SEEU estava dando muito problema pelo seguinte: o sistema tinha sido desenvolvido pelo TJPR e eles lá usam a plataforma de processo eletrônico que é diferente da plataforma que o próprio CNJ usa. (...) Já tinha integração de alguns estados, estava começando a amadurecer e daí deu problemas de desenvolvimento (...). Como é que o CNJ, que tem o papel de coordenar a política, monitorar as informações penitenciárias, monitorar o preso e a política como um todo, fica dependente de um sistema sem equipe, sem desenvolvimento? Para eu ceder uma base de dados que tem padrão nacional, eu fico dependendo do técnico de informática do TJPR, que é um só, que quando tira férias... e a TI do CNJ não incorporou esse projeto do SEEU. Então a gente tinha um grande dilema aí. Embora eu achasse o SEEU bom, [havia] uma crítica de vários juízes dizendo [que] o CNJ não pode adotar uma

plataforma que é contrária à própria plataforma do processo judiciário eletrônico. E não é só Judiciário, é Ministério Público, Defensoria, OAB cobrando as melhorias. (ENTREVISTA 8)

Já na gestão Carmen Lúcia no CNJ (2016-2018), o STF julgou o RE 641.320 – que se decidiu pela impossibilidade de cumprimento de pena em regime mais grave – e determinou que o CNJ estruturasse um Cadastro Nacional de Presos<sup>45</sup>. Sensível às críticas então vigentes sobre o SEEU, a gestão optou pelo aprimoramento do já existente BNMP, tornando-o uma ferramenta de contagem dinâmica do número de pessoas presas com base no cadastro de mandados de prisão.

O BNMP tinha algumas vantagens em relação ao SEEU. A primeira é que o BNMP gerava dados consistentes sobre o número de pessoas custodiadas, já que toda prisão (provisória ou definitiva) necessariamente depende da expedição de um mandado de prisão. Já o SEEU era um sistema de execução penal, que abrange pessoas em cumprimento de penas não prisionais e não gerenciava pessoas presas cautelarmente. A segunda vantagem é que o BNMP já era conhecido dos órgãos policiais e tribunais de justiça, sendo que alguns deles já tinham criado *web service* (mecanismo de interoperabilidade para fazer *upload* automático das informações) no BNMP (Entrevista 8).

A gestão Toffoli no CNJ (2018-2020), por sua vez, assumiu o desafio de nacionalização do SEEU em todos os tribunais do país. Segundo o último relatório do programa Justiça Presente, durante o ano de 2020 houve a expansão de 4 para 29 tribunais de Justiça, federais e militares, e quase 1,5 milhão de processos implantados (70% do total do país) e média de implantação por tribunal de 98,8% (CNJ, 2020f). A implantação do SEEU tem sido feita a partir de um cronograma e de negociações com os tribunais locais, e o CNJ assumiu os custos de implantação e desenvolvimento do sistema, além da força de trabalho para digitalização, cadastro e implantação dos processos (STF, 2019c).

A justificativa para a retomada no desenvolvimento do SEEU é que seu projeto ofereceria o desenvolvimento de múltiplas funcionalidades que são objeto de demanda pelos tribunais e que não estavam no projeto original. Assim, seria possível

---

<sup>45</sup> A determinação é debatida pelos ministros em vários momentos do julgamento, tanto em relação à atribuição legal do CNJ para isso, quanto ao prazo para implantação. Prevaleceu a seguinte determinação, assim disposta na ementa: “Determinação que o Conselho Nacional de Justiça apresente: (i) projeto de estruturação do Cadastro Nacional de Presos, com etapas e prazos de implementação, devendo o banco de dados conter informações suficientes para identificar os mais próximos da progressão ou extinção da pena” (STF, 2016b).

adaptar o sistema aos interesses e necessidades de cada tribunal em relação aos sistemas de informação (STF, 2019c).

As mudanças de gestão afetam os objetivos e prioridades de qualquer órgão administrativo, o que ocorreu na implantação do Sisdepen e acontece nos sistemas de informação do CNJ. A principal diferença é a existência ou não de redes colaborativas para o desenvolvimento de projetos complexos. O governo federal buscou estabelecer um processo de partilha de autoridade, responsabilidade e implementação em vários níveis administrativos – verticais, horizontais e com a participação da sociedade na concepção do Sisdepen. Já no CNJ, as mudanças de gestão e, por consequência, das diretrizes adotadas, são configuradas a partir de uma hierarquia verticalizada (autoridade assimétrica) em relação ao restante da estrutura do Poder Judiciário por meio de arranjos formais:

Mas o processo do CNJ talvez tenha um sentido de verticalização mais efetivo, (...) um pouco a dimensão de que [se] o Presidente do STF estabelece, os presidentes dos tribunais cumprem. Foi assim na audiência de custódia, foi assim no BNMP. Acho que tem também uma aderência, seja pelo sentido hierárquico verticalizado mais presente no Judiciário [do] que numa relação entre presidente e governador e, nesse nível da política penitenciária, ministro da Justiça-governador-secretários, ou diretor do Depen-Secretários. (Entrevista 8)

A implantação dos sistemas de informação pelo CNJ depende muito da capacidade de articulação com os tribunais locais. Muitos tribunais utilizavam sistemas próprios de gestão de processos judiciais e, por razões de custos e logística, não estavam dispostos a ceder às determinações do CNJ, como veremos na implantação do SEEU. A seguir, veremos a análise das principais características do CNIEP, do BNMP e do SEEU.

#### **5.4.2.1 Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP) e o Geopresídios**

O Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP) é alimentado a partir dos relatórios de inspeções mensais realizadas nos estabelecimentos penais pelos juízes de execução penal. Esta é uma atribuição prevista na Lei de Execução Penal e regulamentada por resolução do CNJ (BRASIL, 1984c; CNJ, 2007). Os relatórios devem detalhar informações relacionadas à localização, destinação, natureza e estrutura do estabelecimento penal, dados relevantes da população carcerária, da observância dos

direitos das pessoas presas e medidas adotadas para o funcionamento adequado do estabelecimento (CNJ, 2007).

Sim, obrigatoriamente o Conselho Nacional de Justiça diz que todo juiz de execução penal precisa, no mínimo, uma vez por mês ir às unidades prisionais com a jurisdição e fazer as inspeções, onde segue todo um roteiro: são dados que devem ser colhidos, avaliados e verificados. Eu procuro ir além disso, obviamente, e acho que é necessário ir, mas o trabalho do juiz corregedor basicamente são as inspeções e, eventualmente, procedimentos aptos para apuração de responsabilidades, no seguinte sentido: não cabe ao juiz corregedor aplicar uma sanção disciplinar a um servidor público ligado ao Poder Executivo, mas cabe ao juiz corregedor fazer a apuração dessa responsabilidade e encaminhar aos órgãos competentes para que tomem as medidas cabíveis e necessárias. Além disso, não diretamente na questão de contas, mas indiretamente o juiz corregedor pode buscar esses elementos, saber como é que estão sendo feitos os convênios para efeito de trabalho, para efeito de fortalecimento de vestuário, de itens básicos. O juiz corregedor, ele também fiscaliza essa situação (Entrevista 31).

Os dados registrados nos formulários são consolidados no sistema Geopresídios, que apresenta dados estruturados acerca da população prisional, dos estabelecimentos e das vagas existentes. O sistema abrange inspeções realizadas no âmbito das Justiças estaduais, federal e militar, além de carceragens geridas pelas polícias estaduais.

O Geopresídios permite a consulta por dados desagregados por estabelecimento penal ou consolidados. As consultas podem ser feitas segundo os critérios de condições do estabelecimento (excelentes, boas, regulares, ruins ou péssimas), superlotação (sim ou não), vazio (sim ou não) e ano da última inspeção (Figura 15). Para cada estabelecimento, consta o registro de quantidades projetadas, quantidade de pessoas presas no total e por regime prisional, gestantes, presos provisórios ou em regime disciplinar diferenciado, fugas, rebeliões (RDD).

*Figura 15 Interface da plataforma Geopresídios*



Condições			Superlotado?	Vazio?	Ano da última inspeção					
Condições de Estatísticas de Inspeção										
UF	Estabelecimento		Condições	Mês Ano da Inspeção	Inspeção nº	Qtd. Vagas Projetadas	Qtd. Vagas Projetadas (FEM)	Qtd. Vagas Projetadas (MASC)	Qtd. Presos	Qtd. Presos Gestantes
Totais						448766	33726	415040	670526	24
AC	UNIDADE DE RECOLHIMENTO PROVISÓRIO DE RIO BRANCO	Superlotado	PÉSSIMAS	1/2021	125	440	0	440	1775	
AC	UNIDADE DE REGIME FECHADO FEMININO DE RIO BRANCO	Superlotado	PÉSSIMAS	1/2021	127	124	124	0	165	
AC	UNIDADE DE REGIME FECHADO Nº 01 DE RIO BRANCO	Superlotado	PÉSSIMAS	1/2021	125	619	0	619	1099	
AC	UNIDADE DE REGIME FECHADO Nº 2 DE RIO BRANCO		PÉSSIMAS	1/2021	124	300	0	300	102	
AC	UNIDADE DE REGIME FECHADO Nº 3 DE RIO BRANCO		PÉSSIMAS	8/2020	122	215	0	215	182	
AC	UNIDADE DE REGIME SEMIABERTO Nº 1 DE RIO BRANCO		PÉSSIMAS	12/2020	123	80	0	80	44	
AC	UNIDADE PENITENCIÁRIA DO QUINARI		PÉSSIMAS	10/2020	82	788	0	788	510	
AC	UNIDADE PENITENCIÁRIA EVARISTO DE MORAES	Superlotado	BOAS	1/2021	140	457	0	457	518	
AC	UNIDADE PENITENCIÁRIA MANOEL NERI DA SILVA	Superlotado	REGULARES	11/2020	142	660	36	624	736	
AC	UNIDADE PENITENCIÁRIA MOACIR PRADO	Superlotado	BOAS	1/2021	145	330	50	280	629	

Para exportar dados em .xlsx, clique com o botão direito sobre a tabela e, em seguida, clique em exportar dados

Exporta dados quantitativos de presos (.csv)

Exporta dados quantitativos regime, fugas, rebeliões e RDD (.csv)

Fonte: CNJ, 2021

O Geopresídios é uma ferramenta bastante interessante por permitir atualizações mensais sobre as condições dos estabelecimentos penais a partir de uma avaliação feita pelo Poder Judiciário. O cadastro abrange inclusive estabelecimentos militares e locais geridos pelas polícias (cadeias públicas e carceragens), que não são objeto do Infopen. Contudo, como veremos a seguir, não é possível saber o percentual de cobertura dos estabelecimentos que são inspecionados em relação ao total do país, os dados não estão disponíveis no formato aberto e faltam alguns esclarecimentos metodológicos acerca das categorias adotadas.

#### 5.4.2.2 Banco Nacional de Monitoramento de Prisões e o Cadastro Nacional de Presos

Uma das mais importantes leis aprovadas durante o período da concentração (2009-2018) foi a denominada “Lei das Cautelares” (BRASIL, 2011a). A Lei introduziu novas medidas alternativas à prisão cautelar e, caso o juiz decida por determiná-la, deverá providenciar o registro do mandado de prisão em banco de dados a ser mantido pelo CNJ (CNJ, 2011). No mesmo ano, o CNJ implementou o Banco Nacional de Mandados de Prisão (BNMP), integrando todos os tribunais no registro e consulta de informações sobre mandados de prisão. A responsabilidade pela atualização das informações do BNMP é exclusiva dos tribunais e das autoridades judiciárias responsáveis pela expedição dos mandados de prisão (CNJ, 2011).

Com o tempo, notou-se a existência de casos com ordens de prisão já cumpridas ou revogadas que não haviam sido retiradas do sistema pela autoridade judiciária competente, implicando em prisão ilegal (CNJ, 2018). A mudança na gestão da

presidência do CNJ, aliada à determinação do STF de estruturar um cadastro nacional de presos, impulsionou o aprimoramento do sistema original (STF, 2016b).

O fato é que fechamos a estratégia de aproveitar o BNMP sem prejuízo de aprimorar o SEEU, mas fechar o BMMP para fazer essa contagem dinâmica do preso. Então eram 3 documentos básicos: o mandado de prisão, o alvará de soltura e a guia de recolhimento. Só que a gente precisaria não só do mandado de prisão, como da certidão de cumprimento.

‘Olha, eu tenho mandado expedido e esse mandado foi cumprido’. Eu virava o botãozinho, esse cara passava a ser considerado como preso. O alvará de soltura expedido e depois cumprido, eu abaixava o botãozinho de preso. E a guia de recolhimento, ainda que uma guia provisória, com aquela condenação em primeiro grau, que virava o botãozinho do preso sem condenação e do preso condenado.

Com esses três documentos que passariam a ser enviados obrigatoriamente por todos os tribunais a gente conseguiria organizar o que viria o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões. (Entrevista 8)

O agora denominado “Banco Nacional de Monitoramento de Prisões” (BNMP 2.0) visa monitorar a legalidade da prisão e permitir o registro de documentos processuais relacionados à prisão (certidões de cumprimento dos mandados de prisão, ordens de soltura e guias de recolhimento, entre outros) (CNJ, 2018, p. 19). A nova versão do sistema permite o monitoramento das ordens de prisão expedidas pelo Poder Judiciário e o controle do cumprimento das ordens de prisão e soltura em âmbito nacional e em tempo real.

O CNJ adotou duas medidas para o aperfeiçoamento do BNMP 2.0. Primeiro, coordenou os trabalhos dos Tribunais de Justiça na reavaliação e julgamento de processos de presos provisórios, no reexame de processos já julgados e de recursos pendentes de apreciação. O quantitativo destes processos foi comparado com os dados disponibilizados pelas administrações penitenciárias estaduais e, verificadas inconsistências, os dados foram saneados para a “exatidão dos números apresentados e dos cuidados a serem adotados para o aperfeiçoamento do sistema” (CNJ, 2018, p. 11).

Em seguida, identificaram-se as necessidades de mapeamento das seguintes informações: identificação da pessoa presa a partir de uma numeração única; efetivo cumprimento da ordem de prisão ou sua revogação com a respectiva data; dados constantes das guias de recolhimento e de internação; eventual extinção da punibilidade, com respectiva data; e eventuais fugas e recapturas, com respectivas datas (CNJ, 2018, p. 20). A partir do desenvolvimento de um sistema de gestão eletrônica de documentos, construiu-se um banco de dados com as informações necessárias à criação do “Cadastro

Nacional de Presos”, assim como a padronização dos documentos expedidos pelo Poder Judiciário.

As informações extraídas do BNMP 2.0 formam o “Cadastro Nacional de Presos”, que consiste no registro integrado das listagens nominais e individualizadas de todos os tribunais acerca das pessoas privadas de liberdade. De acordo com o CNJ, o Cadastro coloca o Poder Judiciário como detentor de uma fonte de informação sobre a população prisional no país, visando ao seu controle e à avaliação da atividade jurisdicional em matéria penal (CNJ, 2018, p. 17-18). Até então não existia banco de dados de abrangência nacional com os registros de cada pessoa presa e a respectiva situação processual. O Geopresídios, o Infopen e o “Sistema Prisional em Números” adotam como unidade de análise o estabelecimento penal, não sendo possível a desagregação por pessoa custodiada.

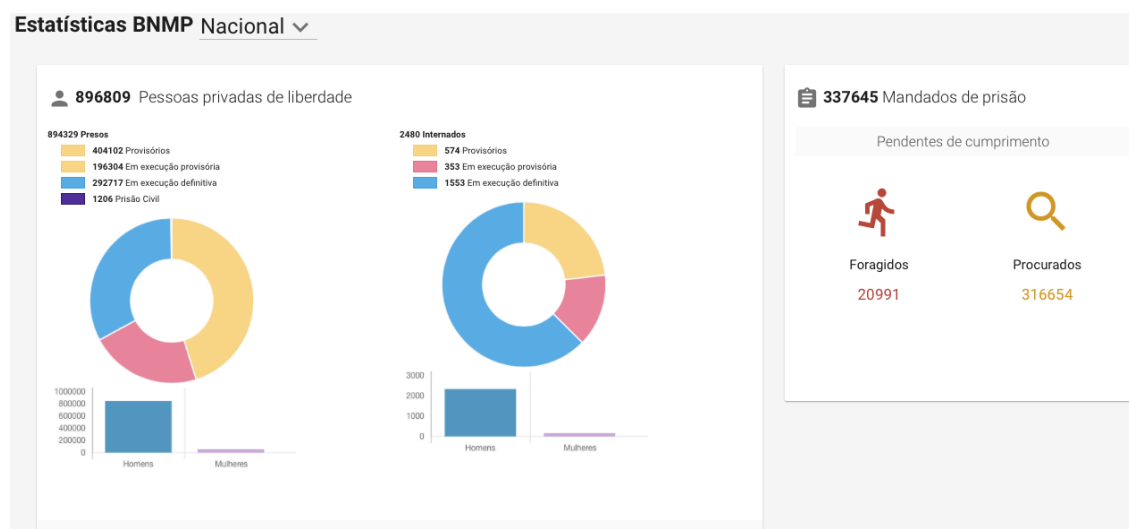
Sem o registro individualizado de cada pessoa presa, havia a possibilidade de identificação errônea da pessoa sobre a qual pendia ordem de prisão ou de soltura e o juiz não tinha ferramentas para controlar os prazos aplicáveis à prisão cautelar ou ao cumprimento de pena, ficando dependente das informações fornecidas pela administração penitenciária (CNJ, 2018, p. 17). Com o BNMP 2.0, o controle é efetivado mediante o cadastro de cada pessoa custodiada e o registro de documentos processuais. O sistema informa as entradas e saídas de todas as pessoas procuradas ou presas (no âmbito civil ou penal), em situação de prisão provisória, definitiva ou em cumprimento de medida de segurança na modalidade internação (CNJ, 2018, p. 21). Toda pessoa que passa pelo sistema prisional é cadastrada no BNMP 2.0 e ganha um registro nacional (“registro judicial individual”), reunindo fotografia, cópia de documento, dados gerais e dados biométricos (CNJ, 2018, p. 22).

O único relatório sobre o BNMP 2.0 foi publicado no ano de 2018 e reconstitui o histórico de criação do sistema e esclarecimentos metodológicos. Há dados sobre o total de pessoas privadas de liberdade já cadastradas, incluídas as prisões civis e internações como medidas de segurança, informações pessoais (sexo, cor, idade, escolaridade, nacionalidade, pessoa com deficiência, dependência química, óbitos) quando disponíveis, e processuais (tipo de prisão, regime prisional, tipo penal, tempo médio de prisão), na totalidade e por tribunal.

A maior parte destas informações, contudo, não está disponível no painel de acesso público, que só traz estatísticas sobre os mandados de prisão pendentes de cumprimento e a totalidade do tipo de prisão da pessoa privada de liberdade (Figura 16).

Em outra tela é possível a pesquisa pelo nome da pessoa ou por outras informações sobre a decretação de eventuais mandados de prisão.

*Figura 16 Portal com estatísticas do BNMP*



Fonte: CNJ (2018)

No ano de 2020, o CNJ criou um grupo de trabalho para atualização e melhoras do BNMP 2.0 composto por representantes do CNJ, Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais, Corregedorias de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Civil, Polícia Federal e Depen. Os objetivos são realizar um diagnóstico sobre o funcionamento, revisar as regras da plataforma e ampliar as funcionalidades e a abrangência do sistema. Entre as propostas está a de agregar informações para o acompanhamento e a fiscalização de todas as medidas judiciais que acarretem restrição da liberdade, seja por meio de prisão ou não, incluindo medidas protetivas da violência doméstica, bem como todas as alternativas penais que evitem prisão provisória, como a monitoração eletrônica (CONJUR, 2020).

#### 5.4.2.3 Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU)

No ano de 2009, o CNJ começou a idealizar um sistema de gestão eletrônica da execução penal e de acompanhamento eletrônico de prisões provisórias. Posteriormente denominado de “sistema eletrônico de execução unificado” (SEEU), a ideia original tinha como objetivo oferecer uma ferramenta efetiva para o reconhecimento de direitos no âmbito do processo e da execução criminal (CNJ, 2016c).

O DMF/CNJ produziu um levantamento que apontava a existência de 2.396 varas com competência para execução penal em todo território nacional e cerca de 1.525.356 processos de execução penal em tramitação nos Tribunais de Justiça no ano de 2016. A maior parte dos tribunais já tinha algum tipo de sistema eletrônico de execução penal, aplicável somente no âmbito de sua competência. Alguns dos sistemas foram desenvolvidos por empresas terceirizadas e outros, desenvolvidos por equipe do próprio tribunal ou importado de outro tribunal (CNJ, 2016c).

A partir deste diagnóstico, o DMF instituiu um grupo de trabalho em parceria com o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná para desenvolver um sistema eletrônico de execução único para todo o país (CNJ, 2016c). A construção do sistema visava aumentar a eficiência da administração sobre a informação processual, por meio da otimização das atividades administrativas dos juízes, e permitir a gestão e compilação dos dados dos milhares de procedimentos de execução em curso (CNJ, 2016c). Assim, o CNJ consignou o SEEU como política nacional judiciária no ano de 2016 (CNJ, 2016c).

O sistema é uma ferramenta de gestão de processos, com a constatação instantânea de direitos de pessoas condenadas, mediante a observação do lapso de cumprimento de penas e do acompanhamento do excesso de prazo nas prisões provisórias, por meio de alertas disparados para os respectivos juízos (Figura 17) (CNJ, 2016d).

*Figura 17 Aba de cálculo de requisitos temporais de cumprimento de pena do SEEU*

☐ Cálculo dos Requisitos Temporais ✎ Atualizar Cálculo	
<b>Progressão de Regime</b>	✎ Cálculo Manual/Automático
<b>Data Base :</b> 28/08/2019 (Pena Imposta - Pena Cumprida) * Fração = Pena Restante * Fração <b>Fração 1/6:</b> 6a0m0d - 5a0m1d * 1/6 = 0a11m29d * 1/6 = 0a1m29d <b>Data do Requisito Temporal:</b> 26/10/2019	
<b>Livramento Condicional</b>	✎ Cálculo Manual/Automático
<b>Data Base :</b> 29/08/2014 <b>Cálculo do Livramento Condicional:</b> 6a0m0d * 1/3 = 2a0m0d <b>Data do Requisito Temporal:</b> 28/08/2016	
<b>Término de Pena</b>	✎ Cálculo Manual/Automático
<b>Total de Interrupção :</b> 0a0m0d <b>Total de Remição em Dias :</b> 0 <b>Data do Requisito Temporal:</b> 27/08/2020	

Fonte: CNJ, 2020b

O CNJ definiu, como funcionalidades para o SEEU, o registro de dados para produção de estatísticas sobre a população prisional, incluindo informações de gênero e marcadores sociais, acompanhamento e alternativas penais, monitoração eletrônica e,

ainda, o registro de dados que auxiliem na gestão da ocupação de vagas no sistema prisional, “fornecendo subsídios para a identificação de unidades em que o quantitativo de pessoas presas é superior ao número de vagas efetivamente disponíveis” (CNJ, 2019b). Para atender às demandas particulares dos tribunais, o CNJ desenvolveu múltiplas funcionalidades, de forma a adaptar o sistema aos interesses e necessidades locais (CNJ, 2019b). Ainda assim, a implementação do sistema em âmbito nacional foi objeto de judicialização.

No início de 2019, o CNJ publicou uma resolução determinando que todos os processos de execução penal do país deveriam tramitar obrigatoriamente pelo SEEU até o final do mesmo ano (CNJ, 2019a). A poucas semanas de expirar o prazo, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp) ingressou com uma ADI no STF questionando a legalidade da resolução e requereu medida cautelar para suspender a eficácia da norma do CNJ. Para a Alesp, a exigência do CNJ restringia a autonomia dos estados e usurpava a competência deles para legislar sobre direito penitenciário e procedimentos processuais.

O CNJ informou que os custos de implantação estavam sendo assumidos pelo próprio órgão e que a multiplicidade de sistemas informatizados – no caso de interoperabilidade – fracassara, pois gerava “múltiplos sistemas que não conversam entre si, duplicidade nas estruturas de tecnologia de informação dos diversos tribunais e, ainda, a ausência de estatísticas nacionais confiáveis sobre a população privada de liberdade, com evidentes prejuízos para as políticas públicas” (STF, 2019c, p. 3). Em dezembro de 2019, o ministro relator, Alexandre de Moraes, suspendeu liminarmente a obrigatoriedade do uso do sistema até a decisão de mérito da ADI (ainda pendente de julgamento).

A judicialização da implantação do SEEU em todo o Poder Judiciário trouxe um interessante debate sobre a forma de gestão do sistema informatizado. Segundo a Alesp, o “mencionado sistema retira do Estado de São Paulo a necessária agilidade de interlocução com o Poder Executivo Estadual, indispensável em situações de crise e eventuais rebeliões comprometendo, desse modo, sua autonomia federativa” (STF, 2019c).

Por outro lado, o CNJ argumentou que o SEEU não é um produto do órgão, “decidido de cima para baixo, mas um sistema cuja escolha e implantação vem sendo feita com o protagonismo dos próprios tribunais” (STF, 2019c, p. 4). O SEEU foi o sistema eleito como a solução tecnológica mais adequada às demandas de informatização dos tribunais, segundo consulta a cada órgão no ano de 2015. No mais, existe a previsão

de um modelo participativo de gestão em que o Comitê Gestor do SEEU, em parceria com os tribunais, busca o atendimento de demandas específicas.

A questão central para o estado de São Paulo era o impacto técnico e orçamentário da determinação do sistema pelo CNJ e, por isso, defendeu a manutenção de seu sistema com a interoperabilidade com o SEEU. O Tribunal de Justiça argumentou a dificuldade operacional de promover o cadastramento de dados e digitalização integral de 600.000 (seiscentos mil) processos em andamento. Os “enormes custos para a migração de sistemas e o longo prazo para sua realização, poderiam acarretar graves prejuízos na análise dos pedidos da imensa população carcerária, que corresponde a 35% (trinta e cinco por cento) do volume total do país (228.261 presos)” (STF, 2019c).

Vemos assim que o CNJ, mesmo dispondo de uma série de instrumentos normativos e recursos financeiros para implantar estes sistemas informatizados em todos os tribunais do país, teve dificuldades em pactuar as condições de adesão do Tribunal de Justiça paulista. O argumento do tribunal de que dispõe de 35% da população carcerária do país não é banal, uma vez que a implantação do sistema suspende prazos processuais e demanda a capacitação de juízes, promotores, defensores públicos, servidores e advogados. Esta também foi uma questão presente na implantação do Sisdepen:

C: E no caso de São Paulo, que representa uma parcela muito grande da população prisional?

E20: Vamos começar pelos estados que não possuem sistema, porque eles vão pegar direto pelo Sisdepen. Treina e eles aplicam dentro do Sisdepen. Vencida essa parte, vamos identificar os estados em que vai haver uma comunicação entre sistemas de forma mais fácil. Então você vai sempre indo passo a passo, né? Quando você está desenvolvendo um sistema do tamanho desse, da base desse, você tem que começar pelo pequeno para saber se aquilo tá tudo funcionando. Se pensasse em iniciar por São Paulo, nós poderíamos fazer uma importação de uma série de informações, chegava lá 40,50% da população carcerária, certo? Sim, mas será que a gente ia conseguir fazer o tratamento? Porque, toda vez que importava, se fazia o tratamento. Tá dando problema? Aonde? Vamos ter que resolver esse problema. Fazer tratamento com 5 mil, com informação de 5 mil detentos, fazer informação com 10 mil, 20 mil é diferente de fazer com 260 mil. Então, dentro do Depen, sempre se tratou o Sisdepen com um cuidado muito grande para que ele gerasse informação fidedigna (Entrevista 20).

#### **5.4.3 Dados sobre pessoas custodiadas e estabelecimentos penais do CNMP**

O “Sistema Prisional em Números” é a consolidação de dados obtidos por meio de inspeções mensais dos promotores de Justiça aos estabelecimentos penais

estaduais feito pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Estas visitas mensais são uma das atribuições legais conferidas ao Ministério Público (e ao juiz das execuções penais, a exemplo do CNIEP) para fiscalização do respeito à integridade física e moral das pessoas custodiadas e das condições dos estabelecimentos.

O CNMP buscou regulamentar e padronizar as visitas aos estabelecimentos penais realizadas por promotores, visando à atuação integrada do órgão na execução penal (CNMP, 2010). A partir das visitas, são elaborados relatórios anuais, que, por sua vez, são validados pela Corregedoria-Geral do respectivo Ministério Público. Esses relatórios são consolidados pela “Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do CNMP”, também responsável pelas instruções de preenchimento e remessa desses relatórios. A padronização e compilação dos relatórios de visita locais alimentam a base de dados do “Sistema Prisional em Números”.

Os dados contemplam indicadores sobre capacidade, ocupação, perfil dos internos, assistências, disciplina e segurança em estabelecimentos penais civis e militares. Os dados são disponibilizados de forma interativa e dinâmica por meio de um painel infográfico, com a divulgação das informações que não comprometem a segurança da unidade prisional e das pessoas custodiadas (CNMP, 2021). Os dados estão disponíveis a partir do ano de 2015, pois “o universo temporal foi definido a partir da verificação de maior confiabilidade, a partir da análise de melhores índices de cumprimento da Resolução CNMP no 56/2010 pelas unidades do MP” (CNMP, 2020b).<sup>46</sup>

A pretensão do Sistema Prisional em Números nunca foi produzir informações sobre os números de presos no Brasil, mas efetivamente dar confiabilidade ao que seja aferição das estruturas dos estabelecimentos prisionais. Então, os dados do CNMP, eles não se ocupam de dizer quantos são os presos. Os dados do CNMP se ocupam, por exemplo, em verificar quais são as estruturas de ofertas e de assistência à educação, à saúde, as estruturas hoje de pessoas que se encontram alocadas cumprindo pena em cadeia pública (Entrevista 2).

Dois bancos de dados compõem o “Sistema Prisional em Números”. O primeiro consolida informações sobre os estabelecimentos penais civis, enquanto o segundo é exclusivo para o sistema prisional militar. Os formulários sobre os

---

<sup>46</sup>A Resolução n. 56, de 22 de junho de 2010, do Conselho Nacional do Ministério Público dispõe sobre a uniformização das inspeções em estabelecimentos penais pelos membros do Ministério Público (CNMP, 2010). O percentual de cumprimento da Resolução CNMP nº 56/2010 indica, por unidade do Ministério Público, o número de unidades prisionais, dentre as cadastradas no Sistema de Inspeção Prisional (SIP|MP), que foram visitadas e que tiveram os respectivos relatórios lavrados e validados pela Corregedoria local. Ou seja, os relatórios mostram quantas unidades previamente cadastradas no sistema foram visitadas e com relatórios validados, mas não informa o total de unidades penais existentes no país que não foram cadastradas no sistema e estão fora deste universo.



estabelecimentos militares são simplificados, com poucas informações sobre os estabelecimentos penais e o perfil das pessoas presas. Quanto ao perfil da pessoa presa, há informações sobre gestantes, indígenas, estrangeiros e adolescentes/crianças dentro do estabelecimento prisional, bem como sobre cumprimento de pena de impedimento ou menagem<sup>47</sup> e prisão civil de militar.

Os procedimentos de inspeção tem início com o ingresso do promotor no interior da unidade prisional para a realização das atividades de fiscalização, que deve atender a um roteiro de visita lastreado nos gargalos identificados anteriormente. O órgão incentiva a realização de registros fotográficos e filmagens das instalações que, “além de traduzirem a evolução das condições da unidade prisional, constituem elementos imagéticos que documentam e preservam a realidade encontrada, servindo como importante reforço argumentativo para quaisquer providências a serem adotadas” (CNMP, 2019b, p. 17). Além disso, há um estímulo para que os dados pretéritos sejam efetivamente utilizados para pautar os trabalhos de inspeção e a atividade do promotor de Justiça, e dar cabo às recomendações e encaminhamentos em casos reiterados de descumprimento (Entrevista 2).

As orientações trazem, como ponto de atenção, a avaliação das condições físicas do estabelecimento prisional e das assistências disponíveis à pessoa presa. De acordo com o documento, “tem sido comum o fornecimento pela gestão prisional de informação relativa à capacidade diferente daquela, de fato, existente, baseada em um número de vagas maior do que o número de leitos disponíveis por cela” (CNMP, 2019b, p. 21). Nos casos de unidades recém-construídas ou ampliadas, este procedimento pode se prestar à chancela ou à construção de prestações de contas fraudulentas ou, ainda, ao desvio das verbas públicas originalmente destinadas à abertura de um maior número de vagas do que aquele na realidade existente (CNMP, 2019b, p. 21).

A Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do CNMP também elabora notas técnicas visando à padronização do preenchimento dos formulários que irão alimentar o “Sistema Prisional”. Pautado por decisões judiciais, administrativas e mesmo por dúvidas dos servidores responsáveis, a

---

<sup>47</sup> A previsão da menagem está na legislação processual penal militar. Trata-se de uma espécie de medida cautelar que consiste na permanência do indiciado ou acusado em determinado local, podendo ser o estabelecimento militar, uma cidade, a própria residência do beneficiado, entre outros. Pode ser concedida a militares ou civis sujeitos à jurisdição militar.

Comissão busca compatibilizar posicionamento jurisprudenciais recentes com as informações disponíveis no sistema<sup>48</sup>

Não foram localizados, contudo, outros documentos que explicitem a metodologia de elaboração dos formulários e a abrangência dos conceitos abertos. Os formulários de inspeção são longos, de preenchimento exaustivo, com possibilidade de redação em vários campos abertos e a juntada de fotografias e vídeos. O manual de inspeção traz orientações básicas de ação do membro do Ministério Público antes, durante ou depois da inspeção, mas pouco detalha sobre a uniformização de preenchimentos. Durante a pesquisa, não encontrei mais informações sobre as diferenças entre os formulários destinados aos estabelecimentos penais comuns e aos militares.

#### **5.4.4 Outros órgãos e sociedade civil**

##### **5.4.4.1 Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)**

O MNPCT integra o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, criado no ano de 2013 e composto por 11 peritos (especialistas independentes), que acessam instalações de privação de liberdade, como estabelecimentos penais, hospitais psiquiátricos, abrigos de pessoas idosas, instituições socioeducativas ou centros militares de detenção disciplinar (BRASIL, 2013). Caso constadas violações de direitos, os peritos elaboram relatórios com recomendações às autoridades competentes, que poderão usá-los para adotar as devidas providências.

As recomendações do MNPCT desempenham um papel relevante no repasse de recursos federais para a manutenção destes estabelecimentos. Projetos que utilizam recursos oriundos do Funpen, do Fundo Nacional de Segurança Pública e do Fundo Nacional para a Criança e Adolescentes, deverão levar em conta essas recomendações (BRASIL, 2013).

As visitas aos estabelecimentos de privação de liberdade atendem à seguinte metodologia. O MNPCT se divide em equipes de, no mínimo três membros, com eventual

---

<sup>48</sup> Por exemplo, os formulários de inspeção trazem um campo específico sobre a oferta de trabalho nos estabelecimentos penais, cuja classificação adotada é “interno”, “externo”, “voluntário” ou “remunerado”. Mas algumas unidades federativas apresentaram problemas atinentes ao preenchimento da seção, sendo editada nota técnica para esclarecer a diferença na classificação (CNMP, 2019a). Outro caso é o reconhecimento da remição pela leitura, objeto de recomendação do CNJ, como atividade ligada à assistência educacional. Segundo o CNMP, a remição deve ser registrada nos formulários se houver pessoa beneficiada por ações de leitura para fins de remição da pena (CNMP, 2020b).

participação de especialistas convidados. Cerca de um mês antes da visita, o MNPCT oficia o poder público e a sociedade civil locais para se apresentar e indicar o período previsto para a visita, mas sem mencionar quais estabelecimentos serão visitados (MNPCT, 2016). Nos dias de visita, os peritos organizam uma interlocução com as organizações da sociedade civil local e um diálogo com órgãos do poder público para apresentar as impressões iniciais e recomendar medidas consideradas urgentes para a prevenção e combate à tortura. Em seguida, os peritos se dedicam a visitar os espaços de privação de liberdade (MNPCT, 2016).

Desde o ano de 2016, o Mecanismo publica relatórios anuais sobre as ações da equipe, missões e inspeções realizadas e monitoramento das recomendações. Além destes, 26 relatórios temáticos detalham visitas e recomendações a estabelecimentos penais em vinte estados/DF. Em geral, as visitas atendem a critérios geográficos e de graves denúncias de violações de direitos humanos e contribuem com organismos internacionais de direitos humanos, como foi no caso da visita à Casa de Detenção Dr. José Mario Alves da Silva – Urso Branco (Rondônia), que subsidiou as medidas emitidas pela Corte Interamericana de Direito Humanos (MNPCT, 2016; 2020).

De modo geral, as inspeções do MNPCT resultam em relatórios detalhados sobre as circunstâncias das visitas e a cooperação do poder público, sendo identificados nominalmente os servidores consultados e entrevistados, bem como são feitos registros audiovisuais quanto às condições de infraestrutura, alimentação e água potável, e são observadas ainda as assistências disponíveis à pessoa custodiada dentro do estabelecimento. Ao final, analisam as conclusões com as diretrizes normativas aplicáveis ao tipo de estabelecimento e encaminham recomendações aos órgãos públicos responsáveis.

A triangulação dos dados obtidos por meio das entrevistas, confrontação documental e análise de denúncias e depoimentos, promove um diagnóstico qualitativo consistente sobre a atuação dos atores locais na gestão de estabelecimentos de privação de liberdade. A densidade das informações complementa os dados quantitativos divulgados pelo Ministério da Justiça e do CNJ, o que é vantajoso para o planejamento e direcionamento de ações de garantia de direitos às pessoas custodiadas.

#### **5.4.4.2 Defensoria Sem Fronteiras (DSF)**

O “Defensoria Sem Fronteiras” é um programa permanente do Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais (Condege), que permite a cooperação entre as Defensorias Públicas do Distrito Federal, dos estados e da União para situações emergenciais. O programa já atuou em mais de nove estados e abrange ações de mobilização de defensores para atuação concentrada, análise processual e adoção de medidas judiciais ou administrativas, atendimento presencial de pessoas presas e a produção de diagnóstico sobre o sistema de Justiça criminal e sistema prisional das unidades da federação.

De forma semelhante à atuação do MNPCT, a atuação do DSF é pautada por histórico de violações de direitos humanos em estabelecimentos penais, precariedade nas assistências à pessoa custodiada, rebeliões e elevado número de mortes. Para cada local, é definida uma metodologia de ação, que varia a depender das informações pessoais e processuais disponibilizadas e da necessidade ou não de treinamento prévio dos defensores atuantes.

Cada relatório de atuação do DSF traz um diagnóstico com recomendações voltadas à melhora das práticas do Poder Executivo, Defensoria Pública local e ao Depen. Os relatórios trazem informações quantitativas sobre os resultados alcançados com a ação e também qualitativas, que abordam desde as rotinas administrativas do sistema de Justiça (envio de processos, preenchimento de informações nos sistemas e recomendações sobre uso de armamentos não letais, por exemplo), até análises sobre as deficiências e carências nas assistências e serviços públicos disponíveis dentro dos estabelecimentos penais.

O excerto abaixo traz um relato sobre a atuação do DSF em vários estabelecimentos de privação de liberdade, meses após a rebelião no Complexo Penitenciário Anísio Jobim (2017). O trecho é interessante porque mostra como o programa, além de produzir um volume substantivo de informações sobre as condições dos estabelecimentos, utiliza seu diagnóstico para promover medidas de articulação, para melhoras, com o Poder Judiciário (unificação dos processos de execução penal), com o governo estadual (condições dos estabelecimentos) e o federal (suporte técnico e financeiro do Depen para reforma das unidades):

C: Eu encontrei uma notícia sobre Pedrinhas [Complexo Penitenciário de Pedrinhas, no Maranhão], [informando] que o mutirão dos defensores apontou um número maior de presos do que o Estado tinha registrado.

E20: Ah, Pedrinhas foi no Maranhão. Sim, sim, mas também por outro lado a gente tinha em Manaus, a gente tinha mais processos do que presos.

C: Eles estavam em regime aberto, no caso?

E20: Não, é que a gente identificou um problema muito sério de multiplicação de guias ou divisão de guias de recolhimento. Então, eu tenho uma condenação por um crime de tráfico e um de roubo, aí ao invés de elas estarem unificadas dentro de um processo de execução, para que elas fossem executadas de uma forma única, tinha lá uma guia com processo X, uma guia com processo Y, entende? Muito pedido de unificação de guia foi feito, um diálogo que se teve, bem claro. (...) Essa conversa é uma conversa que se tem com o judiciário, entende? Aí tem outra questão. Diz lá: “Olha” – numa inspeção por exemplo –, “tá faltando água, não tem luz, não tem (...)”, como foi detectado lá em Monte Cristo [Penitenciária Agrícola de Monte Cristo em Roraima], por exemplo: “vão ter que mudar, isso aqui não dá”. Aí o DEPEN vem, é esse trabalho que foi desenvolvido e que é importante “olha, essa unidade não dá desse jeito, [d]o jeito que ela está não dá. A gente levantou os dados, os dados são esses, as informações são essas. O que vocês vão fazer?”, “Olha judiciário, o nosso aconselhamento é fazer X. Estado tem que fazer uma reforma urgente nessa unidade na ala Y e na ala Z. Mas como é que vamos fazer isso?”. Aí vem o DEPEN com a engenharia e diz: “Olha, vamos fazer o termo de cooperação, a gente...”. Aí entram todas as áreas possíveis, né? (Entrevista 20)

#### **5.4.4.3 Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e o Monitor da Violência**

No ano de 2016, o FBSP elaborou “relatórios semestrais descritivos e analíticos, com base nos dados e informações do Depen”, no âmbito do projeto “Pesquisa e análise de dados vinculados ao campo da segurança pública e sistema penitenciário” (FBSP, 2016).

O FBSP foi o responsável pela formatação do instrumento de coleta, pelo apoio ao Depen no controle de preenchimento e na preparação dos dados para análises. Os dados foram preenchidos em um formulário online pelo gestor de cada unidade penal, e se referem aos registros existentes em 31 de dezembro de 2014. Os dados de todas as unidades penais foram posteriormente enviados a cada gestor estadual para eventuais retificações e validação, etapa que foi gerida diretamente pelo Depen. Além desta fonte, dados sobre pessoas custodiadas em carceragens das delegacias foram informados pela Senasp, obtidos a partir das Secretarias Estaduais de Segurança Pública e instituições policiais.

O estudo traz um relatório descritivo e analítico sobre o perfil da população prisional no país a partir dos dados do Depen e também traz dados sociodemográficos a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE).

Já o “Monitor da Violência” consiste em levantamentos de dados sobre a segurança pública e o sistema prisional do portal G1 em parceria com o FBSP e o Núcleo

de Estudos da Violência da USP. A ferramenta disponibiliza informações sobre o sistema penitenciário desde 2014.

Os levantamentos consolidados do Infopen e os do Monitor da Violência partem da mesma fonte de dados. O Depen tem um sistema que acessa dados e informações alimentados diretamente pelos órgãos de administração penitenciária estadual. Além disso, requer informações sobre pessoas custodiadas em carceragens e cadeias públicas sob a gestão de órgãos de segurança pública, por meio da Senasp. Já o Monitor da Violência faz os pedidos de dados a estes mesmos órgãos por meio de procedimento da Lei de Acesso à Informação sobre pessoas presas, em cumprimento de pena em regime aberto e presas em carceragens ou delegacias de polícia (VELASCO, CAESAR; REIS, 2020).

Apesar de o Infopen e do Monitor terem a mesma fonte de dados, há divergência nas informações fornecidas pelos governos estaduais. Existem várias causas possíveis, sendo algumas delas a data-base de coleta pelos órgãos de administração penitenciária, a metodologia de consolidação do Infopen e do Monitor e os erros ao longo do processo de coleta e envio dos dados.

Santos (2020) traz como exemplo os dados encaminhados pela Secretaria de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro ao Depen e ao Monitor. O estado informou ao Depen a custódia de 60.170 pessoas, sendo que 204 estavam em carceragens de delegacias de polícia. Meses depois informou ao Monitor da Violência um número 14% menor – 51.493 pessoas custodiadas. Ao ser questionado pelo Monitor, o órgão respondeu que "foi detectado um equívoco no momento da migração dos dados ao Depen" e que ia comunicar ao Depen "os números corretos, solicitando a retificação" (SANTOS, 2020).

#### **5.4.4.4 Pastoral Carcerária e Human Rights Watch**

A Pastoral Carcerária da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) é a mais importante organização envolvida na fiscalização das condições carcerárias e na produção de relatórios independentes. A Pastoral oferece assistência religiosa garantida por lei às pessoas custodiadas. Além disso, tem um papel central como fonte de informação sobre as condições carcerárias no país, creditada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pelo poder legislativo brasileiro (HRW, 1998, p. 22).

Em virtude do acesso autorizado pelos órgãos de segurança e de administração penitenciária, a Pastoral produz uma série de relatórios com dados primários e secundários sobre o sistema prisional, com destaque para os relatórios sobre o impacto do indulto presidencial de “Dia das Mães” editado no ano de 2017 e sobre a situação carcerária no país após a pandemia da COVID-19, com denúncias de pessoas infectadas e a falta de tratamento adequado (PASTORAL CARCERÁRIA, 2018; 2020).

Já a Human Rights Watch (HRW) é uma organização não-governamental que conduz investigações sistemáticas e regulares sobre abusos de direitos humanos em vários países do mundo. E, desde 1988, vem produzindo relatórios sobre as condições prisionais no Brasil. Primeiro sobre uma prisão na cidade de São Paulo e, poucos anos depois, sobre o Massacre na Casa de Detenção (Carandiru).

Mas o relatório mais abrangente da HRW sobre os estabelecimentos penais brasileiros foi produzido no ano de 1998, “fruto da mais exaustiva pesquisa carcerária que a organização já conduziu em um país” (HRW, 1998). A pesquisa consistiu em observações de primeira mão a estabelecimentos penais de oito estados/DF, além de cadeias e delegacias, e entrevistas com pessoas custodiadas e agendas com secretários estaduais, deputados integrantes da CPI da Assembleia Legislativa do estado de São Paulo sobre sistemas penitenciários, além de pessoas atuantes no sistema prisional (HRW, 1998, p. ix).

As recomendações do relatório apontaram que os planos para a construção de novos estabelecimentos seriam insuficientes para satisfazer as pressões de demanda por espaço de confinamento, e teriam pouco alcance para remediar outras graves deficiências do sistema, como a violência institucional. Em síntese, sugeriu medidas voltadas ao controle da brutalidade dos agentes penitenciários e policiais, a redução dos níveis de superlotação, a estruturação das assistências, a fiscalização dos estabelecimentos e a criação de meios de contato com a família e promoção de atividades produtivas (HRW, 1998, p. 5-9).

Em seus relatórios anuais, a HRW permanece fiscalizando e monitorando as condições carcerárias, tortura e maus tratos a pessoas custodiadas, mas não foram encontradas outras produções específicas sobre o sistema penitenciário.

## **5.5 Análise comparativa entre as bases de dados quantitativos**

Vimos, até o momento, que diferentes órgãos que atuam na execução penal dedicaram-se, no período da concentração (2009-2018), a suprir a demanda por estatísticas confiáveis e consistentes sobre o sistema prisional brasileiro. O período é caracterizado pelo grande esforço em levantar dados sobre as pessoas, os respectivos processos criminais e a estrutura dos estabelecimentos penais.

Descrevi acima as cinco bases de dados quantitativos atualmente disponibilizadas pelo Ministério da Justiça, CNJ e CNMP e a produção de relatórios qualitativos por órgãos atuantes na garantia de direitos humanos de pessoas privadas de liberdade (MNPCT e DSF), organizações não governamentais (Pastoral Carcerária e HRW) e institutos de pesquisa (FBSP e Monitor da Violência).

Enquanto as bases de dados trazem uma visão panorâmica do perfil das pessoas e das condições físicas dos estabelecimentos, os relatórios qualitativos destacam as peculiaridades e desigualdades na gestão entre estabelecimentos de um mesmo estado e detalham as carências na oferta de serviços públicos e denúncias de condições degradantes.

A despeito dos inúmeros avanços no período, atualmente muitas estatísticas oficiais sobre o sistema prisional são divulgadas sem explicitar as escolhas e limitações relativas à (i) metodologia de coleta e produção dos dados e (ii) finalidade e objeto das bases de dados. A transparência do processo de construção e alimentação dessas bases importa para subsidiar o processo de tomada de decisão do gestor público e a fiscalização de direitos. Assim, mesmo que as bases tenham limitações – e é esperado que tenham, dado o ineditismo destas empreitadas –, é preciso que isso seja apresentado de forma transparente e didática ao poder público e à sociedade civil.

Por anos, a consolidação e divulgação do número de pessoas custodiadas no Brasil foi feita exclusivamente pelo Depen, e os relatórios alertavam para o fato de que nem todos os estados encaminhavam suas estatísticas. Um dado relativamente simples, que consistia em apenas contabilizar o número de pessoas sob a custódia o poder público, era apresentado de forma “estimada”.

Em diferentes momentos deste trabalho, foi possível observar como a estimativa de dados afetava a construção de indicadores sobre taxas de encarceramento, custo mensal de cada pessoa, superlotação prisional e a demanda por assistências dentro dos estabelecimentos penais. Ainda que houvesse um norte apontando tendências de crescimento exponencial da população carcerária, as “fotografias” proporcionadas pelos relatórios do Infopen contribuíam pouco no planejamento da política pública. Primeiro,



porque o déficit histórico de vagas desembocava apenas em ações de construção e reforma de estabelecimentos, sem ser possível calcular o fluxo de entrada e de saída de pessoas. Segundo, porque as estatísticas traziam um quadro geral, sem apontar as peculiaridades e demandas específicas dos sistemas estaduais. Com a revisão da metodologia do Infopen e a iniciativa de construção de bases de dados por dois órgãos atuantes na fiscalização dos sistemas prisionais e na garantia de direitos – Judiciário e Ministério Público –, iniciou-se um movimento sobre quais dados importam para dar suporte à atuação administrativa e judicial, meios de coleta e de interpretação.

O Infopen, por exemplo, tem a mais longa série histórica dentre as bases atuais, mas passou por uma revisão metodológica recente que comprometeu a consistência de algumas categorias. A unidade de análise do Infopen é o estabelecimento penal, assim como o CNIEP e o “Sistema Prisional em Números”, o que impede a desagregação do dado por indivíduo. O CNIEP e o “Sistema” consolidam os dados dos formulários preenchidos nas inspeções prisionais realizadas pelos juízes e promotores, respectivamente, mas são mais recentes e adotam periodicidade distinta de alimentação.

O BNMP é o primeiro sistema informatizado a fazer o registro nas bases de dados por indivíduo e não por estabelecimento penal, mas não traz dados sobre pessoas em monitoração eletrônica. O BNMP registra informações sobre pessoas presas e ordens de prisão. Difere do SEEU, que registra os processos de execução penal e não prisões. Ambos os sistemas são alimentados a partir de informações fornecidas por todos os órgãos judiciários e são registrados apenas no momento em que a informação é prestada pelas autoridades que efetuaram a prisão.

Para facilitar a compreensão, proponho dois quadros comparativos entre as cinco bases de dados oficiais e de abrangência nacional sobre pessoas custodiadas e estabelecimentos penais atualmente existentes. O primeiro quadro resume as características e metodologia das bases (subseção 5.5.1) e o segundo compara os critérios dos dados coletados e divulgados à sociedade civil (subseção 5.5.2).

#### **5.5.1 Quadro Comparativo quanto à metodologia das bases de dados**

O quadro a seguir é uma adaptação de proposta semelhante desenvolvida em pesquisa do FBSP, que promoveu amplo mapeamento sobre as bases de dados de relevância para a área de segurança pública e sistema prisional (FBSP, 2016). Aqui proponho o comparativo entre o Infopen, CNIEP, SEEU, BNMP e o Sistema Prisional em Números (Quadro 14).

Quadro 14 Comparativo entre características das bases de dados nacionais sobre população prisional

Bases de dados/características	Infopen MJSP	BNMP 2.0 CNJ	SEEU CNJ	CNIEP/Geopresídios CNJ	Sistema em números CNMP
<b>Início da coleta</b>	A partir de 2005	A partir de 2011	A partir de 2018	A partir de 2009	A partir de 2015
<b>Objetivo</b>	Diagnóstico da realidade prisional brasileira	Gestão de documentos atinentes às ordens de prisão/internação e soltura expedidas	Gestão de processos de execução penal	Radiografia do sistema prisional	Visibilidade e transparência dos dados do sistema prisional brasileiro
<b>Unidade de análise</b>	Estabelecimentos prisionais	Mandados de prisão	Processos de execução	Estabelecimentos prisionais	Estabelecimentos prisionais
<b>Universo</b>	1444 estabelecimentos penais comuns	901330 mandados de prisão	1.244.324 processos de execução penal	2845 estabelecimentos penais comuns, militares e delegacias	1686 estabelecimentos penais comuns e militares <sup>49</sup>
<b>Cobertura</b>	100% dos estabelecimentos	100% dos mandados	70% dos processos de execução	Desconhecido	Desconhecido
<b>Abrangência geográfica</b>	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
<b>Fonte de alimentação</b>	Gestores dos estabelecimentos	Juizes e servidores	Juizes e servidores	Juizes e servidores	Promotores e servidores
<b>Periodicidade de coleta/extração</b>	Semestral (até dez/2019)	Tempo real	Tempo real	Tempo real	Trimestral e/ou anual (até 3º trimestre/2019)
<b>Dicionário de dados</b>	A partir de jun/2014	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado
<b>Relatórios analíticos</b>	A partir de jun/2014	Apenas em 2018	Não	Não	Não
<b>Procedimento de tratamento e validação dos dados</b>	Sim	Não	Não	Não	Sim
<b>Dados públicos</b>	Base de dados em Excel, csv e BI	Apenas em BI	Base de dados em Excel, csv e BI	Base de dados em csv e BI	Apenas em BI
<b>Última atualização</b>	Dezembro de 2019	Março de 2021	Março de 2021	Março de 2021	Jul/setembro de 2019

<sup>49</sup> Em consulta aos painéis dos “Sistema Prisional em Números” e “Sistema Prisional Militar em Números” no mês de fevereiro de 2021, constava o registro de 1372 estabelecimentos comuns e 314 estabelecimentos militares cadastrados no relatório de 2019.

Detalho as categorias e as diferenças entre cada base a seguir.

#### **a. Objetivos, universo e cobertura**

O Infopen, CNIEP e o “Sistema em Números” visam trazer um diagnóstico amplo do sistema prisional brasileiro por meio da coleta de dados sobre estabelecimentos penais. Os três sistemas abrangem estabelecimentos estaduais e federais de todo o país.

O Infopen abrange somente estabelecimentos penais comuns, excluídos os penais militares e as carceragens da polícia civil. Também não estão incluídas as pessoas monitoradas exclusivamente pelo Poder Judiciário, como aquelas em regime aberto que têm vínculo direto com as varas judiciais de execução penal, sem o intermédio do órgão penitenciário. Na base de dados do Infopen de 2019, constam núcleos e centrais de monitoração eletrônica cadastradas como unidades prisionais e, portanto, consideradas no cálculo geral do levantamento (SANTOS, 2020).

O CNIEP contempla estabelecimentos penais civis e militares, delegacias de polícia civil e cadeias públicas. Já o “Sistema” consolida dados de cadeias públicas, mas não delegacias. Por tal motivo, existe variação significativa entre o número de estabelecimentos fiscalizados. Enquanto o Infopen mais recente traz estatísticas de 1.444 estabelecimentos, o CNIEP fiscalizou 2.845 e o “Sistema”, 1.789 locais.

Outra conclusão importante é que, se as três bases adotam como unidade o estabelecimento penal, não estão incluídas na contagem de pessoas aquelas em cumprimento de penas alternativas ou em livramento condicional.

Já o SEEU não cadastra estabelecimentos penais, mas apenas processos de pessoas em cumprimento de pena. Não estão neste universo processos de conhecimento de pessoas presas provisoriamente. Ressalte-se que não há correspondência entre o número de processos judiciais cadastrados e o número de pessoas presas. Nem todas as pessoas condenadas que têm cadastro no SEEU estão presas, pois muitas cumprem penas em regime aberto, tiveram substituída a pena privativa de liberdade por penas restritivas de direito ou tiveram a pena suspensa mediante o cumprimento de determinadas condições estabelecidas na sentença. Também existem processos de execução penal em que a pessoa condenada não foi encontrada para o cumprimento de pena, estando foragida (CNJ, 2021b).

A definição de pessoa presa também varia entre os sistemas. No SEEU, por exemplo, uma pessoa cumprindo pena em regime aberto em casa de albergado é

considerada em liberdade; já a pessoa em regime fechado cumprindo pena em prisão domiciliar é considerada como presa (CNJ, 2020e).

O BNMP não alcança pessoas que estiverem no cumprimento de medida cautelar diversa da prisão, ou seja, aqueles submetidos ao monitoramento eletrônico, prisão domiciliar e os adolescentes apreendidos em razão de ato infracional. Como a base tem como escopo a pessoa privada de liberdade custodiada, não há nela os quantitativos de pessoas em cumprimento de pena em regime semiaberto e aberto. E, de todas as bases, apenas o BNMP disponibiliza informações sobre pessoas que foram presas civilmente (pensão alimentícia).

A cobertura da coleta de dados também varia entre as bases. O Depen informa que a totalidade dos estabelecimentos penais no país (salvo os militares e sob a gestão das secretarias de segurança) estão no Infopen. Aproximadamente 70% dos processos de execução do país já estão no SEEU (CNJ, 2020f). Ainda está pendente de implantação nos Tribunais de Justiça do Estado de São Paulo, no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, nos Tribunais Regionais Eleitorais e no Superior Tribunal Militar (dados de fevereiro de 2021).

O CNIEP e o “Sistema” não informam o percentual de cobertura dos estabelecimentos prisionais no país (universo). O “Sistema” é composto por duas bases de dados, uma sobre os estabelecimentos penais civis e outras sobre os militares, tendo sido registradas mais inspeções em relação aos primeiros. Um painel específico do “Sistema” mostra o número de unidades penais, dentre as cadastradas no Sistema de Inspeção Prisional (SIP/MP) que foram visitadas, que tiveram os respectivos relatórios lavrados e validados pela Corregedoria local e posteriormente lançadas no “Sistema” (CNMP, 2010).

Ao que consta, no terceiro trimestre de 2019, mais de 99,4% dos estabelecimentos cadastrados foram inspecionados e validados. O painel, contudo, não mostra o quanto as unidades já cadastradas representam do total de estabelecimentos existentes no país. É preciso, portanto, saber o percentual que as unidades cadastradas no banco do CNMP representam do total de estabelecimentos penais existentes no país, se existem estabelecimentos que não são fiscalizados (ou são sem regularidade) ou se existe fiscalização, mas não estão cadastrados no sistema.

#### **b. Fonte de alimentação, periodicidade de coleta e cobertura temporal**

Os dados do Infopen são coletados por meio de formulários preenchidos pelos diretores ou servidores de cada estabelecimento prisional a cada seis meses. O Infopen é publicado com periodicidade semestral ou anual desde o ano de 2005 e reflete a coleta realizada, na data-base considerada para o respectivo relatório analítico, junto a gestores de cada unidade prisional.

Já o CNIEP e o “Sistema” consolidam as coletas de dados dos formulários de inspeção dos estabelecimentos prisionais preenchidos por juízes e promotores, respectivamente. No caso do CNIEP, os dados são coletados mensalmente, e o Geopresídios divulga parte dos dados em tempo real, ou seja, é atualizado automaticamente no momento em que o juiz inclui os dados no sistema. Contudo, consta apenas a data de referência de inspeção para cada unidade penal (FBSP, 2016).

O painel de ferramentas do “Sistema” traz informações obtidas a partir de relatórios trimestrais e anuais. As visitas concernentes aos relatórios anuais de inspeção ocorrem no mês de março de cada ano, de modo que os dados referem-se, quando pontuais, ao dia da visita ou, se cumulativos, ao período que vai de março do ano correspondente a fevereiro do ano subsequente. O Relatório de Inspeção Anual de 2017 contém, quanto à capacidade e ocupação, os dados colhidos da visita realizada em março de 2018, enquanto que, no que se refere a quantidades de mortes no estabelecimento penal, os dados são de março de 2017 a fevereiro de 2018 (CNMP, 2020b).

Já os processos de execução penal foram cadastrados no SEEU no momento da implantação do sistema em cada tribunal, a partir do ano de 2018. Os processos são cadastrados e disponibilizados no painel em tempo real.

### **c. Dicionário de dados, relatórios analíticos e validação dos dados**

De todas as bases de dados, apenas o Infopen disponibiliza publicamente um dicionário de dados sobre os campos dos formulários. Este dicionário, porém, não traz definições semânticas dos campos e a indefinição dos significados prejudica o entendimento comum dos dados entre o setor de TI e os usuários. O formulário que deve ser preenchido pelos gestores das unidades, contudo, está disponível e nele constam descritores e exemplos sobre cada campo (Figura 18). O formulário é bastante extenso e detalhado e o percentual de preenchimento das informações vem aumentando a cada ano (DEPEN, 2017a).

Figura 18 Trecho de formulário sobre informações prisionais do Infopen

### 1.2. Tipo de estabelecimento - originalmente destinado (marcar apenas uma opção)

Selecionar a opção do tipo de estabelecimento por sua destinação prevista no momento de sua construção, independente de criação posterior de alas e anexos destinados a outros regimes, ou de alocação circunstancial de pessoas privadas de liberdade que não se enquadravam na destinação original do estabelecimento.

Por exemplo: para os estabelecimentos que foram concebidos como Cadeias Públicas mas possuem sentenciados (em ala separada ou não), deve ser assinalada "Estabelecimento destinado ao recolhimento de presos provisórios"; para as Penitenciárias que foram adaptadas, com a construção de alas/anexos de detenção provisória ou de progressão de regime, ou que passaram a acomodar presos provisórios ou já promovidos ao regime semiaberto, deve ser assinalada a opção "Estabelecimento destinado ao cumprimento de pena em regime fechado"; por outro lado, para estabelecimentos que foram concebidos para diversos tipos de regime, como Centros de Ressocialização, deve ser assinalada a opção "Estabelecimento destinado a diversos tipos de regime".

Observação: No item abaixo será solicitado o registro da capacidade de vagas destinadas para cada tipo de regime disponíveis no estabelecimento.

- ☐ Estabelecimento destinado ao recolhimento de presos provisórios  
Ex: Cadeia pública; Centro de Detenção Provisória; Unidade de Recolhimento Provisório
- ☐ Estabelecimento destinado ao cumprimento de pena em regime fechado  
Ex: Penitenciária
- ☐ Estabelecimento destinado ao cumprimento de pena em regime semiaberto  
Ex: Colônia agrícola, industrial ou similar; Centro de Progressão Penitenciária; Unidade de Regime semiaberto; Centro de Integração Social
- ☐ Estabelecimento destinado ao cumprimento de pena em regime aberto ou de limitação de fim de semana  
Ex: Casa do albergado
- ☐ Estabelecimento destinado ao cumprimento de medida de segurança de internação ou tratamento ambulatorial  
Ex: Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico - HCTP
- ☐ Estabelecimento destinado a diversos tipos de regime  
Ex: Centro de Ressocialização (SP)
- ☐ Estabelecimento destinado à realização de exames gerais e criminológico  
Ex: Centro de observação criminológica e triagem
- ☐ Patronato  
Estabelecimento destinado à prestar assistência aos albergados e aos egressos
- ☐ Outro. Qual?

Fonte: DEPEN (2014)

As bases de dados do Infopen estão disponíveis até o mês de junho de 2020 (em formato .xls), mas os últimos relatórios analíticos do Infopen e Infopen Mulheres são de junho de 2017 (publicados em 2019). Os relatórios analíticos explicitam parte da metodologia de coleta de dados, dados gerais, perfil da população prisional e dos estabelecimentos penais.

Poucos dados são divulgados no painel do SEEU e faz falta um relatório analítico com explicações metodológicas da base de dados. Conforme visto no item anterior, o SEEU adota critérios específicos na definição de pessoas condenadas (em regime prisional, domiciliar ou em cumprimento de penas restritivas), excluindo aquelas presas provisoriamente. Também não é possível saber, pelos dados do painel, se as pessoas sentenciadas em determinado regime estão efetivamente cumprindo pena naquelas condições. Uma pessoa condenada em regime semiaberto pode estar em estabelecimento penal de regime fechado pela falta de vagas, por exemplo. O painel

também traz o total de penas alternativas aplicadas no país, mas não especifica a modalidade (prestação de serviços à comunidade, pecuniária, entre outras).

O painel de dados do Geopresídios traz informações imprecisas sobre alguns dados, o que poderia ser facilmente resolvido com a publicação do dicionário ou relatório descritivo. Além disso, o painel mostra apenas parte dos dados coletados, como número de mortes (por homicídio ou suicídio), e campos descritivos de avaliação do juiz responsável, considerações e providências (FBSP, 2016). O painel só disponibiliza o último dado informado pela vara e não é possível consultar séries históricas.

O painel traz um gráfico sobre condições e lotação de estabelecimentos penais, com as categorias péssima, ruim, regular, boa e excelente, sem indicar os parâmetros de cada uma. Do mesmo modo, traz um gráfico sobre a condição de superlotação, porém sem defini-la, e um terceiro gráfico sobre condição “vazia” do estabelecimento, mas sem contextualizar ou explicar o significado.

Quanto à estrutura dos estabelecimentos, os campos poderiam ser descritos para explicitar o que se considera como “espaço para prática esportiva”, “local apropriado para assistência religiosa”, entre outras.

O “Sistema” também poderia avançar muito ao publicar o respectivo dicionário de dados. Muitas questões metodológicas e de contextualização dos dados coletados poderiam ser explicitadas também na produção de relatórios analíticos.

Há dificuldade para a compreensão de informações como “quantidade de adolescentes no estabelecimento” ou “há atendimento médico emergencial?”, sem especificar periodicidade ou as condições do atendimento. Também pairam dúvidas sobre algumas das categorias jurídicas disponíveis, como aquelas presentes em questões sobre “número de sanções de isolamento aplicadas” e “número de faltas graves individuais de desobediência/desrespeito”. Não se sabe se os números retratam os registros administrativos das ocorrências ou após o procedimento judicial de apuração de infração disciplinar. Também carecem de definição as práticas de “desobediência” e “desrespeito”.

Assim como o Infopen, o “Sistema” tornou públicos os formulários de inspeção dos estabelecimentos, mas não tem esclarecimentos quanto à forma de preenchimento de cada campo (Figura 19).

*Figura 19 Formulário de inspeção dos estabelecimentos penais do "Sistema Prisional em Números"*

### Seção VIII – Alimentação

Número de refeições diárias:*	<input checked="" type="radio"/> 01 <input type="radio"/> 02 <input type="radio"/> 03 <input type="radio"/> 04 <input type="radio"/> 05 <input type="radio"/> 06
Os presos reclamam da quantidade de alimento fornecida por refeição?*	<input type="radio"/> SIM <input type="radio"/> NÃO
Os presos reclamam da qualidade das refeições fornecidas?*	<input type="radio"/> SIM <input type="radio"/> NÃO
Há controle de qualidade?	<input type="radio"/> SIM <input type="radio"/> NÃO
As refeições da unidade são controladas por nutricionista?*	<input type="radio"/> SIM <input type="radio"/> NÃO
As refeições são adaptadas por motivos religiosos?	<input type="radio"/> SIM <input type="radio"/> NÃO
As refeições são adaptadas por motivo de saúde?	<input type="radio"/> SIM <input type="radio"/> NÃO
Há outras formas de fornecimento de alimentos?*	<input type="radio"/> Família <input type="radio"/> Compra no Estabelecimento
Os presos deslocados para audiência ou outras atividades externas recebem alimentação quando saem ou retornam, independentemente do horário?*	<input type="radio"/> SIM <input type="radio"/> NÃO

### Seção IX – Assistência à Saúde

Há assistência médica?*	<input type="radio"/> SIM <input type="radio"/> NÃO <input type="radio"/> INSUFICIENTE
(marcado sim ou insuficiente) N° de médicos clínicos:*	<input type="text"/>
(marcado sim ou insuficiente) Presença de médicos clínicos:	<input type="radio"/> Diária <input type="radio"/> Semanal <input type="radio"/> Quinzenal <input type="radio"/> Outra
(marcado sim ou insuficiente) N° de Psiquiatras:*	<input type="text"/>

Fonte: CNMP, 2021

A validação dos dados é realizada apenas no Infopen e no “Sistema”. Enquanto os dados do Infopen são validados pelos gestores das Secretarias de Administração Penitenciária e posteriormente pelo Depen, os dados do “Sistema” são preenchidos por membros do Ministério Público e validados pelas Corregedorias locais por meio do Sistema de Inspeção Prisional do Ministério Público (SIP|MP). A validação dos dados preenchidos pelo gestor dentro da unidade penal era um elemento indispensável para a consolidação dos dados enviados para o Infopen:

A metodologia era supercuidadosa no sentido de que, se era alimentado por pessoa indicada pelo diretor da unidade prisional, era consolidado pelo Estado, o Secretário fecha[va] aquele pacote das informações do Estado e mandava para [a] gente. A gente fazia uma análise, fazia uma crítica de consistência, mandava para eles depois confirmarem. Então havia esse *double check* da autoridade penitenciária estadual para aquele dado. (ENTREVISTA 8)

Deste modo, as informações se referem apenas aos relatórios validados pela Corregedoria-Geral de cada unidade ministerial.

#### d. Dados prisionais no formato aberto

Todas as bases têm painéis infográficos em *Business Intelligence* (BI), que define o layout e formas de apresentação dos indicadores. Embora seja intuitivo e de fácil acesso, os cruzamentos de dados possíveis já estão predeterminados, não sendo possível



estabelecer outras relações entre eles, apenas de forma manual pelos usuários. Salvo o “Sistema”, as demais bases possibilitam o *download* e acesso às tabelas nos formatos .xls (arquivo de Excel) e .csv (arquivo de Access). O CNIEP e o SEEU não disponibilizam todos os dados coletados. No “Sistema”, as tabelas com os dados consolidados também não estão disponíveis, apenas aquelas sobre a capacidade e ocupação dos estabelecimentos (em formato .xls e em .pdf). Os relatórios analíticos do Infopen só estão disponíveis no formato .pdf.

### **5.5.2 Quadro Comparativo quanto aos critérios das bases de dados**

Os formulários do Infopen e do “Sistema” trazem o maior número de critérios sobre as pessoas custodiadas, as condições dos estabelecimentos prisionais e as assistências oferecidas. Como vários critérios são semelhantes, os órgãos poderiam realizar tentativas de comparação entre os resultados por unidade prisional a fim de aferir discrepâncias entre o preenchimento das informações pelo gestor público daquelas observadas nas inspeções pelos promotores de Justiça.

Já o SEEU e o CNIEP divulgam dados mais gerais sobre a pessoa custodiada e os estabelecimentos. Como os formulários de cadastro no SEEU e de inspeção não estão disponíveis, não se sabe ao certo quais dados são coletados, mas não divulgados. Por isso comparo aqui somente o que está visível nos painéis infográficos. Merece destaque o fato de que o formulário do Infopen tem campos em que o gestor deve informar se o estabelecimento tem condições de obter determinada informação em seu registro sobre todas as pessoas custodiadas, parte ou nenhuma delas. Tal medida é uma forma de evitar o preenchimento de informações inexistentes ou incorretas pelos gestores que não querem deixar campos vazios no formulário.

Como todas as bases, salvo o SEEU, têm como unidade o estabelecimento penal, há mais dados sobre a estrutura física dos estabelecimentos do que sobre a pessoa e sua situação processual.

Quadro 15 Comparativo entre critérios das bases de dados nacionais sobre população prisional

Bases de dados/critérios	Infopen MJSP	BNMP 2.0	SEEU CNJ	CNIEP CNJ	Sistema prisional em números CNMP
<b>Perfil da pessoa custodiada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gênero</li> <li>- Faixa etária</li> <li>- Cor</li> <li>- Estado civil</li> <li>- Grau de instrução</li> <li>- Pessoas com deficiência</li> <li>- Nacionalidade</li> <li>- Tempo total de penas</li> <li>- Pessoas com agravos transmissíveis</li> <li>- Gestantes/lactantes</li> </ul>	Não informa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gênero</li> <li>- Faixa etária</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maiores de 60 anos</li> <li>- Indígenas</li> <li>- Adolescentes</li> <li>- Nacionalidade</li> <li>- Gestantes e crianças</li> <li>- Pessoas com deficiência</li> <li>- Pessoas portadoras de doenças infectocontagiosas/DST</li> <li>- Cumprimento de menagem/impedimento/prisão civil*</li> </ul>
<b>Integridade física da pessoa custodiada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Óbitos</li> </ul>	Não informa	Não informa	Não informa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Óbitos</li> <li>- Registro de maus tratos e de lesões corporais praticados por servidores</li> </ul>
<b>Situação processual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pessoas custodiadas por regime prisional/medida de segurança</li> <li>- Incidências por tipo penal</li> <li>- Tempo total de pena</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prisão provisória</li> <li>- Execução provisória</li> <li>- Execução definitiva</li> <li>- Prisão Civil</li> <li>- Foragidos</li> <li>- Procurados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pessoas custodiadas por regime prisional/medida de segurança</li> <li>- Penas alternativas, suspensão condicional da pena, livramento condicional</li> <li>- Incidências por tipo penal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pessoas custodiadas por regime prisional/medida de segurança</li> <li>- Fugas, rebeliões, RDD</li> </ul>	Não informa
<b>Estrutura dos estabelecimentos penais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quantidade de estabelecimentos</li> <li>- Taxa de ocupação (capacidade/ocupação)</li> <li>- Tipo de gestão (pública/privada/cogestão)</li> <li>- Terceirização de serviços</li> </ul>	Não informa	Não informa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quantidade de estabelecimentos</li> <li>- Quantidade de vagas</li> <li>- Condições (péssima, ruim, regular, boa, excelente)</li> <li>- Superlotação</li> <li>- Aparelho bloqueio de celular</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quantidade de estabelecimentos</li> <li>- Taxa de ocupação (capacidade/ocupação)</li> <li>- Separação de mulheres/idosos/doentes/provisórios /por hierarquia*</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concepção original do estabelecimento</li> <li>- Regimento interno</li> <li>- Cella adequada para gestantes/creche</li> <li>- Módulo de saúde</li> <li>- Módulo de educação</li> <li>- Módulo de oficina</li> <li>- Local específico para visitas, serviço social, atendimento jurídico, videoconferência</li> <li>- Celas-seguro</li> <li>- Acessibilidade</li> <li>- Terrenos disponíveis para construção de novos módulos</li> <li>- Total de trabalhadores</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Áreas para visita íntima, familiar, banho de sol e advogado</li> <li>- Biblioteca e sala de aula</li> <li>- Detector de metais</li> <li>- Enfermaria</li> <li>- Espaço para prática esportiva</li> <li>- Gabinete odontológico</li> <li>- Assistência religiosa</li> <li>- Oficina de trabalho</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existência de unidade materno-infantil</li> <li>- Presença de médicos clínicos/psiquiatras/enfermeiros/auxiliares enfermagem/odontólogos</li> <li>- Aproveitamento de vagas de ensino ofertadas</li> <li>- Ocupação com trabalho</li> <li>- Registro de fugas/sanções de isolamento/desobediência ou desrespeito/subversão da ordem e disciplina</li> <li>- Visitação social e visitas íntimas</li> <li>- Apreensão de drogas/celulares/armas*</li> </ul>
<b>Assistências dentro do estabelecimento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assistência jurídica gratuita</li> <li>- Assistência educacional</li> <li>- Acesso ao trabalho</li> </ul>	Não informa	Não informa	Não informa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assistência jurídica gratuita*</li> <li>- Assistência educacional (alfabetização, ensino fundamental, médio, profissionalizante, superior)</li> <li>- Acesso ao trabalho (interno, externo, remunerado, voluntário)</li> <li>- Assistência à saúde (médica, odontológica, farmacêutica, vacinação, distribuição de medicamentos)</li> <li>- Assistência religiosa*</li> <li>- Assistência social*</li> </ul>
<b>Fiscalização</b>	- Data de inspeção		Não informa	- Data da inspeção	- Data da inspeção

\* Dados coletados somente em relação ao sistema prisional militar.

#### **a. Perfil e integridade física da pessoa custodiada**

O Infopen consolida as características mais gerais das pessoas sob custódia, como gênero, faixa etária, cor, estado civil, instrução, deficiência, gestantes/lactantes, nacionalidade, agravos transmissíveis e tempo de pena. O “Sistema” traz dados sobre segmentos populacionais específicos, como maiores de 60 anos, indígenas e crianças/adolescentes, que também estão presentes no Infopen, mas sem especificar condições no formulário.

Em geral, os campos do formulário do Infopen são mais completos e buscam ser exaustivos, evitando campos com preenchimento aberto. Por exemplo, em relação às pessoas privadas de liberdade com deficiência, o formulário especifica a deficiência em: intelectual (acompanhada da definição), física, auditiva, visual ou múltiplas.

Quanto à integridade física, tanto o Infopen quanto o “Sistema” trazem dados sobre mortalidade no estabelecimento acompanhada da “causa” (natural, criminal, suicídio, acidental, causa desconhecida). O “Sistema” tem questões sobre lesões corporais praticadas por servidores, registro de maus-tratos e plano de prevenção e proteção a incêndio e pânico.

#### **b. Situação processual**

A situação processual é mais detalhada no SEEU, cujo objetivo é justamente promover a gestão dos processos de execução penal. Os dados do painel infográfico mostram o número de pessoas por regime prisional, condenadas a penas alternativas, em livramento condicional ou suspensão da pena e ainda, a incidência por tipo penal. O Infopen traz, além destes critérios, o tempo total de pena.

Interessante pontuar que nem o SEEU e nem o Infopen esclarecem as decisões metodológicas de cadastramento dos tipos penais em caso de concurso de crimes. No caso de uma pessoa condenada por tráfico de drogas e porte ilegal de armas, por exemplo, qual destas condutas será cadastrada e sob qual justificativa? Neste sentido, citamos os critérios utilizados pelo Ministério da Justiça da Colômbia que, ao estruturar e avaliar indicadores de direitos humanos no sistema penitenciário, optou por gerar códigos para cada infração tipificada, “pois permite que as informações sejam mais homogêneas e identifiquem mais facilmente a modalidade criminal pela qual a sentença foi imposta a uma certa pessoa” (ARIZA, ITURRALDE, TORRES, 2017, p. 11).

O relatório do Infopen de 2017 esclarece que “há pessoas que estão sendo processadas ou já foram condenadas por mais de um crime. Desse modo, não se confunde a quantidade de incidências penais com o quantitativo de pessoas privadas de liberdade”. (DEPEN, 2019a, p. 45). Contudo, não detalha os critérios adotados no preenchimento pelos gestores estaduais e na posterior consolidação pelo Depen.

### c. Estrutura dos estabelecimentos penais

Tanto o Infopen quanto o “Sistema” têm critérios bastante detalhados sobre a estrutura física dos estabelecimentos, como taxa de ocupação, o rol de itens disponíveis em cada módulo de saúde, educação e oficinas), locais específicos para visitas, atendimento jurídico e acessibilidade. Ambos também trazem registros administrativos de fugas, rebeliões e motins, imposição de sanções, bem como de apreensão de drogas, armas brancas e de fogo e celulares dentro do estabelecimento.

Já o Geopresídios traz informações mais pontuais sobre os itens disponíveis dentro dos estabelecimentos, adota categorias analíticas sobre as condições (péssima, ruim, regular, boa e excelente) e de superlotação sem, contudo, explicitar seus critérios. De forma semelhante, o formulário do “Sistema” prevê uma avaliação presencial das instalações segundo os critérios (ruim, regular, bom e ótimo), mas não divulga os resultados no painel infográfico (Figura 20).

*Figura 20 Formulário de inspeção dos estabelecimentos penais do "Sistema Prisional em Números"*

#### Seção XXIII – Avaliação Presencial

Estrutura predial:*	<input type="radio"/> Ótimo (10-9)	<input type="radio"/> Bom (8-7)	<input type="radio"/> Regular (6-4)	<input type="radio"/> Ruim (3-0)	<input type="radio"/> Não avaliado
Iluminação das celas:*	<input type="radio"/> Ótimo (10-9)	<input type="radio"/> Bom (8-7)	<input type="radio"/> Regular (6-4)	<input type="radio"/> Ruim (3-0)	<input type="radio"/> Não avaliado
Insolação das celas:*	<input type="radio"/> Ótimo (10-9)	<input type="radio"/> Bom (8-7)	<input type="radio"/> Regular (6-4)	<input type="radio"/> Ruim (3-0)	<input type="radio"/> Não avaliado
Aeração das celas:*	<input type="radio"/> Ótimo (10-9)	<input type="radio"/> Bom (8-7)	<input type="radio"/> Regular (6-4)	<input type="radio"/> Ruim (3-0)	<input type="radio"/> Não avaliado
Temperatura nas celas:*	<input type="radio"/> Ótimo (10-9)	<input type="radio"/> Bom (8-7)	<input type="radio"/> Regular (6-4)	<input type="radio"/> Ruim (3-0)	<input type="radio"/> Não avaliado
Instalações hidráulicas:*	<input type="radio"/> Ótimo (10-9)	<input type="radio"/> Bom (8-7)	<input type="radio"/> Regular (6-4)	<input type="radio"/> Ruim (3-0)	<input type="radio"/> Não avaliado
Instalações elétricas:*	<input type="radio"/> Ótimo (10-9)	<input type="radio"/> Bom (8-7)	<input type="radio"/> Regular (6-4)	<input type="radio"/> Ruim (3-0)	<input type="radio"/> Não avaliado
Instalações sanitárias:*	<input type="radio"/> Ótimo (10-9)	<input type="radio"/> Bom (8-7)	<input type="radio"/> Regular (6-4)	<input type="radio"/> Ruim (3-0)	<input type="radio"/> Não avaliado
Instalações de saúde:*	<input type="radio"/> Ótimo (10-9)	<input type="radio"/> Bom (8-7)	<input type="radio"/> Regular (6-4)	<input type="radio"/> Ruim (3-0)	<input type="radio"/> Não avaliado
Instalações educacionais:*	<input type="radio"/> Ótimo (10-9)	<input type="radio"/> Bom (8-7)	<input type="radio"/> Regular (6-4)	<input type="radio"/> Ruim (3-0)	<input type="radio"/> Não avaliado
Limpeza geral:*	<input type="radio"/> Ótimo (10-9)	<input type="radio"/> Bom (8-7)	<input type="radio"/> Regular (6-4)	<input type="radio"/> Ruim (3-0)	<input type="radio"/> Não avaliado
Cozinha:*	<input type="radio"/> Ótimo (10-9)	<input type="radio"/> Bom (8-7)	<input type="radio"/> Regular (6-4)	<input type="radio"/> Ruim (3-0)	<input type="radio"/> Não avaliado
Oficinas de trabalho:*	<input type="radio"/> Ótimo (10-9)	<input type="radio"/> Bom (8-7)	<input type="radio"/> Regular (6-4)	<input type="radio"/> Ruim (3-0)	<input type="radio"/> Não avaliado

#### **d. Assistências sistemáticas dentro do estabelecimento**

Apenas o Infopen e o “Sistema” coletam dados sobre as assistências sistematicamente disponibilizadas em cada estabelecimento penal, com critérios bastante exaustivos. Contudo, nem todos estão visíveis no painel infográfico. Uma explicação possível é que nem todos os dados sejam validados pelos órgãos respectivos ou não existam informações suficientes para divulgação de forma agregada.

Por fim, é importante destacar que o “Sistema” coleta dados dos estabelecimentos penais comuns e militares. Os painéis infográficos dos estabelecimentos comuns são bem mais completos e detalhados que o dos militares, que trazem apenas dados sobre assistência jurídica e médica, muito embora os formulários de inspeção sejam semelhantes.

### **5.3.3 Algumas conclusões sobre as bases de dados existentes**

Os dois quadros comparativos mostram que cada base de dados fez uma série de escolhas metodológicas, de modo a atender os seus objetivos principais e as fontes de dados disponíveis. Vimos que a maior parte delas usa dados do estabelecimento penal e não da pessoa custodiada, o que perpetua o controle sobre o número efetivo de pessoas custodiadas pelo gestor do estabelecimento.

Este é mais um motivo pelo qual é tão difícil responder à questão sobre o número de pessoas atualmente presas no país. Isso porque a própria definição de pessoa presa varia de acordo com a base de dados. No SEEU a pessoa em regime aberto é considerada em liberdade, enquanto a pessoa em prisão domiciliar é considerada como presa.

Algumas bases de dados não incluem pessoas custodiadas em cadeias públicas (Sisdepen) ou delegacias (Sisdepen e “Sistema”). O BNMP não traz o número de pessoas em regime semiaberto e aberto, mas traz o número daquelas custodiadas em razão de dívida alimentícia. Algumas bases contabilizam o número de pessoas sob monitoração eletrônica, mas nenhuma das bases traz de forma precisa as pessoas em cumprimento de sanções não prisionais.

Antes de assumir esta empreitada de comparar as diferentes bases de dados, causava-me estranheza a tamanha dificuldade dos órgãos em “contar” o número de pessoas sob custódia. Ao final deste capítulo, é possível compreender que a confiabilidade

não está vinculada apenas ao denominador comum entre as bases do número de pessoas custodiadas. Há dificuldades na produção de dados dos estados, pois esses partem de fontes, metodologias e períodos de coleta distintos e a consequência é que o número de pessoas custodiadas também varia em cada base.

Um exemplo é a forma como as diferentes bases registram as pessoas sob monitoração eletrônica. Some-se às diferenças metodológicas as próprias disparidades na implementação destas ações pelos estados e, naturalmente, elas irão refletir-se no preenchimento dos dados. Segundo a Entrevista 2, alguns estados têm critérios distintos para a imposição da monitoração eletrônica – que pode estar conjugada ou não com o regime semiaberto – ou mesmo a carência de vagas neste regime de monitoramento, o que implica a manutenção desta pessoa dentro do sistema prisional:

Você tem uma disparidade muito grande dos estados, você tem Minas Gerais, por exemplo, que tá com semiaberto e que em grande parte do estado o povo do semiaberto tá na rua como monitorado. Goiás igualmente, o cara tá preso em Goiás, ele tá no semiaberto, ele tá na rua, ele tá solto, ele dorme em casa, só que ele está com tornozeleira eletrônica. E você tem unidades como, por exemplo, do Distrito Federal, em que você não tem semiaberto na rua, quem tá em semiaberto está recolhido à prisão (Entrevista 2).

Em síntese, há cinco bases de dados distintas e não é possível saber quantas pessoas estão efetivamente recolhidas sobre custódia do Estado. Se, por um lado, esta dúvida pode sugerir uma falta de transparência com a sociedade civil, a Entrevista 2 sustenta que as diferentes bases podem conviver entre si, desde que seja possível apontar as escolhas metodológicas, as formas de alimentação e a periodicidade de alimentação destas informações:

Seria desejável, seria um norte desejável como política pública que nós tivéssemos um único banco, mas no atual estado de coisas, com esses problemas que eu estou te indicando, é bem-vinda a pluralidade de bancos, como é natural que os dados entre si sejam divergentes, o que assusta é isso. O fato de ter dado divergente não seria a razão para não se ter um dado confiável, porque a divergência é bem-vinda na medida em que eu consigo explicar por que os dados são diferentes entre si. Se eu não consigo explicar o porquê da diferença, é porque os números não são confiáveis e hoje em dia a gente tem uma mescla em relação a isso, [havendo] pouca fiabilidade com o fato de você ter bases distintas, inclusive com tempos distintos, os tempos das bases são distintos (Entrevista 2).

Neste sentido, Desrosières defende que os números são importantes na vida social, não tanto pelo que dizem, mas pelo fato de que a sociedade concorda em discutir a partir desses números e em como eles servem de base para lidar com determinadas

questões. Existe um debate importante para explicar que um objeto específico pode ter números diversos. É preciso ter em mente que os números de estatística resultam de uma série de convenções sociais e estatísticas (RYFF, 2006).

Além disso, para que os dados sejam relevantes, eles devem ser coletados ampla e repetidamente. O número de 800.000 pessoas presas é um número significativo, mas, mesmo que não seja um indicador preciso, é analiticamente inútil sem contexto sobre as questões que dele decorrem. Por exemplo, esse número representa um declínio ou aumento no encarceramento em comparação com cinco anos atrás (seguindo os mesmos critérios de coleta)? Como isso varia de estado para estado? Quais são as divisões raciais, de gênero e idade dessas 800.000 pessoas?

A partir da análise documental e das entrevistas neste capítulo, é possível concluir que, no atual estágio das bases de dados sobre o sistema penitenciário, os dados acabam atendendo mais aos objetivos dos órgãos que as produzem e suas próprias ações no âmbito da política penitenciária do que para subsidiar o debate público sobre níveis de encarceramento no país. Existem diferenças metodológicas substantivas em cada base que não são facilmente identificadas por uma pessoa leiga que acessa os painéis infográficos disponíveis. Apenas a seção de “perguntas frequentes” do painel do SEEU explica a diferença entre o SEEU, o BNMP e o Infopen, mas não traz esclarecimentos sobre as definições adotadas no sistema. De modo geral, todas as bases estão em fase de implantação e aprimoramento contínuo e esta é uma etapa necessária que antecede o debate sobre a interoperabilidade com diferentes atores ou mesmo a migração para uma base de dados unificada.

## **5.6 O que mais poderia ser produzido sobre sistema prisional**

Esta última seção traz alguns indicadores sobre o sistema prisional que são mencionados em documentos oficiais e pronunciamentos de atores do sistema de Justiça criminal. Os indicadores não estão disponíveis nas bases de dados analisadas acima, mas são usados de forma indiscriminada e, não raro, subsidiam o processo decisório e o planejamento de ações e repasses de recursos.

Indicadores como reincidência, superlotação e custo de cada pessoa custodiada, estão presentes desde as estatísticas do período imperial e em uma série de relatórios sobre as condições dos estabelecimentos penais, o que traz a suposição de que existe uma demanda pelo uso destes conceitos no desempenho de determinadas atividades



da política pública. Um exemplo interessante é como os altos índices de reincidência e de custo mensal do preso foram debatidos em uma CPI, que concluiu pela ineficácia da pena prisional e o dever de o Poder Legislativo estimular o desencarceramento e a adoção de penas não prisionais (CONGRESSO NACIONAL, 2009a).

As CPIs de 2009 e de 2015 mencionam a necessidade de se definirem parâmetros de elaboração das estatísticas criminais, sendo que a de 2015 oficiou o Ministério da Justiça para a criação de um sistema nacional de estatística criminal (CONGRESSO NACIONAL, 2009a; 2017, p. 427). Também chama a atenção a CPI de 2009 recomendar a adoção de dois indicadores, um está relacionado a procedimentos disciplinares de agentes públicos ligados ao sistema prisional e o outro é um IDH do sistema penitenciário. Ambos mostram uma disposição dos parlamentares em pautar sua atuação em dados empíricos e subsidiar “decisões legislativas eficazes para solucionar as mazelas que assolam nosso sistema penitenciário” (CONGRESSO NACIONAL, 2017, p. 427).

A partir do material empírico deste capítulo, selecionei alguns indicadores recorrentes no âmbito da política pública penitenciária e nas sugestões apresentadas pelas CPIs. Busquei contextualizar o seu uso e os problemas na adoção de indicadores que ainda sofrem com a falta de confiabilidade e consistência.

### **5.6.1 Reincidência**

Reincidência é o ato ou efeito de reincidir, o que, por sua vez, significa tornar a incidir ou a praticar um novo ato da mesma espécie. Em geral, fala-se em reincidência de forma pouco rigorosa e genérica para designar a reiteração da prática de crimes por uma determinada pessoa.

A literatura diverge acerca dos conceitos de reincidência (IPEA, 2015; JULIÃO, 2016; SAPORI, SANTOS; MAAS, 2017). A legislação define como a prática de novo crime até cinco anos após a extinção da condenação anterior (previsto no Código Penal), mas há quem defina reincidência a prática de novo ato criminal, mesmo sem condenação anterior, como o retorno da pessoa egressa ao sistema penitenciário após o cumprimento de pena, ou por medida de segurança ou ainda por nova condenação criminal, independentemente do prazo legal. A questão-chave é o critério para definir o momento do novo crime cometido (SAPORI, SANTOS; MAAS, 2017).

A diferença dos conceitos importa, pois irá delimitar a metodologia de pesquisas empíricas que busquem aferir indicadores de reincidência. A taxa de reincidência criminal ainda é utilizada como medida da eficácia da política criminal e das penas prisionais e não prisionais, a despeito de críticas contundentes acerca deste critério. Se um dos objetivos da execução penal é a reintegração social da pessoa condenada (LEP, art. 1º), o maior ou menor êxito poderia ser medido quantitativamente pela taxa de retorno à prisão pela prática de um novo crime.

A reincidência é um indicador insuficiente para avaliar a eficácia das sanções criminais e vários autores debatem a limitação do conceito. Para Pinatel, avaliar a eficácia dos métodos penitenciários feita a partir de índices de reincidência seria um critério grosseiro, pois desconsidera as condições, população e peculiaridades gerais de cada estabelecimento penal (PINATEL, 1979). Bittencourt sustenta que a recaída – ou seja, a prática de novo crime – decorre não só pelo fato de a prisão ter fracassado, mas também por contar com a contribuição de outros fatores pessoais e sociais, principalmente após o cumprimento da pena (BITTENCOURT, 2019).

Julião (2016) sintetiza as críticas e conclui que a reincidência consiste em um indicador de qualidade isolado, que desconsidera variáveis indispensáveis para a sua compreensão, como as “relações sociais instituídas no cárcere e, principalmente, nas condições reais do apenado como indivíduo, sujeito social, com direitos, personalidade e competências” (JULIÃO, 2016, p. 287). A reincidência valorizada indiscriminadamente, sem levar em consideração as suas contradições, serve para agravar a pena, negar direitos de execução da pena, impedir a interposição de recursos em liberdade, determinar regime mais rigoroso no cumprimento de pena e impedir a substituição da pena de prisão por penas alternativas (BITTENCOURT, 2019).

Apesar do uso indiscriminado e das limitações ao conceito, a reincidência tem grande importância no sistema de penas brasileiro e ainda é utilizada como parâmetro de eficácia de sanções prisionais e não prisionais e da política penitenciária de modo geral<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> A legislação penal prevê as seguintes consequências da reincidência: circunstância agravante da pena, (BRASIL, 1984a, art. 61, I); torna mais gravoso o regime inicial de cumprimento de pena (BRASIL, 1984a, art. 33, §2º); impede a concessão da transação penal e da suspensão condicional do processo (BRASIL, 1999, arts. 76, §2º, I e 89, *caput*); o reincidente em crime doloso não tem direito à substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos ou à suspensão condicional da pena (BRASIL, 1984a, art. 44, II; art. 77 §1º); o reincidente não poderá ser beneficiado com o privilégio no furto, na apropriação indébita (art. 170), no estelionato e na receptação (BRASIL, 1984a, art. 155, § 2º, art. 170, art. 171 §1º, art. 180 §5º); influencia no tempo necessário para a concessão do livramento condicional (BRASIL, 1984a, art. 83); é causa de interrupção da prescrição executória (BRASIL, 1984a, art. 117, VI); é causa de revogação do sursis, do livramento condicional e da reabilitação, se a condenação for a pena que não seja de multa (BRASIL, 1984a, art. 81, I e §1º, art. 86, I e II, e art. 87, art. 95).

Em depoimento na CPI do sistema carcerário de 2009, o ex-presidente do CNPCP, Geder Luiz Rocha Gomes, “informou que o índice de reincidência de quem cumpre pena alternativa varia de 6% a 12%. Já de quem sai do sistema prisional varia de 70% a 80%” (CONGRESSO NACIONAL, 2009a, p. 74). Em outro momento da CPI, informou-se que o índice de reincidência dos indivíduos que são acompanhados pelas centrais de penas alternativas é de cerca de 1%. (CONGRESSO NACIONAL, 2009a, p. 182). O relatório final não esclareceu a fonte ou os parâmetros adotados para cálculo da taxa.

Poucos são os estudos nacionais sobre reincidência criminal e os que existem, adotam diferentes definições para o conceito. Pesquisa do IPEA sobre o tema aponta que já na década de 1980 alguns estudos buscaram construir dados mais precisos sobre a reincidência (IPEA, 2015). A pesquisa de Adorno e Bordini (1989) analisou o universo de todos os condenados libertados da penitenciária do estado de São Paulo entre os anos de 1974 e 1976 e, a partir daí, verificou o movimento desta população e quem havia retornado ao sistema penitenciário ou cadeias públicas no período de janeiro de 1974 a dezembro de 1985. Os autores adotaram o conceito de reincidente penitenciário – a pessoa cumpriu sua pena e posteriormente foi novamente recolhida ao estabelecimento penal – e chegaram à taxa de 46,03% de reincidência (ADORNO; BORDINI, 1989).

Em estudo semelhante, Lemgruber (1989) analisou o universo de 8.269 homens e 251 mulheres presas – 5% do total de pessoas condenadas no estado do Rio de Janeiro no ano de 1988. O trabalho no Departamento do Sistema Penitenciário do Rio de Janeiro (Desipe) consistiu na elaboração de questionários para dimensionar a reincidência penitenciária, traçar o perfil dos reincidentes e compará-lo com o dos não reincidentes a partir de dados biográficos objetivos (idade, cor e escolaridade) e subjetivos (vida pregressa do detento, como passagem por instituições de menores, início no mundo do crime e início no mundo do trabalho). Por meio dos resultados, obteve-se a taxa de reincidência de 30,7%, sendo a referente aos homens de 31,3% e a referente às mulheres de 26% (LEMGRUBER, 1989 *apud* SAPORI, SANTOS; MAAS, 2017).

Já a pesquisa do IPEA trouxe um panorama da reincidência criminal em todo o país a partir do conceito de reincidência legal (prática de novo crime até 5 anos após a condenação anterior se tornar definitiva) (IPEA, 2015). A pesquisa adotou metodologia quantitativa e qualitativa. A análise de 817 casos em cinco estados concluiu que 199 pessoas reincidiram. A taxa de reincidência encontrada foi de 24,4%, sendo esta parcela de reincidentes da amostra composta basicamente por homens jovens, brancos, de baixa escolaridade e com alguma ocupação (IPEA, 2015, p. 111).

A metodologia qualitativa se concentrou no funcionamento dos atuais programas de ressocialização implementados pelos estados e na sua compatibilidade com as políticas públicas do Depen e do CNJ, e a relação deles com os indicadores de reincidência criminal. A conclusão do relatório é que as instituições penitenciárias observadas procuraram executar atividades relacionadas à reintegração social da pessoa condenada, como as assistências previstas em lei (material, jurídica, social, saúde, psicológica, educacional, trabalho e religiosa). Contudo, há casos em que a presença das instituições foi simbólica e os direitos das pessoas presas “podiam passar a representar fatores de privilégios, de controle e de poder no interior das unidades prisionais” (IPEA, 2015, p. 112).

O estudo verificou a existência de decisões judiciais nem sempre condizentes com as políticas do Poder Executivo, em razão de uma coordenação institucional falha (IPEA, 2015). Em relação às políticas estaduais, constatou-se a “instabilidade dos programas, dependentes da gestão em curso da administração prisional” (IPEA, 2015, p. 115). E, para minimizar as rupturas de gestão e a precariedade de uma coordenação executiva, sugeriu a criação de um plano nacional de execução penal e de planos estaduais de execução penal, de forma a regulamentar e padronizar o processo de implementação do “modelo de tratamento penal” (IPEA, 2015, p. 115).

Por fim, o estudo de Saporì, Santos e Maas (2017) teve como objetivo calcular a taxa de reincidência criminal no estado de Minas Gerais nos anos de 2014 e 2015, comparar o perfil de pessoas presas reincidentes e não reincidentes, e identificar fatores explicativos da reincidência. A pesquisa adotou o critério de reincidência policial, ou seja, a existência de um ou mais indiciamentos após o cumprimento da pena de prisão.

A taxa de reincidência criminal obtida no estudo citado ficou no patamar de 51% (SAPORI, SANTOS e MAAS, 2017). O perfil da pessoa reincidente é semelhante àquele descrito pelo IPEA (2015), com predominância de homens jovens. A pesquisa constatou forte relação entre a probabilidade de reincidência criminal e o grau de inserção do egresso do sistema prisional em uma carreira criminal anterior, especialmente relacionada a crimes contra o patrimônio, como furtos.

Atentos à problemática do conceito de reincidência e às implicações metodológicas, o IPEA (2015) aponta que a maioria dos estudos sobre reincidência realizados no Brasil não se pauta necessariamente pelos critérios legais de reincidência, mas privilegiam o cálculo da reincidência na dimensão penitenciária (IPEA, 2015, p. 11).

Em resumo, as pesquisas mostram como o uso de distintos conceitos levam a resultados bastante diferentes nos indicadores de reincidência, bem distante do senso comum sobre o tema. Como vimos, desde o período imperial a reincidência é um indicador presente nas estatísticas e tem grande importância para a aquisição de direitos de execução penal (como a progressão de regime e o livramento condicional). Como indicador em si já é bastante problemático, visto que desconsidera as condições pessoais e histórias de vida que podem ter contribuído para a prática de crimes e na sua relação com o sistema de Justiça. Além disso, a falta de explicitação dos critérios para a construção do indicador compromete a confiabilidade deste dado para orientar ações de reintegração social e o estímulo às sanções não prisionais.

### **5.6.2 Superlotação prisional**

Todos os relatórios e documentos oficiais analisados para a presente pesquisa mencionam o termo “superlotação” para qualificar o sistema prisional brasileiro, sem, contudo, definir sua abrangência e escopo. Como regra, o termo corresponde à falta de espaço mínimo, ideia atrelada à violação de direitos humanos e tratamento desumano ou degradante da pessoa custodiada.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), ao promover um diagnóstico sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, em especial das pessoas privadas de liberdade, considerou que, quando as condições do estabelecimento se deterioram como resultado da superlotação e outras violações decorrentes disso acontecem, “o conteúdo aflitivo da penalidade ou privação de liberdade preventiva é aumentado a ponto de que se torna ilegal ou antijurídica” (CIDH, 2021).

Mas reduzir o debate à lotação prisional pode incluir ou mascarar deficiências presentes no estabelecimento penal (BLEICH, 1989). Segundo Bleich, os padrões usados para definir lotação são extremamente fluidos e muitas vezes têm pouca ou nenhuma relação com as preocupações subjacentes sobre lotação (BLEICH, 1989, p. 1127). As prisões estarem superlotadas – ou serem classificadas como tal – podem ou não refletir condições inadequadas nos estabelecimentos. E, “não está claro se onde essas condições estão presentes, o aumento da população carcerária é o responsável” (BLEICH, 1989, p. 1128).

Segundo o autor, não existe um método objetivo para determinar com precisão o ponto em que o aumento da população carcerária produz lotação, nem uma

medida claramente apropriada que contemple a capacidade das prisões. Capacidade pode se referir ao projeto arquitetônico original do estabelecimento, à capacidade operacional do estabelecimento (capacidade potencial da prisão, se seu espaço desabitado fosse convertido para abrigar prisioneiros), ou à proporção de pessoal, ou ainda à metragem mínima por pessoa custodiada (BLEICH, 1989, p. 1144).

Em resumo, a maioria das definições de capacidade prisional nem mesmo pretende refletir critérios empíricos sobre a composição demográfica da população prisional, os efeitos psicológicos mensuráveis de certos níveis de densidade e as tendências na violência ou julgamentos normativos sobre o nível tolerável de desconforto das pessoas custodiadas (BLEICH, 1989, p. 1137-1138). A ausência de critérios previsíveis pode fazer com que uma mesma unidade prisional seja considerada “lotada” em uma jurisdição, mas não em outra (BLEICH, 1989, p. 1138).

No Brasil, o CNPCP buscou criar parâmetros mínimos para subsidiar as contratações para a construção de vagas em estabelecimentos penais e definir a capacidade máxima para cada tipo de estabelecimento (CNPCP, 2011a; 2016). As diretrizes básicas sobre arquitetura e construção de estabelecimentos penais são aplicáveis aos estabelecimentos financiados com recursos exclusivamente federais (Funpen), que devem atender a determinados limites, segundo o tipo e as peculiaridades de cada local.

As celas devem contar com as seguintes características mínimas: o módulo de cela não deve ultrapassar 200 pessoas, a cela coletiva não deve exceder 8 pessoas e o número de celas individuais, para fins de isolamento, será de pelo menos 2% da capacidade total (CNPCP, 2011a)<sup>51</sup>. Assim, o CNPCP adotou como conceito de capacidade prisional a proporção de pessoas por metragem mínima da cela.

Em relação à capacidade máxima do estabelecimento, o CNPCP adotou o critério desenvolvido pela Suprema Corte Americana ao julgar casos de violação à assistência médica de pessoas custodiadas no estado da Califórnia em razão do quadro de superlotação carcerária. Na oportunidade, a Suprema Corte determinou que o estado elaborasse, em prazo curto, um plano de redução da superlotação, de forma a reduzir a

---

<sup>51</sup> Resoluções posteriores flexibilizaram regras arquitetônicas para a construção dos estabelecimentos, mas sem alterar os limites máximos de capacidade, sob a justificativa de promover um esforço concentrado na viabilização de novas vagas (CNPCP, 2017; CNPCP, 2018).

ocupação para um máximo de 137,5% do número de vagas, cujas medidas seriam fiscalizadas pelos juízes.<sup>52</sup>

Este limite máximo de 137,5% de superlotação foi adotado pelo CNPCP como linha de corte para os estabelecimentos brasileiros. Ou seja, em um estabelecimento com 800 pessoas custodiadas e com capacidade de 8 pessoas por cela, poder-se-ia admitir a superlotação de até 11 presos por cela (CNPCP, 2016).

O CNPCP previu ainda que, nos casos em que os estabelecimentos que tiverem superlotação acima de 137,5%, o gestor do Poder Executivo deve oficializar o Poder Judiciário (por meio do GMF), propondo providências para ajustar excesso ou desvio da execução, e para que seja criado um plano de redução da superlotação (CNPCP, 2016). As medidas devem contemplar o controle da porta de entrada e de saída no sistema prisional. Isso significa assegurar a implementação das audiências de custódia e a observância dos prazos dos processos criminais, bem como a adoção dos critérios definidos pelo STF quando constatada falta de vagas em regime semiaberto – saída antecipada, liberdade eletronicamente monitorada e o cumprimento de penas restritivas de direitos<sup>53</sup> (STF, 2016b).

A definição de capacidade prisional também importa para definir o déficit de vagas, que consiste na diferença entre a capacidade do estabelecimento e o número de pessoas custodiadas. O déficit de vagas é um critério importante para seleção de beneficiários de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Sistema

---

<sup>52</sup>O caso “Brown vs. Plata” talvez seja o mais emblemático na atuação dos tribunais para a garantia de direitos de pessoas custodiadas. No ano de 2001, o “Prison Law Office” em Berkeley, Califórnia, entrou com uma ação coletiva em nome de Marciano Plata e vários outros prisioneiros, alegando que as prisões da Califórnia violavam a Oitava Emenda da Constituição, que proíbe “cruel e incomum punição”. Após um longo julgamento, um painel especial de três juízes federais determinou que a superlotação nas 33 prisões da Califórnia era a “causa primária” das violações da Oitava Emenda. O tribunal ordenou a libertação de um número suficiente de presos para que a população carcerária chegasse a 137,5% da capacidade total projetada das prisões. Isso equivale a entre 38.000 e 46.000 presos libertados. O caso chegou na Suprema Corte Norte-Americana que, por maioria de 5 a 4, ratificou a decisão do painel especial em parecer do ministro Anthony Kennedy. “O limite populacional determinado pelo tribunal é necessário para remediar a violação dos direitos constitucionais dos prisioneiros”. O juiz Antonin Scalia apresentou uma opinião divergente, junto com o juiz Clarence Thomas, apontando “o que talvez seja a ordem mais radical emitida por um tribunal na história de nossa nação: uma ordem exigindo que a Califórnia libere o impressionante número de 46.000 criminosos condenados”. O juiz Samuel Alito apresentou uma opinião divergente em separado, junto com o presidente do tribunal John Roberts, na qual escreveu que a “Constituição não dá aos juízes federais autoridade para administrar os sistemas criminais estaduais” (OYEZ, 2011).

A decisão se tornou uma referência importante para os ministros do STF no julgamento sobre a possibilidade de o Poder Judiciário determinar ao Executivo a realização de obras emergenciais e a falta de vagas em estabelecimentos de regime semiaberto (STF, 2015c; 2016b).

<sup>53</sup> A carência de estabelecimentos penais de regime semiaberto foi objeto de audiência pública no Supremo Tribunal Federal. Em decisão, o STF decidiu pela impossibilidade de um condenado cumprir pena em regime fechado pela ausência de vagas em regime semiaberto (STF, 2016b). Os detalhes do julgamento estão no [Apêndice 5](#)- Impossibilidade de cumprimento de pena em regime mais grave (RE 641.320).

Prisional (PNASP) e para o monitoramento dos projetos de estabelecimentos que são construídos e reformados com recursos do Funpen (CGU, 2017).

Até o ano de 2016, o Depen promovia repasses voluntários aos estados/DF para construção, reforma e modernização de estabelecimentos penais, com posterior monitoramento gerencial das vagas a serem construídas. Mas o déficit de vagas, adotado de forma isolada, tornou-se um critério problemático. Primeiro porque alguns estados/DF não adotam os critérios do CNPCP para determinar a capacidade dos estabelecimentos. As regras do Conselho são compulsórias apenas para os estabelecimentos financiados com recursos federais. Ou seja, estados podem aprovar projetos arquitetônicos com capacidade para um número maior de pessoas em espaços menores.

Segundo porque alguns estados têm inconsistências quanto ao número de pessoas custodiadas, que não necessariamente abrangem aquelas custodiadas em carceragens da polícia civil. Assim, os repasses financeiros podem atender somente àqueles custodiados em penitenciárias, sendo desconsiderado o contingente populacional sob custódia das secretarias de segurança.

A despeito de todas as questões quanto ao uso do critério de déficit de vagas, na prática os problemas de contratação e execução das obras impedem a conclusão dos projetos financiados pela União em tempo razoável (TCU, 2017, p. 9). A instituição de repasses obrigatórios do Funpen – em que se relativizou, por um certo período, a necessidade de comprovar o déficit de vagas por estado – criou a sensação “de alívio ao problema da superlotação nos curto e médio prazos” (TCU, 2019a)<sup>54</sup>. Desde a instituição dos repasses obrigatórios, porém, foram construídas apenas 2.854 vagas, evidenciando que as ações voltadas à construção de vagas são complexas e que a disponibilidade imediata de recursos financeiros era apenas um dos entraves a ser superados (TCU, 2019a).

O conceito de superlotação prisional é utilizado de forma indiscriminada por diferentes órgãos e a proposta de padronização feita pelo CNPCP se restringe ao critério do espaço físico mínimo por pessoa. Mas, como lembra Bleich (1989), além deste critério destacar ou esconder outras violações de direitos humanos, pode existir interesse, por parte dos administradores penitenciários, em manter os níveis populacionais existentes como forma de assegurar o maior volume possível de recursos financeiros.

---

<sup>54</sup> Sobre o Funpen e a determinação do STF de repasses obrigatórios aos entes federados, ver [Apêndice 1](#).



Neste sentido, a adoção isolada do critério de déficit de vagas para orientar os repasses e o monitoramento de ações é inconsistente com a complexidade das demandas oriundas da construção de um estabelecimento penal, seja sob o aspecto estatístico (número de pessoas custodiadas), financeiro (critérios de repasse de recursos) ou humano (assegurar direitos e assistências à pessoa custodiada, para além da garantia do espaço mínimo).

### **5.6.3 Custo mensal da pessoa custodiada**

A estimativa de custo de manutenção do sistema penitenciário, de forma geral, e o custo individualizado da pessoa custodiada foram demandas presentes nas CPIs de 2009 e 2015 do Congresso Nacional (CONGRESSO NACIONAL, 2009a; 2017). Mas, assim como outros indicadores relacionados ao sistema penitenciário, este cálculo é composto por outras variáveis que ainda não são consistentes, confiáveis e uniformes para todos os entes federados.

O desenvolvimento de metodologia de quantificação dos custos dos estabelecimentos penais deve incluir despesas previstas no orçamento para a construção do estabelecimento penal, despesas de custeio, como a manutenção da estrutura física (energia elétrica, água, combustíveis, manutenção de equipamentos e predial), estrutura de pessoal (salários de servidores), assistência material da pessoa custodiada (alimentação, vestuário, higiene), entre outros serviços. Este somatório dividido pelo número de pessoas custodiadas corresponderia ao custo médio individual.

Uma das conclusões da CPI de 2009 é que não existe uma metodologia única aplicada por todos os estados/DF na quantificação dos custos por preso, o que dificulta tanto a gestão do sistema prisional quanto a transparência dos gastos públicos:

“Não há informações sobre os custos de um preso na fase policial e, muito menos, durante a instrução e julgamento na esfera judicial.

Também não existem dados sobre os custos privados do preso com a família, com advogado, testemunhas, perícias e outras. Mesmo na fase de execução da decisão judicial, em que o preso se encontra à disposição do Estado, os dados são relativos em face da informalidade do sistema e da sonegação de informações.

Não há, por exemplo, informações seguras sobre a quantidade e o custo com as escoltas. Não há informações sobre os custos com rebeliões e reformas de estabelecimentos. Da mesma forma, não existem dados seguros sobre o custo de implantação de uma vaga no sistema carcerário. Em suas diligências, esta CPI constatou disparidade no custo do preso em diferentes estados, com variações entre R\$ 500,00 e R\$ 1.700,00 por mês. Para o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) é de R\$ 1.300,00 o custo médio mensal de cada preso em presídios comuns e de R\$ 4.500,00 nos presídios de segurança máxima.

Em alguns estados, os diretores das unidades prisionais ou secretários de administração penitenciária declararam valores distorcidos, que não tinham relação com a realidade presenciada por esta Comissão” (CONGRESSO NACIONAL, 2009a, p. 363-364).

A CPI recomendou a adoção de uma fórmula única para a aferição do custo da pessoa custodiada e a padronização da metodologia de cálculo. A estimativa da CPI era de que o custo de cada pessoa presa no Brasil seria o mais caro da América Latina – quase quatro vezes o valor da média de US 184,25 dos demais países (CONGRESSO NACIONAL, 2009a, p. 368). O alto custo individual era incompatível com a insalubridade dos estabelecimentos diligenciados na CPI.

Com o intuito de padronizar as informações estaduais/distritais, o CNPCP aprovou uma metodologia de cálculo do custo mensal do preso (CNPCP, 2012). De acordo com a Resolução, o custo mensal do preso é definido pela resultante do total de despesas apresentado no mês de referência dividido pela população carcerária do mesmo mês. O total deve abranger despesas com pessoal (salários, material de expediente, prestadores de serviços, etc.), alugueis, transportes, água, luz, telefone, manutenção predial e de equipamentos, alimentação e recursos para assistência à saúde e higiene (CNPCP, 2012).

A aferição da população carcerária, para efeito de cálculo, considera o número total de pessoas encarceradas, sob custódia de estabelecimentos penais vinculados aos órgãos de administração penitenciária, que se encontram em cumprimento de pena em regime fechado, semiaberto e aberto, submetidos à medida de segurança e presos provisórios (CNPCP, 2012). Cabe aos estados/DF, o envio mensal destas planilhas de custos ao Depen.

Para o TCU, a adoção de metodologia de quantificação dos custos dos estabelecimentos penais pode ser uma poderosa ferramenta para “subsidiar a tomada de decisões no âmbito dos Poderes Executivo (implementação de políticas públicas) e do Judiciário (sopeso pelo encarceramento e adoção de alternativas penais)” (TCU, 2017). Mas, segundo os resultados de sua auditoria, dez das dezessete unidades respondentes (59%) não elaboraram qualquer tipo de planilha de custo de presos entre os anos de 2014 e 2017 (TCU, 2017). E, dentre aqueles que realizam o cálculo dos custos, havia divergências quanto ao estágio de execução da despesa – alguns consideraram a despesa liquidada, outros consideraram a despesa empenhada ou a despesa empenhada mais a liquidada (TCU, 2017).

Em resumo, apesar do esforço do CNPCP em estabelecer parâmetros de cálculo do custo mensal da pessoa presa, 83% dos entes federados declararam não os seguir (TCU, 2017). Nenhum estado/DF comparou o custo da pessoa presa com a qualidade dos serviços prestados no sistema penitenciário.

A construção e manutenção de um estabelecimento penal será um empreendimento necessariamente caro (TCU, 2017). E, se determinado estado/DF apontar um custo reduzido, ao menos duas explicações são possíveis. A primeira é que o número de pessoas presas está acima do limite de capacidade do estabelecimento. Os custos do estabelecimento divididos por um número maior de pessoas (mesmo que em situação de superlotação), reduz o custo individual da pessoa presa, o que muito provavelmente implica violação à dignidade e aos direitos humanos. A segunda explicação é que, na aferição dos custos do estabelecimento, o gestor público faça a supressão de despesas relacionadas à pessoa custodiada ou a sua diluição em outras rubricas. Logo, os custos do estabelecimento serão subestimados.

Dados e informações parciais ou subestimados comprometem o planejamento da política e o repasse de recursos financeiros àqueles mais necessitados. Eventuais comparações de dados subestimados, entre estados e ou entre países, podem sugerir maior eficiência na gestão prisional, mas na realidade podem mascarar ausências de serviços básicos dentro do estabelecimento penal ou um quadro de superlotação prisional.

#### **5.6.4 Dados estatísticos dos procedimentos disciplinares instaurados e concluídos contra agentes públicos**

O relatório final CPI de 2009 apresentou duas sugestões de produção de dados sobre o sistema carcerário. Parlamentares integrantes da CPI concluíram pela necessidade de responsabilização de agentes públicos envolvidos em crimes contra pessoas presas e contra o patrimônio público e de encaminhamento destas informações ao Ministério da Justiça (CONGRESSO NACIONAL, 2009a, p. 403).

Segundo o relatório, um controle sobre os atos de agentes investigados ou processados garante maior transparência ao sistema penitenciário, “subsidiando as entidades policiais e de controle em caso de investigação do crime organizado, principalmente aquele que envolve a lesão direta aos cofres públicos e ao sistema penitenciário” (CONGRESSO NACIONAL, 2009a, p. 403). A recomendação é a criação de uma norma

com a obrigatoriedade das Secretarias de Segurança Pública dos estados/DF do envio de dados de todos os procedimentos disciplinares anualmente abertos, relativos a agentes públicos envolvidos em supostas irregularidades (CONGRESSO NACIONAL, 2009a, p. 403).

#### **5.6.5 Índice de Desenvolvimento Humano do Sistema Penitenciário (IDHP)**

A segunda recomendação da CPI é a adoção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) especificamente para o sistema penitenciário. O IDH compara indicadores de países nos itens riqueza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade e outros, com o intuito de avaliar o bem-estar de uma população. O IDH de uma determinada localidade é o resultado da soma de indicadores de longevidade, educação e renda dividido por três.

A proposta do Índice de Desenvolvimento Humano do Sistema Penitenciário (IDHP) é criar uma medida comparativa de qualidade entre os diferentes estabelecimentos penais do país. Para tanto, sugeriu-se a construção do índice a partir das seguintes variáveis: assistência à saúde; estrutura física dos estabelecimentos penais; assistência jurídica; “assistência religiosa, social e psicológica”; “política de estímulo aos agentes públicos”; expectativa de vida; taxa de alfabetização; taxa de escolarização e renda per capita (CONGRESSO NACIONAL, 2009a, p. 405). Sugere-se que a fórmula do IDH-carcerário poderia ser desenvolvida pelo IBGE com a publicação anual dos resultados.

A criação do IDHP e outras recomendações da CPI foram consolidadas no projeto de lei que institui o Estatuto Penitenciário Nacional (CONGRESSO NACIONAL, 2011). O texto do projeto de lei impôs ao Depen a definição dos critérios que deveriam compor o indicador, considerando especialmente as condições da mulher presa (CONGRESSO NACIONAL, 2011). O projeto foi arquivado no ano de 2015.

Tanto a recomendação de produzir informações sobre procedimentos disciplinares quanto a criação do IDHP são iniciativas salutaras que decorrem de um grande número de diligências e audiências públicas com especialistas da área. Contudo, tanto as recomendações quanto o projeto de lei trouxeram uma previsão genérica e imprecisa da produção destes dados. A CPI poderia ter sido aproveitada como locus de discussão sobre quais indicadores importam para subsidiar a atividade legislativa e debater as sugestões da proposta nas audiências públicas realizadas.

Por exemplo, a proposta do IDHP sugere como indicador a “estrutura das unidades penitenciárias, especificando sua arquitetura, superlotação, regime provisório, reincidência, descumprimento e ressocialização”. O item mistura elementos relativos à estrutura física do estabelecimento prisional (arquitetura e superlotação), à condição processual (preso provisório), ao retorno ou não ao sistema penitenciário (reincidência e ressocialização).

Ainda que houvesse a preocupação em aferir elementos o suficiente para avaliar a “qualidade de vida carcerária” e trazer parâmetros para a liberação de recursos e definição de prioridades da política pública, a recomendação da CPI chega a ser contraditória, uma vez que menciona a falta de dados sobre o sistema penitenciário e, ao mesmo tempo, propõe a criação de um índice composto por variáveis bastante complexas e cujos dados nunca foram produzidos de forma consistente no país, a exemplo do indicador de reincidência.

## **5.7 Conclusões do capítulo**

A análise documental visou compreender a atuação de diversos atores, distribuídos entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na produção de estatísticas prisionais. A escolha deste objeto parte das conclusões do capítulo 4, que sugerem o incremento nos estímulos ao instrumento de produção estatística na implementação da política penitenciária.

Vimos no [capítulo 4](#) que, a partir do período da concentração, os atores nacionais têm desenvolvido ações para construção, coleta e interpretação de dados estatísticos sobre a custódia de pessoas, com o objetivo de formular e implementar ações a partir de evidências de eficácia, incluindo a relação custo-eficácia, e opções de políticas alternativas, levando-se em conta os efeitos previsíveis intencionais e imprevistos das escolhas de políticas. Neste sentido, o presente capítulo buscou reconstruir historicamente a questão e promover uma reflexão qualitativa sobre o processo de construção de bases de dados nacionais e dos indicadores quantitativos atualmente existentes.

Documentos oficiais mostram uma preocupação das autoridades com registros criminais desde os anos de 1830, mas “a área criminal não conseguiu manter-se como prioridade das instituições de estatística no Brasil ao longo dos anos 1970, 1980, 1990 e 2000, seja no âmbito federal como no estadual” (LIMA, 2008). Em resumo, o país não avançou na montagem de um ciclo de produção e utilização de estatísticas criminais

e tampouco conseguiu coordenar politicamente o ciclo das informações sobre justiça e segurança (LIMA, 2008, 2009).

O mesmo diagnóstico está presente em relatórios de auditorias e investigações sobre o sistema prisional, como CPI e auditorias dos órgãos de controle . De acordo com o TCU, “os óbices à produção de dados estatísticos de âmbito nacional não são desconhecidos e até hoje a solução do problema não foi efetivamente priorizada” (TCU, 2017). E, como vimos, diferentes decisões do STF destacam a falta de padronização de tipos de informações utilizadas em cada estado/DF, o que dificulta a construção de um panorama confiável do perfil da população carcerária brasileira.

A descrição feita por Dargent, Lotta e Mejia (2018) é compatível com esta trajetória de produção de estatísticas nacionais sobre pessoas presas. Viu-se que, desde 2005, o governo federal buscou consolidar dados dos governos estaduais acerca de pessoas presas por meio de incentivos financeiros aos estados. Nem todos os estados encaminhavam tais informações e, quando o faziam, muitos registros careciam de consistência e confiabilidade. A partir de instrumentos regulatórios legais (Lei nº 12.714/2012), administrativos (decisões do TCU) e judiciais (decisões do STF) obrigando a criação de um sistema nacional de pessoas presas, o governo federal e o CNJ passaram a mobilizar recursos financeiros, humanos e operacionais para desenvolver um registro individualizado das informações relativas a cada preso e a cada ordem de prisão. Ou seja, a adoção de novos instrumentos influenciaram novas configurações de arranjos institucionais (GOMIDE;PIRES, 2014).

O comparativo entre as bases de dados atualmente existentes mostra os visíveis avanços na produção de dados e, ao mesmo tempo, evidencia algumas descobertas relevantes no âmbito desta pesquisa. A primeira é que as estatísticas prisionais têm peculiaridades em relação aos dados atualmente disponíveis sobre segurança pública e criminalidade. Se estes últimos contribuem para a implantação e monitoramento de políticas públicas voltadas à prevenção e redução da criminalidade, as estatísticas prisionais se destinam, precipuamente, à garantia de direitos das pessoas custodiadas. Ou seja, do instrumento de coleta à interpretação dos dados, atendem à perspectiva da pessoa presa e em que medida os direitos previstos estão sendo atendidos pelo poder público. Outra diferença marcante é que os dados prisionais são produzidos também por outros atores (Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e a sociedade civil), não se restringindo aos registros administrativos dos órgãos de segurança pública.

A segunda é que o incentivo à produção de dados estatísticos aponta a escolha deste instrumento para estruturar as ações dos atores na gestão penitenciária. O aumento nos repasses do Funpen levou o Depen a desenvolver critérios lastreados em evidências empíricas para planejamento, monitoramento e fiscalização das ações desenvolvidas. Por muitos anos, o único relatório com dados prisionais consolidados era o “Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias” (Infopen), gerenciado pelo Depen. Mas problemas relacionados à alimentação e inconsistências nos dados coletados pelos estados/DF catalisaram um processo de revisão da metodologia e pactuação das informações que seriam produzidas pelos atores envolvidos.

A decisão do Depen em revisar a metodologia do Infopen, mesmo com o risco de comprometer a consistência e a confiabilidade da série histórica de dados produzidos até então, mostrou um alinhamento com a necessidade de evidências empíricas para subsidiar as ações públicas e a garantia de direitos à pessoa custodiada. Os dados devem pautar o processo de tomada de decisão dos gestores públicos e das decisões judiciais, de modo a assegurar direitos da pessoa com o respeito aos prazos para o exercício de direitos de execução penal (como a progressão de regime e o livramento condicional), condições mínimas de habitabilidade e de prestação de serviços públicos no interior dos estabelecimentos penais.

No mesmo sentido, a demanda do STF em fundamentar suas decisões em dados penitenciários levou o CNJ a desenvolver sistemas de gestão e produções de informações sobre a atividade judiciária. A agenda do sistema penitenciário no STF trouxe um amadurecimento na compreensão do Judiciário como ator responsável pela garantia de direitos da pessoa custodiada durante a gestão da pena. Em razão do grande volume de processos de execução penal, foi preciso identificar os gargalos na atuação jurisdicional e criar ferramentas de tecnologia da informação que otimizassem a análise jurídica da situação processual de cada pessoa e o manejo de vagas. A gestão da informação do sistema prisional influencia diretamente as tarefas judiciais e administrativas do juiz de execução.

O SEEU, por sua vez, traz os dados sobre processos de execução após condenação judicial ou aplicação de medidas de segurança. Apesar de o sistema apresentar números consolidados do país, seu propósito é se tornar uma ferramenta de gestão de processos de execução penal. A proposta de um sistema eletrônico único e nacional é, nas palavras do próprio CNJ, uma “decisão de Estado” estratégica para tornar o trâmite processual da execução penal mais célere, eficiente e uniforme. E, seguindo a

mesma orientação que pauta as demais bases de dados, visa assegurar direitos fundamentais e promover um controle nacional do movimento e oscilação da população carcerária.

A terceira descoberta é que os avanços na produção de estatísticas prisionais dependem de maior transparência metodológica e da coordenação entre os órgãos que atuam do processo criminal até o fim do cumprimento da sentença e em relação à pessoa egressa. As bases de dados existentes hoje estão em fase de implantação e aprimoramento, e seus dados atendem primariamente às necessidades de quem os produz, e não às demandas da sociedade civil. Além disso, há dados conflitantes em diferentes bases que poderiam, até certo limite, serem unificadas, de modo a criar um *corpus* de dados que abranja todas as etapas da persecução penal.

As Leis n. 12.106/2009 (cria o DMF no âmbito do CNJ) e a n. 12.714, de 2012, preveem a criação de um sistema informatizado de acompanhamento da execução da pena, dados e informações mínimas e a indicação de responsabilidade do executivo e do judiciário no lançamento destes dados (BRASIL, 2009; 2012). Mas, ainda que exista normatização em âmbito legal, fica evidente a ausência de regulamentação para o funcionamento dos sistemas com o estabelecimento de atribuições e responsabilidades.

Para atender aos comandos legais, estão em implantação o Sisdepen e o SEEU, de responsabilidade do Depen e do CNJ, respectivamente. Mas cada um destes sistemas tem objetivos próprios e diferentes formas de cooperação para a coleta de dados. O Sisdepen foi desenvolvido e encontra-se em execução por causa da cooperação entre o Depen e os órgãos de administração penitenciária estaduais, sendo que o Depen analisa as peculiaridades locais para o fornecimento de estrutura mínima (computadores e internet, por exemplo) e treinamento para a adesão do gestor estadual ao sistema. Já o SEEU é produto de grupos de trabalho vinculados ao CNJ que, a partir de uma experiência local exitosa, decidiram expandir um sistema único para todo o país.

O Sisdepen traz à tona uma questão relevante, que é a necessidade de fortalecimento da cooperação federativa e do apoio técnico da União aos entes federativos no preenchimento e validação das informações locais. Estatísticas prisionais dos estados importam para o planejamento de políticas públicas na área e para o apoio ao processo decisório em âmbito federal. Tanto é que programas federais para criação de vagas têm como um dos critérios a capacidade de ocupação dos estabelecimentos, havendo recente alteração na lei para vedar repasses do Funpen aos entes que deixarem de fornecer ou



atualizar dados (BRASIL, 1994). Este é o principal instrumento econômico que permite ao Depen condicionar o atendimento às diretrizes mínimas.

Já o SEEU, por outro lado, decorre dos investimentos maciços do CNJ para a adoção de um sistema de processamento eletrônico na execução de penas como padrão a ser utilizado pelo Poder Judiciário. O CNJ conta com a participação de força-tarefa para auxiliar os tribunais em ações de capacitação, planejamento e implementação do sistema e digitalização de processos físicos. A adesão ao sistema não é facultativa, já que o CNJ determinou que, até o mês de dezembro de 2019, todos os processos de execução penal do país deveriam tramitar pelo SEEU. Diante da compulsoriedade da adesão ao SEEU, porém, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo judicializou a questão para suspender tal obrigatoriedade, sendo que São Paulo é hoje o único estado com adesão pendente (CNJ, 2021c).

Ainda assim, faltam instrumentos regulatórios com atribuições e responsabilidades formalmente estabelecidas para o compartilhamento de informações entre diferentes atores. Todas as bases atuais têm ferramentas próprias de pesquisa e confirmação de dados, o que nem sempre é compartilhado com órgãos das áreas de segurança pública e da Justiça. O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023) aponta que “a grande solução é promover a interoperabilidade desses bancos, providenciando-se níveis de acessos por meio de senhas e garantindo-se a comunicação entre eles, enquanto não se evolui para um banco único a ser compartilhado por todos os órgãos que trabalham na repressão ao crime” (CNPCP, 2019, p. 43).

Por fim, a elaboração da análise documental deste capítulo trouxe mais elementos para o debate acerca da articulação e coordenação entre atores na política penitenciária. A criação de instrumentos de planejamento, bem como a identificação clara de todos os envolvidos, com ações articuladas e alinhadas, são centrais para a garantia de direitos da pessoa custodiada. Mas, ao se considerar especificamente a produção de estatísticas prisionais – atividade que necessariamente exige um esforço conjunto entre diferentes órgãos –, vemos que grande parte dos avanços estão restritos à esfera de atribuições do Poder Executivo e do Judiciário. O estudo mostra que a produção estatística prisional traçou caminhos que encurtam distâncias para ações conjuntas entre os diferentes atores, mas ainda carece de pontes que permitam a união e a superação de trajetórias historicamente apartadas.

As categorias de dados já disponíveis nestas bases evidenciam a ausência de participação social na seleção e produção dos dados. A maior parte das informações

coletadas se refere a dados já disponíveis em processos judiciais e outros documentos que compõem o percurso da pessoa dentro do sistema prisional, ou estão diretamente relacionadas às atribuições legais dos atores (como os formulários de inspeção de estabelecimentos prisionais). O material disponível sobre as bases revela a ausência de mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta com a sociedade civil e com os próprios usuários do serviço, que são justamente as pessoas custodiadas. De alguma forma, a produção de dados atende mais às demandas internas de gestão dos órgãos que ao compromisso de aproximar os gestores, profissionais e pessoas privadas de liberdade das e construir indicadores de qualidade de vida compatíveis com as reais necessidades das pessoas integrantes do sistema prisional.

Destaca-se ainda a ausência de parâmetros e definições sobre quais seriam os principais indicadores para avaliar o desempenho do sistema penitenciário e prisional na perspectiva da garantia mínima dos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade. Neste sentido, é interessante observar a iniciativa do Ministerio de Justicia y del Derecho da Colômbia, que tem direcionado esforços na construção de indicadores de direitos humanos no sistema penitenciário.

Para tanto, um grupo de juristas analisou as informações então disponíveis sobre o sistema penitenciário colombiano, e concluiu que a partir delas não seria possível uma aplicação adequada no cálculo dos indicadores, pois eram imprecisas, pouco fiáveis ou mesmo inexistentes (ARIZA; ITURRALDE; TORRES, 2017, p. 10). Diante disso, apresentou-se uma série de sugestões ao Gabinete de Informação da Justiça para trabalhar nas bases de dados a fim de fornecer as informações necessárias para a produção de indicadores dos direitos fundamentais da população privada de liberdade, como o direito à vida, integridade pessoal nas prisões, espaço mínimo de moradia, condições mínimas de alimentação, união familiar e saúde, entre outros. Da mesma forma, são apresentados indicadores relacionados ao devido processo e acesso à justiça. Por fim, destacam-se as constatações mais notáveis da aplicação dos indicadores relativos ao sistema prisional (ARIZA; ITURRALDE; TORRES, 2017, p. 6).

Estes indicadores serão um dos principais instrumentos que permitirão evidenciar avanços no cumprimento das determinações da Corte Constitucional colombiana e na superação da situação inconstitucional dos estabelecimentos penitenciários.

## **6. DISCUSSÃO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA NACIONAL**

Na introdução do trabalho, aponte que uma suposição inicial do estudo era que a falta de coordenação entre os atores da política teria relação com a carência de dados consistentes sobre o número de pessoas privadas de liberdade. Os dados apresentados nos capítulos anteriores mostram um quadro muito mais complexo do que o suposto, tanto em relação às interações entre os atores quanto sobre os instrumentos já existentes que estruturam as ações públicas.

A estratégia metodológica da “resolução reiterada de problemas” produziu evidências qualitativas sobre o mapeamento dos atores envolvidos, os papéis de cada um e a forma como eles interagem na produção de uma política específica. Para tanto, identifiquei elementos de “continuidade” e de “descontinuidade” que apontassem permanências ou rupturas nas respostas produzidas por estes atores a determinados problemas. Segui Haydu (1998) em sua proposta de que crises ou soluções apresentadas em um determinado período estruturam as opções disponíveis para cada ator e moldam as escolhas feitas em conjunturas posteriores.

No período da institucionalização, o arranjo político-institucional que orientava a política nacional era composto basicamente pela atuação do Depen e outros órgãos do Ministério da Justiça, responsáveis pela interlocução com os governos estaduais e na promoção de repasses financeiros pontuais ao aprimoramento dos órgãos de segurança e de administração penitenciária locais. No final dos anos 1970, o Legislativo desempenhou um papel bastante relevante na fiscalização e divulgação das condições dos estabelecimentos estaduais, o que catalisou a aprovação de leis que asseguraram direitos à pessoa privada de liberdade (1984) e a criação de um conselho incumbido de propor diretrizes da política criminal, inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais (1980).

Já no período da manutenção, os sistemas estaduais sofreram com o aumento exponencial da população carcerária, cujo impacto foi parcialmente atribuído às medidas legislativas encarceradoras originárias do início dos anos 1990. Por outro lado, a CPI (1993) instaurada em resposta às graves violações de direitos humanos impulsionou a aprovação de institutos despenalizadores (1995) e reforma legislativa das penas alternativas à prisão (1998). A atuação do governo federal se limitou ao repasse de

recursos financeiros destinados à construção de vagas prisionais e ao combate à criminalidade organizada. A questão prisional não teve espaço na agenda de julgamentos do STF que, ao apreciar temas afins, reconheceu a autonomia dos entes federados para equacionar as políticas locais e admitiu a possibilidade de prisão provisória sem condenação definitiva.

O período da concentração sugere a concentração das ações públicas nos atores nacionais, principalmente após a assinatura do Pacto Republicano entre os três Poderes. A estruturação do CNJ (2009), o aprimoramento da gestão da execução penal e a agenda penitenciária do STF visaram implementar ferramentas para a garantia e fiscalização dos direitos das pessoas privadas de liberdade. O agravamento das condições prisionais e das consequentes rebeliões tornaram-se novamente objeto de investigação e responsabilização por duas CPIs (2009 e 2015) e auditorias dos órgãos de controle quanto à eficiência no emprego de recursos financeiros federais.

A abordagem qualitativa desta pesquisa permitiu-me trabalhar os conceitos debatidos nos estudos de implementação, como arranjos institucionais, instrumentos e a criação de capacidades técnico-administrativas e políticas para a produção de políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2014, 2016b; LASCOUMES; LE GALÈS, 2007). Neste capítulo, mostrarei que as evidências qualitativas sugerem que os arranjos de implementação entre os atores variam em diferentes períodos e dispõem de instrumentos diversos. O investimento em recursos técnicos e financeiros em instrumentos de informação (como a produção estatística) sugere uma orientação voltada à estabilização e previsibilidade do comportamento dos atores por meio de uma abordagem racionalista, que considera as evidências como parte do processo de tomada de decisão.

Na próxima seção, comparo os arranjos institucionais nos períodos apresentados no capítulo 4 (seção 6.1) para, em seguida, analisar os instrumentos escolhidos pelos atores (seção 6.2) e avaliar as capacidades criadas pelos arranjos políticos-institucionais no desenvolvimento de ações voltadas às pessoas privadas de liberdade (seção 6.3).

## **6.1 Os arranjos institucionais**

Vimos que a autonomia dos entes federados na gestão das prisões desde o início do século XX, contribuiu para a falta de transparência, a adoção de procedimentos precarizados e a ausência de mecanismos de coordenação com outros atores que lidam

com questões semelhantes. As continuidades organizacionais que caracterizam a segurança pública e a gestão penitenciária desde a promulgação da Constituição de 1988, somadas à falta de diretrizes do governo federal, fortaleceram a atuação dos governos estaduais e o contribuíram para o esvaziamento de ações federais e municipais.

A resposta que o governo federal ofereceu (e ainda oferece) desde o início dos anos 1970, consistiu em um conjunto padronizado de ações e diretrizes para as gestões estaduais, em troca da centralização do processo decisório quanto ao emprego de recursos administrativos e financeiros. Cadeias causais – que ligam as práticas de gestão arbitrária em âmbito estadual do passado e do presente – apontam, por um lado, dificuldades de superar limitações administrativas e burocráticas e, por outro, a necessidade de controle frente às cobranças por mais transparência na garantia de direitos dentro do cárcere e no emprego de recursos financeiros federais.

O percurso de mais de 40 anos sugere a priorização de ações voltadas à redução do déficit de vagas prisionais por meio do financiamento de construção, reforma e ampliação de estabelecimentos penais. No período mais recente (2009-2018), investiu-se em ferramentas de planejamento e monitoramento do sistema prisional, a racionalização das aquisições de bens e serviços e o fortalecimento do apoio técnico aos entes federativos. Documentos orientadores da política, como o “Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2015-2019”, inovam ao trazer análises situacionais necessárias à identificação dos problemas a serem atacados por meio de diretrizes baseadas em evidências empíricas e demandas de atuação.

As ações mais recentes sugerem o incremento de medidas que estimulam a articulação intragovernamental e federativa (a exemplo da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional) e a criação de mecanismos de repasse conjugados com a oferta de contrapartida pelos entes federativos (a exemplo do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional). A aprovação de medidas legislativas desencarceradoras foram marcos importantes, mas insuficientes para alterar o quadro de superlotação prisional, cujo crescimento se atribui em parte ao aumento da penalização, seja pela inclusão de novos crimes na legislação, seja pelo aumento de penas. Na esfera de controle, a auditoria realizada pelo TCU concluiu pela necessidade de indicadores e metas na política pública, mas não discutiu a contribuição do Poder Legislativo para o agravamento dos problemas.

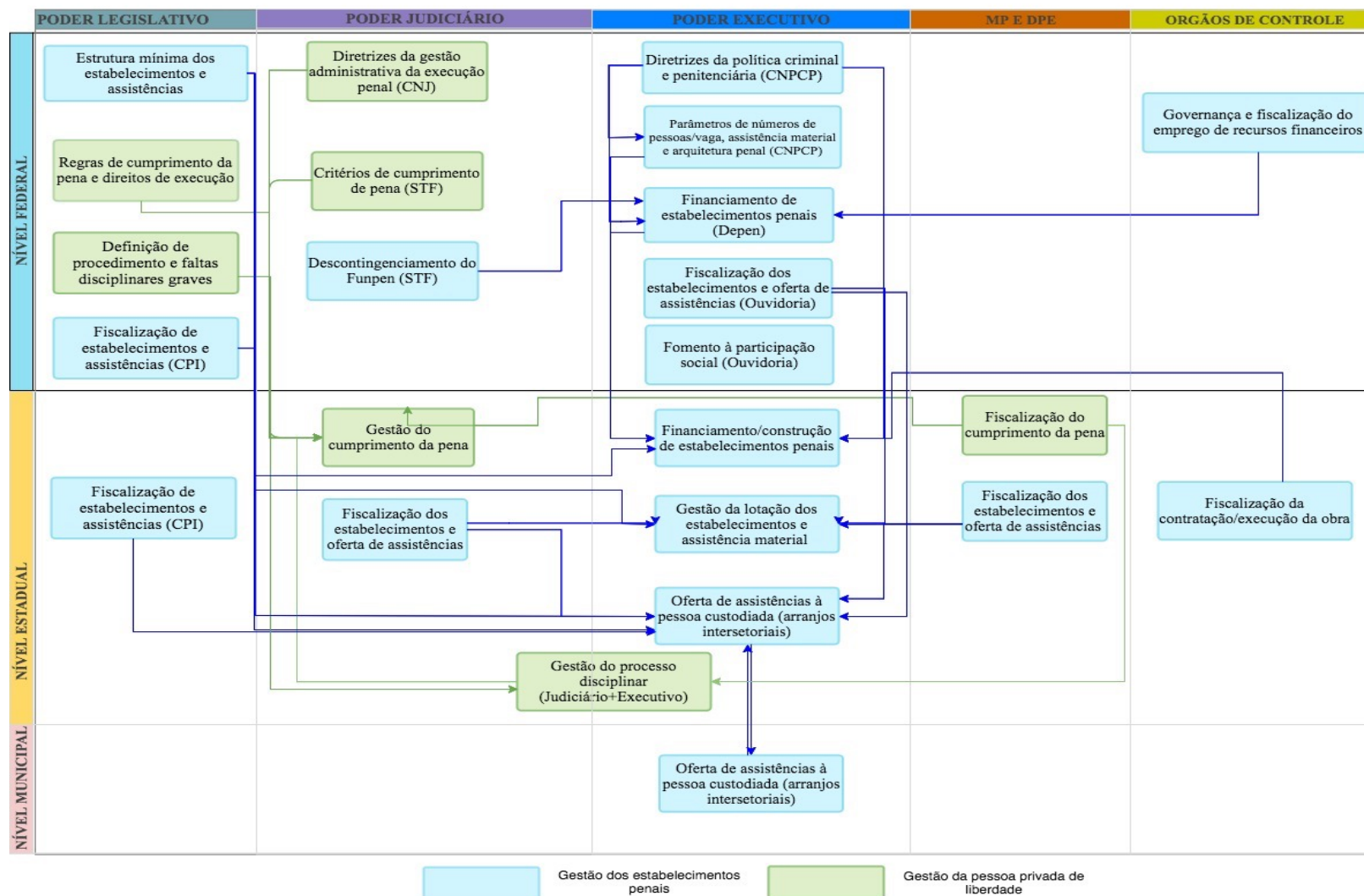
Já a agenda do sistema penitenciário rompeu com o posicionamento inercial de não interferência de matérias reservadas à administração pública, predominante nos

julgados da década de 1990 e parte dos anos 2000. O sistema penitenciário entrou na pauta do Tribunal e na estruturação administrativa do CNJ, sugerindo um aprimoramento da gestão das penas e da fiscalização do sistema carcerário. Entre os anos 2009 e 2018, o CNJ priorizou a composição de arranjos institucionais que pudessem assegurar a oferta de assistências dentro dos estabelecimentos penais, garantir o direito à individualização e ao adequado cumprimento de pena prisional, além de medidas importantes na produção de dados estatísticos sobre a atuação judiciária na execução penal.

Em síntese, os arranjos político-institucionais da política penitenciária em âmbito nacional foi alterando sua organização ao longo dos períodos e as trajetórias dos atores sugerem continuidades e rupturas na forma como lidar com os problemas. No período da institucionalização (1976-1992), os arranjos se organizaram de forma a manter a atuação dos governos estaduais na gestão e execução dos sistemas prisionais locais, desde que atendessem a parâmetros mínimos legais na custódia das pessoas. No período seguinte (1992-2008), as relações federativas foram organizadas principalmente em função de repasses financeiros para a construção de estabelecimentos penais. O arranjo do período mais recente (2009-2018) sugere que os atores assumiram novos papéis e estabeleceram novas relações com os demais.

Neste sentido, ilustro a configuração do arranjo institucional neste último período, em que é possível observar novos papéis desempenhados pelos atores. A figura 21 mostra como os mesmos atores se organizam em arranjos distintos na gestão da pessoa privada de liberdade e na gestão dos estabelecimentos penais. Cada coluna representa um dos principais atores da política (Legislativo, Judiciário, Executivo, Ministério Público, Defensoria Pública e órgãos de controle interno e externo) e as linhas delimitam o nível federativo de atuação de cada ator (federal, estadual e municipal).

Figura 21 Arranjo institucional da política penitenciária a partir do período da concentração (2009-2018)



O fluxo verde representa a gestão da pessoa privada de liberdade, como regra conduzida pelo juiz da execução penal em nível estadual. Da esquerda para a direita, vê-se que o Poder Legislativo federal é o ator responsável pela definição de crimes e penas e a regulamentação legal do cumprimento de penas e direitos da pessoa custodiada. O Poder Judiciário (juiz de conhecimento e da execução penal) é o responsável por conduzir o processo penal, decidir e zelar sobre o cumprimento das condições impostas em lei e na sentença judicial, assim como pela declaração e garantia de direitos de execução da pessoa (previstos em leis). A gestão da pena da pessoa privada de liberdade é acompanhada e fiscalizada pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública, que devem se manifestar em relação a todos os pedidos e direitos da pessoa em custódia.

No período da concentração, observa-se que o CNJ e STF estabelecem parâmetros administrativos e jurisdicionais sobre a gestão da pena, indicados na segunda coluna. É exemplo a fixação de diretrizes pelo CNJ para a gestão administrativa da execução penal por meio de instrumentos e mecanismos que garantissem maior eficiência na prestação jurisdicional. Já o STF impôs, em mais de uma oportunidade, orientações para a atuação do juiz estadual, a exemplo dos critérios a serem adotados se constatadas falta de vagas no regime mais adequado, ou na impossibilidade de prisão da pessoa condenada em segunda instância. São medidas que afetam diretamente a gestão de cada pessoa custodiada pelo juiz da execução penal.

Ao longo do fluxo da gestão da pena, a pessoa privada de liberdade pode estar sujeita a processos administrativos disciplinares, no caso de suspeita de violação a deveres legais e infralegais relacionados à disciplina interna do estabelecimento ou outras situações. As condutas mais graves estão definidas em lei federal, enquanto as faltas leves e médias podem estar em lei estadual ou regimentos administrativos. A depender da falta, a gestão do processo disciplinar será conduzida pelo diretor do estabelecimento penal (faltas leves e médias) ou pelo juiz da execução (falta grave). Nestes casos, a gestão do processo disciplinar poder ser tanto do Judiciário quanto do Executivo estaduais. Os efeitos deste processo afetam diretamente a gestão do cumprimento da pena, uma vez que algumas sanções administrativas incidem sobre os critérios para aquisição de direitos (progressão de regime e livramento condicional).

De volta à Figura 21, o fluxo azul representa a gestão do sistema prisional como um todo (e não apenas um estabelecimento penal determinado). O canto superior esquerdo aponta que a estrutura mínima dos estabelecimentos penais e das assistências que devem ser ofertadas à pessoa privada de liberdade são definidas por lei federal (como



a LEP) e formam a moldura normativa a ser atendida pelos governos estaduais na construção e manutenção dos estabelecimentos. O CNPCP tem o papel de definir as diretrizes da política criminal e penitenciária e, especificamente no período da concentração, publicou orientações gerais sobre capacidade máxima e construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais, parâmetros mínimos de oferta de assistência material e de número máximo de pessoas por vaga prisional.

As resoluções do CNPCP não são vinculantes aos entes federativos, mas determinam obrigações ao Depen ao definir critérios para o financiamento de novos estabelecimentos penais estaduais. Assim, os critérios de financiamento definidos pelo Depen nas transferências voluntárias de recursos e os parâmetros para arquitetura penal e número máximo de pessoas por vaga influenciam diretamente a gestão estadual.

A gestão estadual é responsável por obras de engenharia dos estabelecimentos, bem como pela gestão da lotação dos estabelecimentos penais e a assistência material (alimentação, vestuário e instalações higiênicas). O ente federativo também está incumbido de operacionalizar os arranjos intersetoriais para a oferta de assistência à saúde, à educação, ao trabalho, entre outras, com os atores correspondentes em nível federal e municipal, segundo as demandas de cada estabelecimento. Estabelecimentos com maior lotação demandam maior oferta de assistência material, de saúde, trabalho, etc. Todas estas atribuições são fiscalizadas pelo Ministério Público, Defensoria Pública e pelos Poderes Judiciário e Legislativo.

Os critérios de repasse, o monitoramento e a aderência da execução dos recursos financeiros federais aos objetivos da política pública são fiscalizados pelo próprio Depen e por órgãos de controle interno e externo, como a CGU e o TCU. As auditorias dos órgãos de controle contribuem para o aperfeiçoamento das ferramentas de monitoramento do emprego de recursos financeiros e o aumento da eficiência no gasto público. Em nível estadual, os Tribunais de Contas fiscalizam a contratação e execução da obra pública e a gestão de contratos de custeio.

Ao se comparar os arranjos dos períodos anteriores com o arranjo do período da concentração, pode-se perceber algumas continuidades e variações. Quanto às continuidades, todos os arranjos concentraram a gestão do sistema prisional nos governos estaduais, sendo poucas as iniciativas de gestão direta do governo federal (como no caso do sistema penitenciário federal). Por outro lado, alterações importantes ocorreram com a incorporação aos arranjos de uma pluralidade de atores (Poder Judiciário, Legislativo e

órgãos de controle) e com a criação de novos instrumentos e processos, que produzem efeitos diretos na gestão estadual da política.

Tal conclusão reforça o diagnóstico de que política penitenciária demanda a coordenação de atores nos três níveis federativos, tendo em vista a necessidade de estruturação de arranjos interinstitucionais (entre os três Poderes, objeto deste estudo), intragovernamentais (entre ministérios e secretarias na provisão de assistências e serviços) e federativos (entre o Executivo federal e estaduais).

### **6.1.1 Centralização da política e coordenação federativa**

Apesar de o presente estudo restringir sua análise aos arranjos entre atores em nível nacional, o exame dos atores da política ([Figura 2](#)) e da sistematização dos arranjos institucionais (Figura 21) mostra que os papéis assumidos pelos atores em âmbito nacional influenciam diretamente a gestão estadual do sistema prisional. A cada período, a reconfiguração de problemas e soluções origina novas oportunidades e formas de atuação, que remodelam as relações entre os atores. No caso da política penitenciária, ações dos atores nacionais modelam as políticas estaduais e, por consequência, as definições dos problemas da política pública e as soluções possíveis.

Três fatores sugerem um movimento de centralização da política penitenciária. Em primeiro lugar, o Poder Legislativo federal aprovou um grande volume de projetos criando novos crimes e aumentando penas prisionais sem qualquer tipo de avaliação de impacto no orçamento ou na população prisional, contribuindo para a priorização de políticas de construção de estabelecimentos penais.

Em segundo lugar, a atuação do STF e do CNJ, tanto sob o aspecto jurisdicional quanto pela gestão administrativa da execução das penas, afetou as relações internas da estrutura judiciária e a gestão executiva estadual. Juízes estaduais podem impor obrigações aos estados, como a realização de obras emergenciais em estabelecimentos precários e a impossibilidade de cumprir pena em regime mais grave (seguindo entendimento do STF).

A possibilidade de o Judiciário determinar obras emergenciais é significativa, pois repele duas justificativas frequentes dos governos estaduais para descumprir decisões judiciais deste tipo: a carência de recursos orçamentários e a impossibilidade de intervenção do Judiciário em assuntos típicos do Executivo. Já o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, em decisão cautelar, traz elementos concretos do

cenário de inércia e incapacidade reiterada das autoridades nos três níveis federativos de superar as violações massivas, generalizadas e sistemáticas de direitos ocorridas dentro do sistema penitenciário. Tanto que o STF reconheceu que a responsabilidade pela situação deve ser atribuída aos três Poderes da União e dos entes federativos.

Em terceiro lugar, a gestão federal dos recursos financeiros do Funpen e as diretrizes rigorosas para o emprego desses recursos gerou entraves aos gestores estaduais, ao Poder Judiciário e aos grupos de interesse (empresas privadas que participam de licitações relacionadas a estabelecimentos prisionais, por exemplo), tornando-os cada vez mais dependentes dos recursos técnicos e financeiros da União para a construção de novas vagas prisionais.

A intensificação destes fatores no período mais recente produziu o efeito de “amarrar” a atuação dos gestores estaduais, principais responsáveis pelo planejamento, monitoramento e fiscalização da política penitenciária. E, por sua vez, a (in)capacidade de resposta e de organização dos governos estaduais para lidar com o aumento do contingente populacional afetou as soluções políticas propostas em âmbito federal. Assim, um governo estadual que não consegue assegurar condições mínimas de hospitalidade e garantia de direitos à população prisional, ou que o faça de forma insuficiente, pode estar mais propenso a enfrentar rebeliões que tenham repercussão midiática, o que irá reverberar na atuação do Poder Judiciário ou de organismos internacionais, que por sua vez se tornarão ainda mais dependentes dos recursos financeiros e burocráticos do governo federal para se adequar aos padrões mínimos de custódia de pessoas.

Ressalto que estes fatores dependem da capacidade de gestão das políticas penitenciárias estaduais. Uma das características mais marcantes do desenho federativo brasileiro é a desigualdade entre os entes federativos, o que se torna ainda mais gritante em relação à população prisional. Há estados que, a despeito de um reduzido percentual de pessoas presas por 100 mil habitantes, ostentam os piores indicadores de investimentos na manutenção de estabelecimentos penais e em violações de direitos. Por outro lado, estados que concentram um grande número de pessoas presas, mas realizam expressivos investimentos na manutenção do sistema prisional, podem ser os mais impactados com alterações legislativas de aumento de penas e de decisões judiciais que afetam a coletividade de pessoas presas.

Os desafios de coordenação da política penitenciária demandam a compreensão das desigualdades entre os estados e, por consequência, das diferentes

capacidades de implementação de políticas públicas por parte dos governos subnacionais (SOUZA, 2005), bem como de que não há mecanismos constitucionais que promovam a cooperação entre as unidades federativas na provisão de políticas públicas (ABRUCIO, 2010). Ao considerar os requisitos da engenharia operacional de cada política, o legado das políticas prévias e as regras constitucionais podem gerar desestímulo à adesão do ente subnacional, portanto as estratégias de indução devem incorporar e permitir a superação desses obstáculos (ARRETCHE, 1999).

O período mais recente da política penitenciária sugere a estruturação de instrumentos de indução pelo Depen, por meio de repasses de recursos financeiros atrelados a diretrizes mínimas a serem observadas pelos entes federados, oriundas de políticas nacionais de saúde, educação e apoio ao sistema prisional. Para Dutra (2018), as políticas nacionais constituem uma forma de atribuir racionalidade para o repasse de recursos financeiros do Funpen, marcados pela discricionariedade dos entes federados na aplicação dos recursos.

No mais, fatores complexos podem contribuir para a oscilação do número de pessoas presas, como as dinâmicas estaduais dos órgãos de segurança pública (policiamento ostensivo e investigação criminal) e o aumento ou redução da criminalidade em uma determinada região. O grau de abertura da porta de entrada do sistema prisional influencia os tipos de problemas que serão objeto de ações públicas. Por fim, determinadas soluções para os problemas que funcionaram no período anterior moldam novos problemas nos períodos posteriores, bem como os cardápios de ações disponíveis.

## **6.2 Os instrumentos da política pública**

Nesta seção, farei a análise dos instrumentos que estruturam as ações da política penitenciária, como programas, atos normativos, publicações oficiais, produção de informações, eventos e decisões judiciais. Esses instrumentos trazem propostas regulatórias, incentivos econômicos, acordos entre os atores e meios de informação e comunicação (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, 2012b).

O Quadro 16 adota as categorias de instrumentos de Lascoumes e Le Galès (2007, 2012b) para organizar os principais instrumentos da política pública penitenciária. A sistematização sugere que, ao longo dos períodos, os atores ampliaram a diversidade dos instrumentos na promoção de ações voltadas à custódia de pessoas presas.

*Quadro 16 Exemplos de instrumentos da política penitenciária nacional por período*

<b>Instrumentos/Período</b>	<b>Institucionalização</b>	<b>Manutenção</b>	<b>Concentração</b>
<b>Legislativo regulatório</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resoluções da CPI (1976)</li> <li>- Código Penal (1984)</li> <li>- LEP (1984)</li> <li>- Constituição Federal (1988)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resoluções da CPI (1993)</li> <li>- Resoluções da CPI (2008)</li> <li>- Lei do Funpen (1994)</li> <li>- Resoluções da Comissão IDH sobre Urso Branco (2002, 2004, 2005)</li> <li>- Medidas provisórias da Comissão IDH Curado e Pedrinhas (2013-2014)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei do Sisdepen (2012)</li> <li>- ECI (2015)</li> <li>- Construção emergencial em estabelecimentos penais (2015)</li> <li>- Regime prisional menos gravoso (2016)</li> <li>- Resoluções da CPI (2017)</li> <li>- Indenização por condições degradantes ou morte (2016/2017)</li> <li>- Recomendações da Auditoria Operacional (2017/2018)</li> </ul>
<b>Econômico e fiscal</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulamento Funpen (1994)</li> <li>- Repasse voluntário de recursos financeiros (1994-2008)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descontingenciamento do Funpen (2015)</li> <li>- Repasse voluntário de recursos financeiros (2009-2016)</li> <li>- Repasse obrigatório de recursos financeiros (2016-2018)</li> </ul>
<b>Acordos ou incentivos</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Repasse voluntário de recursos financeiros (1994-2008)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- II Pacto Republicano (2009)</li> <li>- Ações intragovernamentais e intersetoriais no âmbito do PEESP (2011)</li> <li>- Ações intragovernamentais e intersetoriais no âmbito do PNAISP (2014)</li> <li>- Ações intragovernamentais e intersetoriais no âmbito do PNAMPE (2014)</li> <li>- Repasse voluntário de recursos financeiros (2009-2016)</li> </ul>
<b>Informação e comunicação</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Infopen (2005)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- BNMP (2011)</li> <li>- Sisdepen (2013)</li> <li>- SEEU (2016)</li> <li>- Sistema em números (2016)</li> </ul>
<b>Boas práticas</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- SEEU (2016)</li> </ul>

No período da institucionalização, os atores escolheram apenas instrumentos regulatórios que assegurassem direitos mínimos a serem garantidos à pessoa privada de liberdade (LEP e Constituição Federal), reconhecendo-a como sujeito de direitos. No período seguinte, ampliou-se a adoção de instrumentos regulatórios originários de recomendações de CPI e de resoluções de organismos internacionais. O último período também apresentou um número substantivo de instrumentos regulatórios oriundos, em sua maioria, de decisões judiciais do STF que visaram garantir condições mínimas de custódia e de direitos da pessoa custodiada.

Diferentes razões estão subjacentes à escolha destes tipos de instrumentos regulatórios entre os períodos. Em primeiro lugar, eles têm a vantagem de obrigar os atores interessados a cumprir determinações, mesmo que não queiram, quando configurada falta de cooperação (elevado grau de coercibilidade). Também se aplicam igualmente a todos os atores e visam proteger a pessoa custodiada de decisões estatais arbitrárias (BOUWMA *et al.*, 2015). Assim, as decisões judiciais do STF podem orientar as decisões das outras instâncias do Poder Judiciário e a atuação de outros atores (a exemplo da determinação de descontingenciamento do Funpen), com o efeito de impor maior coercibilidade às ações penitenciárias.

Por outro lado, instrumentos regulatórios têm a desvantagem de serem limitados para lidar com situações dinâmicas complexas e não estimulam as partes interessadas a se comprometerem com os objetivos das políticas (BOUWMA *et al.*, 2015). Esta é uma explicação possível para se observar, a partir do período da manutenção, a conjugação de instrumentos regulatórios com outras modalidades de instrumentos econômicos e de incentivos.

Por exemplo, a aprovação e regulamentação do Funpen constituíram os principais instrumentos econômicos e fiscais do período da manutenção e da concentração. A grande maioria dos repasses financeiros do Funpen aos entes federados ocorreram de forma voluntária por quase vinte anos. Nota-se aqui a conjugação de instrumentos econômicos de estímulo à construção de vagas em estabelecimentos penais com outros cooperativos, uma vez que a adesão aos instrumentos era voluntária.

Incentivos econômicos e fiscais estimulam os atores a agirem de determinada forma por meio de mecanismos de recompensas financeiras para determinados comportamentos. Os subsídios, contudo, exigem programas de coordenação para distribuição ou coleta de dinheiro (BOUWMA *et al.*, 2015). Outra desvantagem é que a competição pelos recursos entre as partes interessadas pode levar a altos custos de transação e muita frustração pelos atores envolvidos (BOUWMA *et al.*, 2015).

Estas desvantagens foram observadas nos repasses voluntários realizados pelo Depen, que definiu objetivos ambiciosos de construção de vagas prisionais em todos os estados por meio do PNASP. Uma tentativa de minimizar as desigualdades técnicas e administrativas entre os entes federados foi a doação de projetos arquitetônicos de estabelecimentos a serem construídos. Problemas de coordenação na gestão e liberação destes recursos, associados às dificuldades de contratação e construção das obras, no entanto, trouxeram resultados muito aquém dos objetivos do PNASP (CGU, 2017; TCU, 2017).

A associação de instrumentos econômicos (repasse de recursos do Funpen) com cooperativos (adesão voluntária pelos estados aos programas) apontam para a convergência de comportamentos e ações dos atores em uma determinada direção. A priorização do Depen do repasse de recursos financeiros para construção de vagas também sugere um compartilhamento de agenda entre atores federais e estaduais nestas ações em detrimento de estruturação de medidas alternativas à prisão.

Como os instrumentos cooperativos são voluntários, têm um baixo nível de coercibilidade – não há conhecimento de sanções administrativas (salvo a devolução dos recursos não executados) em caso de não construção do número de vagas pactuadas entre Depen e estados/DF. Os instrumentos baseados em acordos geralmente têm altos custos de transação, porque demandam um processo longo e intenso para serem empregados. Esses instrumentos também podem implicar uma divisão pouco clara de tarefas e responsabilidades, o que pode causar todos os tipos de conflitos e limitar seu potencial de provocar mudanças (BOUWMA *et al.*, 2015).

Os instrumentos cooperativos se avolumaram no período da concentração, com destaque para a coordenação de ações intragovernamentais e intersetoriais, especialmente na normatização da oferta de assistências dentro dos estabelecimentos penais (saúde, educação, trabalho, assistência social, diversidade e atenção às mulheres e crianças privadas de liberdade). Aqui, diferentes ministérios do governo federal compartilharam uma agenda comum, em que os atores dependem uns dos outros para alcançarem seus objetivos (BOUWMA *et al.*, 2015).

Além dos arranjos entre os ministérios e entre estes com as estruturas administrativas estaduais, o principal instrumento de acordo observado no período da concentração foi o II Pacto Republicano entre os três Poderes, no qual os atores políticos convergiram para uma agenda de otimização da execução penal. Como vimos no [item 4.4. do capítulo 4](#), o “Pacto” impulsionou a aprovação de projetos de lei relacionados à imposição de medidas diversas à prisão e a criação e organização de estruturas administrativas no âmbito do Poder Judiciário para monitorar e fiscalizar a situação dos sistemas prisionais.

Por fim, o período da concentração concentrou os estímulos aos instrumentos de informação e comunicação, a exemplo da produção estatística sobre pessoas custodiadas e estabelecimentos penais, tanto pelo Poder Executivo (Infopen e Sisdepen), como pelo Poder Judiciário (BNMP, CNIEP e SEEU) e Ministério Público (Sistema em Números)

O Quadro 16 sugere uma tendência da política penitenciária nacional de aprimoramento dos instrumentos governamentais para outras formas de obter a coordenação entre os atores, principalmente com foco em instrumentos regulatórios com maior coercibilidade (decisões judiciais e resoluções internacionais), acordos, incentivos e produção de informações. Embora novos modos de arranjos e de instrumentos tenham se estabelecido no período mais recente, os instrumentos regulatórios permaneceram como ferramentas centrais para impor coercibilidade aos atores no respeito às diretrizes mínimas na custódia de pessoas (a exemplo do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional).

A partir tipologia sugerida por Lascoumes e Le Galès (2007), apenas o SEEU pode ser considerado, a meu ver, um instrumento relacionado às boas práticas de fato ou de direito. O SEEU é um sistema de gestão de processos de execução penal inicialmente desenvolvido pelo Poder Judiciário do estado do Paraná, que foi ampliado e aprimorado pelo CNJ para todo o país. Uma explicação possível para a falta deste tipo de instrumento é a carência de relatos ou documentos que se dediquem à análise de boas práticas no âmbito da política pública.

O Quadro 16 também sugere algumas tendências compatíveis com a literatura sobre arranjos e instrumentos governamentais, havendo um movimento de instrumentos regulatórios para instrumentos baseados em informações e acordos.

Com o passar dos períodos, os instrumentos regulatórios assumiram configurações mais coercitivas, a exemplo do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional e da impossibilidade de cumprimento de pena em regime mais grave. As decisões judiciais reafirmaram preceitos constitucionais e legais já estabelecidos, como a vedação de penas degradantes e o direito de cumprir a pena imposta na sentença pelo juiz.



Ao convocar a sociedade civil para discutir os temas em audiências públicas e demandar a manifestação de outros atores da política, porém, o STF revestiu suas decisões de maior legitimidade e coercibilidade. As decisões impuseram configurações específicas que os demais atores tiveram de respeitar – e com reduzida margem para discordância do plano proposto. É o caso, por exemplo, da declaração de constitucionalidade das audiências de custódia, modelo iniciado no estado de São Paulo e que foi ampliado para todo o país após a decisão do STF.

Por outro lado, a decisão que reconheceu o estado de coisas inconstitucional também reduziu de forma significativa a discricionariedade do Executivo federal em relação aos repasses dos recursos do Funpen. Até então, o Depen estabelecia critérios e pactuava as condições e valores com os estados/DF. A partir do descontingenciamento, novos critérios foram estabelecidos às pressas e os repasses, como instrumentos de incentivo e indução para o aprimoramento dos sistemas penitenciários estaduais, foram esvaziados.

Em relação à oferta de serviços e assistências dentro dos estabelecimentos penais, houve um fortalecimento de instrumentos menos coercitivos de coordenação, a exemplo dos acordos intersetoriais na promoção de assistência à saúde, à educação e de ações transversais de atenção à mulher custodiada e crianças.

Outra tendência observada na passagem do período da manutenção para o da concentração foi o estímulo à produção estatística. De certa forma, este fenômeno se assemelha àquele descrito por Mol (2006) ao debater governança informacional em políticas ambientais europeias. A governança informacional diz respeito aos efeitos de mudança de governança de dados e informações e como as evidências podem ser usadas para apoiar as políticas (MOL, 2006). A partir de um instrumento regulatório que obrigou o Poder Executivo a criar bases de dados sobre pessoas presas e processos de execução penal, outros atores também se engajaram na produção de informações sobre a própria atuação, com os objetivos de criar novas ferramentas de gestão (SEEU e BNMP) e de transparência de atividades fiscalizatórias e de controle (Geopresídios e Sistema em Números).

A maior parte destes instrumentos de informação ainda está em implementação, mas já desempenha um papel relevante no monitoramento e fiscalização das ações penitenciárias. O “Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias”, publicado regularmente pelo Depen, traz apontamentos relevantes sobre as taxas de encarceramento por estado e as ocorrências de prisão por tipo de crime. Estas evidências também subsidiam a adoção de instrumentos econômicos, uma vez que um dos critérios para o repasse de recursos financeiros aos estados é a população carcerária local.

A literatura vem desenvolvendo um modelo emergente de governança baseado no conhecimento e na aprendizagem (GERRITSEN; STUIVER; TERMEER, 2013; VAN KERKHOFF, 2013). A governança do conhecimento diz respeito à organização proposital da produção e troca de conhecimento, tendo em seu núcleo uma comunidade de aprendizagem que é estabelecida por seus participantes, que atuam voluntariamente com a aprendizagem social e que pretendem usar isso para mudar as práticas existentes. Os resultados são ativamente compartilhados e traduzidos por trabalhadores fronteiriços a não participantes da comunidade de aprendizagem, que podem decidir usar os resultados da governança do conhecimento para a tomada de decisões ou a execução de políticas (GERRITSEN et al., 2013; VAN KERKHOFF, 2013).

Segundo Howlett, uma política de sucesso usa uma variedade de instrumentos e é baseada em modos colaborativos de governança, acordos voluntários entre atores, apoio financeiro e jurídico e aos atores para que se envolvam em trajetórias de produção de conhecimento e de ferramentas de comunicação (HOWLETT, 2009). No caso da política penitenciária, apesar da tendência de centralização, os instrumentos adotados pelos atores são insuficientes para promover mecanismos de coordenação direcionada a objetivos comuns.

A produção de informações sobre pessoas custodiadas no período mais recente mostrou que atores heterogêneos se reuniram em torno de questões e concordaram em trabalhar nelas em conjunto (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007). As estatísticas constroem uma realidade pactuada sobre um determinado objeto, tornando-o resistente a questionamentos. Nas palavras de Desrosières, as estatísticas estruturam o espaço público impondo categorizações e pré-formando debates que muitas vezes são difíceis de trazer para a discussão: “eles dão nos uma escala para medir os níveis em que é possível debater os objetos sobre os quais precisamos trabalhar” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 18).

Por outro lado, os debates sobre as estatísticas revelam que um acordo quanto aos meios (instrumentos) foi mais fácil de ser alcançado entre os atores do que sobre os objetivos da política penitenciária e a garantia de direitos mínimos à pessoa custodiada. Ou seja, a despeito da pluralidade de instrumentos da política pública, os arranjos institucionais pouco avançaram em mecanismos de coordenação entre os atores para trocas e conhecimentos e mudança das práticas existentes. A identificação de quais são as principais estatísticas necessárias, quem deve produzi-las e como elas devem ser interpretadas depende de um trabalho permanente de negociações e busca de consenso que cabe aos órgãos responsáveis pela política penitenciária exercer, por meio de permanente de diálogo e análise sobre a natureza e a necessidade de informações.

O estudo dos arranjos institucionais da política contribui para que os atores sejam claramente identificados, para que seja possível planejar a política com a complexidade que se exige e para a articulação de ações alinhadas à garantia de direitos da pessoa custodiada. O modelo de governança implícito na implementação destas ações carece de estratégias, ações e metas comuns entre os atores e da designação de órgãos e gestores responsáveis pela execução e acompanhamento em nível estadual.

O movimento de centralização dos arranjos tem o potencial de produzir o efeito desejado de maior consistência à política pública. Entendo, porém, ser necessária a adoção de instrumentos regulatórios de planejamento baseados nas evidências oriundas da produção estatística. Um dos caminhos possíveis é a criação de uma política nacional que estabeleça as diretrizes e bases para a atuação dos atores. A política deve ser composta por elementos norteadores, como princípios, diretrizes, pressupostos e prazos, e dentro de um desenho normativo em que haja vinculação de recursos e definição das responsabilidades de cada ente federativo e dos demais atores.

### **6.3 Avaliação das capacidades estatais da política penitenciária nacional**

Segundo a proposta de Pires (2016a), a identificação dos atores, dos arranjos e dos processos de interação permite avaliar as capacidades estatais para a execução da política pública e os efeitos sobre os resultados observados ou projetados. As capacidades podem ser classificadas em técnico-administrativas ou políticas (PIRES, 2016a).

As primeiras são adequadas ou suficientes quando o arranjo envolver organizações, competências e recursos essenciais, utilizar mecanismos de coordenação e articulação entre atores na execução de tarefas, assumir processos de monitoramento e acompanhamento da execução, entre outros. As capacidades políticas, por sua vez, contemplam inclusão de diversos atores impactados pela política, existência de processos participativos, previsão de interação com atores políticos, transparência, relação produtiva com os órgãos de controle e legitimidade para as ações planejadas (PIRES, 2016a). Veremos cada uma a seguir.

#### **6.3.1 Capacidades administrativas**

A periodização da política penitenciária sugere a ampliação das capacidades técnico-administrativas dos atores nacionais ao longo dos anos. No período da institucionalização, as relações federativas se concentraram nos instrumentos de repasses financeiros para construção de vagas em estabelecimentos penais. Já o período mais recente

sugere um esforço de diálogo e coordenação de tarefas com outros atores, como o Judiciário e órgãos de controle, bem como a promoção de ações intragovernamentais com outros ministérios para a estruturação de assistências no interior dos estabelecimentos (por meio de planos nacionais).

Observa-se ainda o aprendizado institucional da burocracia do Executivo federal no aprimoramento contínuo de instrumentos de repasses de recursos. Ao longo dos anos, o Depen identificou gargalos na execução das obras em âmbito estadual, aperfeiçoou os instrumentos de planejamento e monitoramento do sistema prisional, promoveu a racionalização das aquisições de bens e serviços pelos órgãos e forneceu apoio técnico aos entes federativos. O órgão, ciente das dificuldades dos governos estaduais em planejar e executar os procedimentos licitatórios para contratação de obras de engenharia de estabelecimentos penais, desenvolveu projetos de referência e doou para os estados, em uma ação de cooperação federativa de assistência técnica no âmbito do PNASP (CONGRESSO NACIONAL, 2017).

Auditorias dos órgãos de controle confirmam o diagnóstico de limitações das gestões estaduais na execução de recursos do Funpen (TCU, 2019a). A ausência de capacidades operacionais para contratação de obras de engenharia, a burocracia para aprovação dos projetos e/ou emissão de documentos na esfera estadual, a falta de estrutura tecnológica e a dificuldade de aquisições de materiais específicos são os principais problemas (CGU, 2019b). A carência de servidores aptos a lidar com a demanda já era uma questão antes do descontingenciamento de recursos, cujo volume de trabalho aumentou com a instituição de repasses obrigatórios de fundo a fundo (TCU, 2019a, p. 22).

Neste contexto, gestores estaduais sugeriram uma série de ações ao Depen: (i) a flexibilização na execução dos recursos, de modo que os entes federados os direcionem segundo necessidades específicas; (ii) a condução de processos licitatórios pelo Depen para aquisição de itens comuns e de grande demanda, com ganho de escala e padronização de itens; e (iii) a aquisição direta pelo Depen de itens comuns e de grande demanda e posterior doação aos entes federados, ou seja, a execução dos recursos para a aquisição de tais itens seria realizada pelo governo federal (CGU, 2019b). Estas propostas sugerem uma expectativa de maior centralização das ações na política penitenciária, uma vez que visam transferir as atribuições pelos processos licitatórios e contratações ao Depen, que supostamente teria mais capacidade técnica e administrativa para a gestão destes contratos.

Os arranjos desenvolvidos ao longo do período da concentração adotaram instrumentos e processos voltados à maior eficiência na gestão dos recursos públicos e na sua vinculação à garantia de direitos da pessoa privada de liberdade. Por outro lado, estes arranjos

não foram suficientes para atender a demanda crescente de ações decorrentes do aumento exponencial da população carcerária. Além das já apontadas capacidades limitadas na execução de obras de engenharia, gestão e fiscalização em âmbito estadual, os entes federativos carecem de instrumentos de planejamento e indicadores de desempenho baseados em evidências sobre as demandas do sistema.

A fragilidade dos dados produzidos pelos estados é uma das explicações para as iniciativas de produção de dados estatísticos pelos atores nacionais da política, com o objetivo de estruturar suas ações, criar novas ferramentas de gestão e de transparência sobre a população prisional e os estabelecimentos penais. Neste sentido, os investimentos do Depen na gestão de informações penitenciárias visam fornecer evidências para os entes federados planejarem suas próprias políticas, assim como para orientar a aplicação dos recursos federais a partir das reais demandas locais.

Por anos o Depen impôs condicionalidades financeiras em troca do fornecimento de dados estatísticos pelos estados que, por sua vez, encaminhavam informações inconsistentes e sem confiabilidade. A precariedade dos dados e a baixa adesão dos governos estaduais às determinações federais sensibilizou os interesses do Depen e do CNJ quanto à necessidade de identificar as lacunas que impedem o planejamento de ações na área. Neste sentido, o Congresso Nacional aprovou um instrumento regulatório (Lei n. 12.714/2012), criando a obrigatoriedade de o Poder Executivo federal instituir o sistema nacional de execução de penas.

Este instrumento regulatório trouxe a legitimidade necessária ao Depen para mobilizar recursos financeiros, humanos e operacionais para desenvolver um registro individualizado das informações relativas a cada pessoa custodiada. O mandamento legal, o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário e a resistência de alguns entes federados no fornecimento de informações ao governo federal impulsionou a produção de informações por outros atores, como o CNJ (por determinação do STF). Pode-se dizer que o novo conjunto de regras (instrumentos regulatórios) definiu uma forma de coordenação entre os atores e os interesses para a produção de dados sobre as pessoas custodiadas e o sistema prisional (instrumentos de informação estatística).

A adoção de instrumentos de produção estatística permite que os atores possam tomar decisões melhores baseadas em evidências. Decisões políticas fundamentadas em dados confiáveis e de alta qualidade trazem credibilidade às escolhas e contribuem para garantir a adequação e a previsibilidade dos recursos (TAYLOR, 2016). A “existência de uma estrutura ou sistema permanente que possui os recursos necessários para gerar dados estatísticos

relevantes e bons e divulgá-los adequadamente” é definida por alguns autores como capacidade estatística (TAYLOR, 2016; BECCARIA, 2017; DARGENT *et al.*, 2018).

O fortalecimento da capacidade estatística é útil não apenas dentro do processo de profissionalização do Estado, mas para embasar a formulação de políticas, fazer escolhas justificáveis, utilizar melhor os recursos públicos, fortalecer a credibilidade de determinadas política e monitorar as ações da burocracia (DARGENT *et al.*, 2018). Além disso, pode contribuir para que outros atores avaliem criticamente decisões políticas e formulem alternativas (TAYLOR, 2016).

A produção estatística da política penitenciária recente sugere um consenso entre os atores quanto à necessidade de evidências para a formulação e o monitoramento da política pública, bem como de incentivos para sua institucionalidade. Atores como o Depen, o CNJ e o CNMP têm investido em recursos humanos, tecnológicos e financeiros para a produção destes dados e no fortalecimento desta capacidade estatística. Mas, a despeito destes avanços, observam-se limites para a produção de estatísticas integradas e a partir de critérios compartilhados, viabilizando uma base comum para ações conjuntas.

Um diagnóstico recente sobre a produção de informação pelas administrações estaduais mostrou que 52,4% dos estados/DF tinham, ao menos na esfera normativa, um setor estruturado para coleta e sistematização de informações prisionais (FBSP, 2016). Notou-se uma afinidade do setor de estatística com o desenvolvimento e suporte de sistemas e gerenciamento de base de dados, em que os dados sobre a situação jurídica da pessoa custodiada (tempo de pena, faltas, concessão de indulto) eram aproveitadas para outras finalidades de natureza estratégica (inteligência policial) (FBSP, 2016, p. 13).

Em relação à estrutura operacional, os profissionais de tecnologia da informação (analista de sistemas, programador, analista de suporte e técnico de suporte) são escassos, um indicador de que poucos estados possuem ou estão em vias de possuir sistemas informatizados de controle de informação, seja sistema transacional ou estatístico (FBSP, 2016, p. 15). As maiores dificuldades apontadas pelos gestores estaduais é o número reduzido de profissionais capacitados e recursos tecnológicos insuficientes. Estas restrições ajudam a explicar que na grande maioria dos estados não existe setor ou órgão responsável pela qualidade dos dados coletados (FBSP, 2016, p. 23).

### **6.3.2 Capacidades políticas**

No que diz respeito às capacidades políticas, os arranjos institucionais dos períodos da institucionalização e da manutenção apresentavam restritos mecanismos de interação entre os atores e a sociedade civil nos processos decisórios, com um grande déficit de transparência quanto ao número de pessoas custodiadas no país, às condições dos estabelecimentos, à forma de emprego de recursos técnicos e financeiros e na relação com os órgãos de controle.

A assinatura do “Pacto Republicano” pelos três Poderes é o marco do início do período da concentração, no qual se ajustou o compromisso por melhoras na execução penal do país e o engajamento de atores políticos na questão prisional. Não é coincidência que o partido político “Partido Socialismo e Liberdade” (PSOL) tenha pleiteado o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário do país. O pedido é resultado da articulação da Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e do partido político como forma de pautar o tema na agenda do STF.

As capacidades políticas do período carecem de mecanismos de participação da sociedade civil sobre as ações públicas e sobre a gestão da pessoa privada de liberdade, mas destaco as medidas de fortalecimento das ouvidorias em âmbito federal e estadual.

Vimos acima que os investimentos em produção estatística são essenciais para maior transparência nas condições das pessoas e dos estabelecimentos penais, e estas evidências devem ser úteis para o controle social do emprego dos recursos públicos e na garantia de direitos mínimos das pessoas custodiadas. Neste sentido, as evidências subsidiam mecanismos de responsabilização dos atores da política pública (TAYLOR, 2016) e afetam as relações com os órgãos de controle. A atuação dos atores é influenciada por diferentes mecanismos que são capazes de fortalecer (ou afrouxar) o cumprimento de suas tarefas. Bovens (2010) desenvolve o conceito de *accountability* mecanicista, que consiste no arranjo institucional em que um ator pode ser responsabilizado por um fórum específico. Aqui, o lócus dos estudos de *accountability* não é o comportamento dos agentes públicos, mas a forma como esses arranjos institucionais operam.

Segundo esta abordagem, é fundamental que o ator se sinta obrigado a informar sua conduta, fornecendo diversos tipos de dados sobre o desempenho de tarefas, sobre resultados ou sobre procedimentos. Em segundo lugar, deve haver a possibilidade de se interrogar o ator e questionar a adequação da informação ou a legitimidade da conduta. Por fim, o ator pode ser julgado por suas condutas, como no caso de avaliação de suas contas, denúncia de uma política ou condenação pública de seu comportamento, inclusive com a possibilidade de imposição de sanções (BOVENS, 2010, p. 952)

No caso, a atuação do Depen no período mais recente foi objeto de auditorias e relatórios de órgãos de controle interno e externo (CGU e TCU). A avaliação de desempenho do órgão e da eficiência no atendimento aos objetivos da política é um instrumento regulatório e um mecanismo de responsabilização bastante relevantes. Apontei acima como as avaliações destes órgãos contribuíram para o desenvolvimento de capacidades administrativas na gestão e monitoramento da execução dos recursos do Funpen e a própria relação construtiva com estes órgãos de controle pode ser considerada uma capacidade política.

No mais, considero que os relatórios de auditorias consistem, por si só, em instrumentos de informação que trazem diagnósticos sobre as respostas administrativas para os problemas prisionais do país. Neste sentido, uma das conclusões da auditoria do sistema prisional conduzida pelo TCU é que a gestão do sistema prisional “requer a coordenação de atores pertencentes aos Poderes Executivo e Judiciário, do Distrito Federal e dos Municípios”. E o Tribunal de Contas da União “deve atuar na busca por uma solução que contemple a interdisciplinaridade e múltipla coordenação institucional entre as várias esferas de governo” (TCU, 2017).

Também entendo que a Defensoria, Ministério Público e Poder Judiciário se valem de mecanismos de responsabilização por meio da fiscalização quanto à garantia de direitos da pessoa privada de liberdade e à promoção de assistências no interior dos estabelecimentos penais. As decisões do STF no âmbito da agenda do sistema penitenciário sugerem novos limites e configurações construídas pelo próprio Tribunal para definir a atuação do Poder Judiciário especificamente na apreciação e responsabilização quanto ao emprego de recursos e à transparência de informações sobre os sistemas prisionais. Ao reconhecer que os problemas não podem ser resolvidos de forma isolada, o STF abre um canal para diálogo institucional que aumenta a efetividade das ações da política.

Sob esta perspectiva, a prestação de contas aos tribunais constitui um mecanismo importante para prevenir o abuso do poder público e requerer a prestação de contas sobre as despesas públicas, o exercício do poder coercitivo e o tratamento justo e igualitário dos cidadãos (BOVENS, 2010).

#### **6.4 Novos contornos para a política pública penitenciária nacional**

De tudo que foi exposto neste trabalho, é possível concluir que as ações públicas voltadas ao sistema penitenciário padecem de problemas crônicos, como a inadequação de



arranjos organizacionais, a ausência de priorização dos problemas na agenda política e as limitações advindas do modelo federativo brasileiro.

Embora a eficácia da pena de prisão esteja sendo questionada em todo o mundo, esta sanção ainda é central no repertório estatal, seja pelas expectativas sociais e as demandas por punição, seja por caracterizar um dispositivo eficaz de controle social. Neste sentido, este trabalho se justifica pela tentativa de contribuir para o aprimoramento das ações existentes sob a perspectiva da garantia de direito da pessoa privada de liberdade.

Viu-se que as estruturas administrativas não são coincidentes nos estados da federação e estão ausentes sistemas de governança nos três níveis federativos e entre os atores em âmbito nacional. Ainda assim, nos últimos anos observei algumas iniciativas para a construção de pontes entre diferentes atores. a definição de diretrizes para a orientação da política e a pluralização de instrumentos de ação pública, que resultaram na ampliação das capacidades técnico-administrativas e políticas dos atores nacionais ao longo dos anos.

Considero que este trabalho é um possível ponto de partida para se compreender a gestão das ações penitenciárias como medidas administrativas e judiciais que devem ser objeto de estudo pela área da Administração Pública, o que implica, necessariamente, em adequá-las ao interesse público e aos preceitos constitucionais e legais de respeito à dignidade da pessoa humana. Ao debater propostas para um modelo de política, Daufemback afirmou que a “política penal não é ainda uma política pública estruturada, em geral é consequência de improvisos” (MELO e DAUFEMBACK, 2018, p. 12).

O diagnóstico de Daufemback é compatível com as ausências históricas na proteção de pessoas custodiadas e nas recorrentes denúncias de ilegalidades e violações de direitos humanos dentro dos estabelecimentos penais. A partir deste estudo e do diagnóstico de que a política pública ainda carece de estruturação, alguns autores vêm desenvolvendo propostas para a agenda para políticas penais e penitenciária, sendo que parte delas está consolidada na obra de Vitto e Daufemback (2018). Duas propostas se relacionam diretamente a esta pesquisa, quais sejam, (i) a revisão da estrutura organizacional da União para a gestão penitenciária e (ii) a estruturação de ferramentas de gestão de informação, que discuto a seguir.

Segundo proposta dos autores, a revisão da estrutura organizacional da União para gestão penitenciária contemplaria, dentre outras ações, a criação de uma Secretaria Nacional de Serviços Penais e Penitenciários, incumbida pela articulação da políticas em âmbito nacional e da execução dos recursos federais, a criação de uma instância fiscalizatória e sancionatória integrada por representantes do Poder Executivo, órgãos do sistema de justiça e sociedade civil, com atribuições de produzir indicadores, determinar adoção de providências, determinar a

interdição parcial ou total de estabelecimentos penais e recomendar o desconto de penas à autoridade competente e acompanhar situações de crise, como motins e rebeliões (VITTO e DAUFEMBACK, 2018, p. 336).

Entendo que a criação de uma Secretaria Nacional seja uma providência administrativa fundamental para a articulação das ações em âmbito nacional e a construção de protocolos de gestão integrada voltados à articulação entre serviços dentro dos estabelecimentos penais e segundo diretrizes de garantia de direitos da pessoa privada de liberdade. Contudo, as principais leis e atos normativos sobre o tema (Código Penal e LEP) não se ocupam em estruturar atribuições e competências administrativas entre diferentes órgãos nos três níveis federativos e entre poderes Executivo e Judiciário.

O que vimos ao longo deste estudo é que atores com trajetórias historicamente apartadas tem atuado de forma descoordenada e que interferem diretamente na gestão da política pública. Neste sentido, a criação de um órgão administrativo especialmente dedicada aos serviços penais e penitenciários deve ser estruturar a partir de normas legais e infralegais que forneçam as bases para a organização e operacionalização da política penitenciária como parte integrante de um sistema, na perspectiva de institucionalização de direitos e integração de ações. O desenvolvimento de um sistema como um esforço progressivo de institucionalização de procedimento e integração de ações de diferentes atores visa dar organicidade às medidas e ferramentas já adotadas na tentativa de reduzir a fragmentação, redundância, ineficiência e desperdício de recursos.

Os próprios autores defendem a necessidade de edição de uma proposta de emenda à Constituição (PEC) que permita à União dispor sobre normas gerais para o direito penitenciário, mas também para a estruturação das carreiras e funções relacionadas aos serviços penais, bem como a edição de uma lei nacional que estabeleça os contornos de uma política nacional de serviços penais (VITTO e DAUFEMBACK, 2018, p. 337). A proposta dos autores é inovadora, mas entendo que eventual iniciativa de lei estruturante poderia contemplar algumas ações e metas que são de responsabilidade do Poder Judiciário, como atividades fiscalizatórias, coleta e produção de dados estatísticos, segundo um modelo de governança.

Em relação à segunda proposta de gestão da informação, Vitto e Daufemback (2018) defendem que deve ser uma ferramenta central de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação da política pública, e sua estruturação deve contemplar, entre outras ações, a criação de uma agência central de produção de dados e estudos, implementação e integração de bases de dados dos Poderes Executivo e Judiciário de pessoas privadas de liberdade e alternativas

penais e o condicionamento de repasse de recursos financeiros ao repasse de informações (VITTO e DAUFEMBACK, 2018, p. 339).

A proposta de consolidação e integração destas bases é um passo fundamental para a definição de um conjunto de ações integradas entre os Poderes. Tendo em vista as discussões apresentadas em outros tópicos deste trabalho, sugere-se que a agenda da política penal e penitenciária promova a integração com informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para realizar projetos específicos, e com bases de dados centrais para outras políticas, como o Datasus (Saúde) e o Cadúnico (Assistência Social). Além disso, pode-se definir mecanismos de participação da sociedade civil e do usuário (a pessoa privada de liberdade), na definição dos indicadores-chave para a gestão da política pública.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo final traz uma síntese da pesquisa, as principais limitações e contribuições e algumas sugestões para futuros trabalhos.

O objetivo desta pesquisa foi identificar os atores que participam, interferem e escolhem instrumentos para a implementação da política penitenciária nacional. Considero como política penitenciária aquela que abrange ações relacionadas à custódia de pessoas em estabelecimentos de privação de liberdade (cadeias públicas, penitenciárias, centros de detenção provisória, etc.).

No [capítulo 1](#) apresentamos a literatura sobre implementação de políticas públicas, a partir dos conceitos de “arranjos institucionais” (GOMIDE; PIRES, 2014) e de instrumentos de política pública, entendidos como meios para dar sustentação e organização das relações cotidianas da implementação (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, 2012; PIRES, 2016a).

O [capítulo 2](#) traz a revisão sistemática da literatura sobre políticas de segurança pública e penitenciárias. A escassez de trabalhos sobre o tema no campo da Administração Pública levou a uma revisão sistemática sobre o tema de forma ampla, que abrange a produção acadêmica na área da Administração e áreas afins. Concluí que a maior parte da produção está concentrada no debate sobre temas relacionados à segurança pública, sendo residuais os trabalhos que articulam os diferentes órgãos da segurança pública e os órgãos do sistema de justiça e penitenciários.

No [capítulo 3](#) detalhei as escolhas metodológicas para a construção deste trabalho. A primeira parte traz o percurso da construção do objeto desta pesquisa, desde os primeiros esboços de projeto. Já a segunda parte apresenta as estratégias de pesquisa adotadas para a coleta, análise e interpretação dos dados. A “resolução reiterada de problemas”, proposta por Haydu (1998), teve como objetivo ilustrar efeitos de longo prazo nos arranjos institucionais da política penitenciária brasileira dentro do intervalo de 42 anos. A segunda estratégia é um amplo levantamento documental e de entrevistas sobre o processo de produção e implantação de bases de dados estatísticos sobre pessoas custodiadas no país. A coleta de dados consiste em levantamentos de documentos oficiais, jornalísticos e entrevistas realizadas com pessoas atuantes na gestão das penas, identificando alguns dos principais mecanismos que vinculam a estruturação da política em âmbito nacional e os seus efeitos.

O [capítulo 4](#) propôs a periodização da política penitenciária entre os anos de 1976 e 2018. A proposta foi definir e caracterizar a atuação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a partir de uma linha do tempo com eventos e ocorrências marcantes. Observei uma

interação dinâmica entre os órgãos nacionais, estaduais e determinados eventos, como rebeliões em estabelecimentos penais e denúncias de violações de direitos humanos.

Defini três períodos sucessivos ([institucionalização](#), [manutenção](#) e [concentração](#)) para analisar os arranjos político-institucionais das ações da política e concluí que as interações entre os atores se alteraram ao longo do tempo. No período da institucionalização (1976-1992), os arranjos se organizaram de forma a manter a atuação dos governos estaduais na gestão e execução dos sistemas prisionais locais. No período da institucionalização (1992-2008), as relações federativas se organizaram principalmente por meio de repasses financeiros para a construção de estabelecimentos penais. O período mais recente (2009-2018) refletiu a pluralização dos atores, o adensamento das ações públicas e dos investimentos financeiros, que se tornaram objeto de fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo e pelo Poder Judiciário.

Os diferentes períodos também apontam uma tendência de aprimoramento dos instrumentos governamentais, com foco em mecanismos regulatórios com maior coercibilidade (decisões judiciais e resoluções internacionais), acordos e incentivos à produção de informações, principalmente no período da concentração. Parti destas conclusões para analisar especificamente a adoção de novos instrumentos de política pública, como a produção de estatísticas.

No [capítulo 5](#) descrevi a produção de dados estatísticos sobre pessoas privadas de liberdade e estabelecimentos penais. A escassez de dados sobre pessoas presas constitui uma omissão histórica do Estado brasileiro, que impacta diretamente a formulação e a implementação de políticas públicas na área. A análise documental conclui que, a despeito do avanço inegável de cada órgão na produção de estatísticas, a consolidação de um sistema estatístico consistente e confiável de dados penitenciários depende de ações coordenadas entre estes órgãos.

No [capítulo 6](#) propus explicações que abrangem as conclusões parciais dos capítulos anteriores. Discuti como a trajetória da política pública indica um movimento de concentração da política penitenciária em razão de três fatores. O monitoramento de recursos do Funpen pelo governo federal e a posterior fiscalização pelos órgãos de controle, impuseram diretrizes rigorosas aos governos estaduais quanto à execução destes recursos e os tornaram cada vez mais dependentes do governo federal. Por sua vez, a atuação dos tribunais e do CNJ moldou as relações entre os atores locais e a atuação dos gestores estaduais. Em terceiro lugar, o Legislativo federal apostou na criação de crimes e aumento de penas prisionais sem qualquer tipo de avaliação de impacto no orçamento ou na população prisional, contribuindo para a

priorização de construção de estabelecimentos penais e para a dependência de recursos federais. Concluí que a produção estatística avançou de forma substantiva nos últimos dez anos, mas faltam instrumentos normativos com atribuições e responsabilidades formalmente estabelecidas para o compartilhamento de informações interinstitucionais.

Apesar da tendência de centralização, os instrumentos adotados pelos atores são insuficientes para promover mecanismos de coordenação direcionada a objetivos comuns. A escolha pela produção de informações sobre pessoas custodiadas no período mais recente mostrou que atores heterogêneos se reuniram em torno de questões e concordaram em trabalhar nelas em conjunto (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007). As estatísticas constroem uma realidade pactuada sobre um determinado objeto, tornando-o resistente a questionamentos. Por outro lado, os debates sobre as estatísticas revelam que um acordo quanto aos meios (instrumentos) é mais fácil de ser alcançado entre os atores do que sobre os objetivos da política penitenciária e a garantia de direitos mínimos à pessoa custodiada.

Aponto a seguir as limitações da pesquisa identificadas até o momento e agenda para trabalhos futuros. Dado o recorte do objeto, limitei meu estudo às ações promovidas por atores em âmbito nacional, sendo marginais os debates sobre coordenação federativa. Observei a quantidade de atores diretamente envolvidos ([Figura 2](#)) nos três níveis de governo. Considerando que o lócus de execução da política pública penitenciária são os estados e Distrito Federal, o estudo pouco avança na discussão sobre a repercussão das ações em âmbito nacional nos demais entes federativos que executam as diretrizes em cada estabelecimento penal. Também escapou ao recorte da pesquisa a compreensão das gestões administrativas das prisões em âmbito estadual antes de 1976, que podem ter contribuído de forma significativa na conformação do modelo prisional que foi debatido na CPI de 1976.

No mesmo sentido, a extensa análise longitudinal tem algumas desvantagens, como a impossibilidade de observação detalhada sobre dinâmicas internas entre os atores, e como mudanças na composição (no caso dos tribunais) ou nas diretrizes da própria organização podem ter contribuído nas continuidades e rupturas das trajetórias.

O recorte do objeto restringiu o estudo às políticas prisionais. Não analisei ações de prevenção à violência, de imposição e estruturação de alternativas à prisão e de oferta de ferramentas e assistências à pessoa egressa do sistema penitenciário. Os temas são centrais para avaliar o atendimento às finalidades legais das prisões, mas neste trabalho optei por focar nas ações privilegiadas pelos próprios atores, que notadamente se concentram na construção de vagas prisionais e na mitigação dos problemas decorrentes da superlotação prisional. Os estímulos financeiros e burocráticos ao aprimoramento da prisão como principal meio de

punição (em detrimento das alternativas penais) são, por si só, um tema vasto que remonta a questões epistemológicas e metodológicas bastante complexas, que não discuti no presente trabalho (ver PIRES, 2004; DUBÉ, GARCIA e MACHADO, 2020).

A escolha pelo método da revisão sistemática visou identificar as áreas que concentram trabalhos sobre prisões e ações públicas de gestão confirmou que este debate está intrincado com ações de segurança pública. Por consequência, este trabalho buscou dialogar, a todo tempo, com esta literatura e as especificidades da política penitenciária em relação à de segurança, sem considerar a produção sobre outras políticas já estruturadas no país, como saúde, assistência social e educação, que poderiam trazer elementos bastante ricos para o debate.

Outra limitação importante é que a análise sobre a gestão de dados sobre pessoas presas e estabelecimentos penais não abrange a discussão sobre os aspectos éticos quanto ao uso das informações por agentes públicos e privados. O foco do trabalho esteve na compreensão da estatística como instrumento de política pública, mas a produção e manipulação de dados pessoais sobre pessoas custodiadas traz questões intrincadas, tais como o respeito à privacidade e à intimidade, a ausência de consentimento sobre os dados pessoais incluídos em bancos de dados públicos e a possibilidade de se tornarem ferramentas preditivas de prevenção da criminalidade.

Futuras pesquisas podem revisar e avançar na periodização aqui proposta, ampliá-la para abranger outros atores ou anos, testá-la em contextos específicos com atenção às particularidades locais, por exemplo. Outros trabalhos podem analisar, *in loco*, as limitações e dificuldades técnico-administrativas na implementação de bases de dados pelas burocracias estaduais e como as ausências de capacidades repercutem na consistência e confiabilidade dos dados que são consolidados e divulgados em nível nacional. No mais, estudos sobre políticas públicas de segurança devem incorporar as particularidades e os atores que afetam as políticas penitenciárias. Segundo Sá e Silva (2007), “o sistema penitenciário deveria constituir uma ‘parada obrigatória’ de qualquer ação consequente em matéria de segurança pública” (SÁ e SILVA, 2007; 2010).

Acredito que esta pesquisa traz reflexões que podem contribuir para a área da Administração Pública, em particular, e para as Ciências Sociais em geral. Primeiro porque busca diálogo com uma geração recente de estudos sobre arranjos entre atores na implementação de políticas públicas, cujos trabalhos começaram a ganhar volume nos últimos dez anos no país. Segundo porque tanto os trabalhos sobre políticas públicas de segurança quanto aqueles voltados para prisões são escassos na Administração Pública. O presente estudo

contribui teoricamente ao analisar a política penitenciária sob a ótica dos arranjos institucionais e dos seus instrumentos para a implementação de políticas.

Destaco duas contribuições empíricas da pesquisa. A primeira consiste na adoção da estratégia indutiva da resolução reiterada de problemas (HAYUDU, 1998; CAMPBELL; SCHOENFELD, 2013) nos estudos de Administração Pública. Embora haja semelhanças com a estratégia *temporal bracketing* (BARLEY, 1986; LANGLEY, 1999), utilizada em alguns trabalhos de Administração, poucos deles detalham a metodologia adotada para o levantamento empírico e a definição dos períodos (*bracket*). Minha proposta foi tentar explicitar ao máximo este percurso de construção da periodização, bem como da emergência teórica através das informações sistematizadas. A metodologia pode ser replicada para outras políticas públicas e fenômenos de longa duração.

A segunda contribuição está na extensa análise documental sobre política penitenciária e produção de estatísticas criminais. A variedade de documentos (leis, atos normativos, relatórios, decisões judiciais, matérias jornalísticas, vídeos) e o extenso período analisado visaram à sistematização inédita de informações sobre políticas penitenciárias e a desvelar como as estatísticas criminais podem ser consideradas instrumentos que atendem a finalidades diversas, a depender dos atores envolvidos ou dos objetivos da política.

Espero ter trazido alguma contribuição às Ciências Sociais Aplicadas, ao realizar uma análise abrangente da política penitenciária e da atuação dos principais atores no tema, atenta às lacunas da literatura (SALLA, 2006; LOURENÇO e ALVAREZ, 2017). A carência de trabalhos que abordem como são implementadas as políticas prisionais, bem como os efeitos dos Poderes Executivo, Ministério Público e Legislativo sobre as prisões influenciaram diretamente a construção do objeto de pesquisa e pautaram a revisão sistemática de literatura sobre o tema ([capítulo 2](#)).

Por fim, fica o desejo humilde de que esta pesquisa tenha contribuições práticas por discutir questões que envolvem a consistência, confiabilidade e transparência da metodologia das bases de dados que estão em implementação e para dar visibilidade a alguns dos entraves que limitam a garantia de direitos mínimos ao vasto número de pessoas presas no país.



## 8. REFERÊNCIAS

### 8.1 Fontes

BRASIL. **Lei regencial de 29 de novembro de 1832.** Promulga o Código do Processo Criminal de Primeira Instância com disposição provisória à cerca da Administração da Justiça Civil. Coleção de Leis do Império do Brasil, v. Vol. 1, 1832.

\_\_\_\_\_. **Decreto de 29 de março de 1833.** Regula as atribuições do Juiz de Direito que for chefe de Polícia.. In: BRASIL Coleção das leis do Império do Brasil. Rio de Janeiro: v. 1, parte 2, 1833.

\_\_\_\_\_. **Lei imperial nº 261, de 3 de dezembro de 1841. Reformando o Código do Processo Criminal.** Rio de Janeiro. 1841.

\_\_\_\_\_. **Regulamento nº 120, de 31 de janeiro de 1842. Regula a execução da parte policial e criminal da Lei nº 261 de 3 de Dezembro de 1841.** Rio de Janeiro. 1842.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.572, de 30 de dezembro de 1865.** Manda executar o Regulamento da Estatística Policial e Judiciária. Rio de Janeiro. 1865.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.676, de 14 de janeiro de 1871.** Crêa na Côrte do Imperio uma Directoria Geral de Estatistica, em virtude da autorização concedida pelo art. 2º da Lei nº 1829 de 9 de Setembro de 1870, e manda executar o respectivo Regulamento. In: BRASIL **Coleção de Leis do Império do Brasil.** Rio de Janeiro: [s.n.], v. Vol. 1 pt. II , 1871.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 7.001, de 17 de agosto de 1878.** Manda executar o regulamento da estatística policial e judiciária. Rio de Janeiro. 1878.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.341, de 17 de dezembro de 1881** Anexa á Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio os serviços da extincta Directoria Geral de Estatistica. In: Coleção de Leis do Império do Brasil. Rio de Janeiro: [s.n.], v. Vol. 2, 1881.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 8.375, de 14 de dezembro de 1882.** Dá providências sobre a estatística.. In: **Coleção de Leis do Império do Brasil.** Rio de Janeiro, v. Vol. 1 parte II, 1882.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 113-D, de 2 de janeiro de 1890.** Restaura e reorganiza a Directoria Geral de Estatistica, creada pelo art. 2º da lei n. 1829 de 9 de setembro de 1870, e manda proceder ao segundo recenseamento da população dos Estados Unidos do Brazil. In: Coleção de Leis do Brasil. Rio de Janeiro: [s.n.], v. Página 2 Vol. Fasc. 1, 1890a.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 331, de 12 de Abril de 1890.** Dá novo regulamento á Directoria Geral de Estatistica. In: BRASIL **Coleção de Leis do Brasil.** Rio de Janeiro.Vol. 1 fasc. IV, 1890b.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1606, de 29 de dezembro de 1906.** Crea uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministerio dos Negocios da Agricultura, Industria e Commercio.. Rio de Janeiro, 1906.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 1850 de 02 de janeiro de 1908.** Obriga todas as autoridades civis ou militares, associações, empresas, companhias, estabelecimentos industriaes, commerciaes e outros e os particulares a darem informações que lhes forem pedidas pela Direc. Rio de Janeiro. 1908.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 16.665, de 6 de novembro de 1924.** Regula o livramento condicional. Rio de Janeiro, 1924

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.441, de 8 de Fevereiro de 1937.** Aprova o regulamento para a execução do decreto n. 24797, de 14 de julho de 1934, que criou o Selo Penitenciário e a Inspetoria Geral Penitenciária. Brasília. 1937.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal.** Rio de Janeiro. 1941a.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 3.992, de 30 de dezembro de 1941.** Dispõe sobre a execução das estatísticas criminais, a que se refere o art. 809 do Código de Processo Penal. Rio de Janeiro. 1941b.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.183 de 11 de dezembro de 1974.** Dispõe sobre os Sistemas Estatístico e Cartográfico Nacionais, e dá outras providências. Brasília. 1974.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 76.387, de 2 de Outubro de 1975.** Dispõe sobre a Estrutura Básica do Ministério da Justiça e dá outras providências. Brasília, 1975.

\_\_\_\_\_. **Exposição de motivos da Lei 6.416 de 24 de maio de 1977.** Brasília. 1977.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais e dá outras providências. Brasília. 1979.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 86.643, de 24 de Novembro de 1981.** Concede indulto, reduz penas, e dá outras providências. Brasília. 1981.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 87.833, de 17 de Novembro de 1982.** Concede indulto, reduz penas, e dá outras providências. Brasília. 1982.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 89.097, de 5 de Dezembro de 1983.** Concede indulto, reduz penas, e dá outras providências. Brasília. 1983.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 7.209, de 11 de julho de 1984. Código Penal.** Brasília, 1984a.

\_\_\_\_\_. **Exposição de Motivos do Código Penal - Lei nº 7.209 de 11 de julho de 1984.** Brasília. 1984b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.** Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, 1984c.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal.** Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990.** Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Brasília, 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994.** Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências. Brasília, 1994a.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.093, de 23 de março de 1994.** Regulamenta a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, que cria o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), e dá outras providências. Brasília, 1994b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.365, de 05 de novembro de 1997.** Concede indulto, comuta penas, e dá outras providências. Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.714, de 25 de novembro de 1998.** Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.464, de 28 de março de 2007.** Dá nova redação ao art. 2º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **II Pacto Republicano de Estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo.** Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.106, de 2 de dezembro de 2009.** Cria, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas e dá outras providências. Brasília. 2009b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.403 de 4 de maio de 2011.** Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. Brasília. 2011a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília, 2011b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº. Brasília. 2011c.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.626, de 24 de novembro de 2011.** Institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional. Brasília, 2011d.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.106, de 2 de dezembro de 2009.** Cria, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas e dá outras providências. Brasília, 2012a

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012.** Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP; altera as Leis nºs 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 11.530, de 24 de outubro de 2007, a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal; e revoga dispositivo da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Brasília, 2012b

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.714 de 14 de setembro de 2012.** Dispõe sobre o sistema de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança. Brasília, 2012c.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.847 de 02 de agosto de 2013.** 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; e dá outras providências.. Brasília. 2013.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória n. 755 de 19 de dezembro de 2016.** Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública. Brasília, 2016a.

\_\_\_\_\_. **Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 755 de 19 de dezembro de 2016.** Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública. Brasília, 2016b.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória n. 781 de 23 de maio de 2017.** Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, para permitir que os servidores que menciona prestem serviços, em caráter excepcional e voluntário, à Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências. Brasília, 2017a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.500, de 26 de outubro de 2017.** Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, para permitir a prestação de serviços, em caráter excepcional e voluntário, à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), na qual se inclui a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), e as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Medida Provisória nº 755, de 19 de dezembro de 2016. Brasília, 2017b.

\_\_\_\_\_. **Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 841 de 11 de junho de 2018.** Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias. Brasília, 2018a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.** Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). Brasília, 2018b.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória n. 846 de 31 de julho de 2018.** Altera a Medida Provisória nº 841, de 11 de junho de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias, a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública. Brasília, 2018c.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.** Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 de março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis nº 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis nº 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Brasília, 2018d.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.964, de 11 de junho de 2019.** Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), 2019a.

COMISSÃO NACIONAL PARA OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - CNODS. **Relatório de Atividades 2017-2018.** Brasília, p. 80. 2018. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/relatorio-cnods-2017-18>. Acesso em: 30.mai.2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Situação dos Direitos Humanos no Brasil.** Aprovado pela CIDH em 12 de fevereiro de 2021. OAS. [S.l.]. 2021.

CONGRESSO NACIONAL (CN). Câmara dos Deputados. **Relatório final da CPI destinada a investigar a situação do sistema penitenciário brasileiro.** Brasília. 1976.

\_\_\_\_\_. **Exposição de Motivos da Lei de Execução Penal (Projeto de Lei n. 1.657/1983).** Brasília. 1983.

\_\_\_\_\_. **Comissão Parlamentar de Inquérito. Relatório Final da CPI destinada a investigar a situação do sistema penitenciário brasileiro.** Brasília. 1994.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 6.793 de 23 de março de 2006.** Dá nova redação ao art. 2º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal.. Brasília. 2006.

\_\_\_\_\_. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. **Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar a realidade do Sistema Carcerário Brasileiro.** Brasília, p. 615. 2009a.

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei PL 5910/2009.** Cria, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas. Brasília. 2009b.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 2230 de 20 de setembro de 2011.** Institui o Estatuto Penitenciário Nacional. Brasília. 2011.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 4.373 de 16 de fevereiro de 2016.** Cria a Lei de Responsabilidade Político-Criminal. Brasília. 2016.

\_\_\_\_\_. **Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Realidade do Sistema Carcerário Brasileiro.** Congresso Nacional. Brasília, 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório Comissão Especial Destinada A Propor Medidas Para A Modernização E Reestruturação Do Sistema Penitenciário – CEPENITE.** Brasília. 2018.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei Complementar n. 4 de 2019.** Inclui o inciso XVIII ao art. 3º da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a fim de destinar recursos do Fundo Penitenciário Nacional para os Batalhões de Choque das Polícias Militares.. Brasília. 2019.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 2.956 de 2020.** Altera o § 6º, do artigo 3º, da Lei Complementar nº 79/1994.. Brasília. 2020.

\_\_\_\_\_. CONGRESSO NACIONAL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 310, 06 de agosto de 2003,** de autoria do Senador Magno Malta. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. **Parecer da Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania ao Projeto de Lei da Câmara n. 61, de 2012** (n. 2786/2011 na casa de origem). Dispõe sobre o sistema de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução n. 47 de 18 de dezembro de 2007.** Dispõe sobre a inspeção nos estabelecimentos penais pelos juízes de execução criminal. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 96 de 27 de outubro de 2009.** Dispõe sobre o Projeto Começar de Novo no âmbito do Poder Judiciário, institui o Portal de Oportunidades e dá outras providências. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 137, de 13 de julho de 2011.** Regulamenta o banco de dados de mandados de prisão, nos termos do art. 289-A do CPP, acrescentado pela Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011, e dá outras providências. Brasília. 2011.

\_\_\_\_\_. **Mutirão Carcerário: raio-x do sistema penitenciário brasileiro.** Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. **Regras de Mandela: regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos.** Conselho Nacional de Justiça;Coordenação: Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi. Brasília. 2016a.

\_\_\_\_\_. **Regras de Bangkok: Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras.** Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas. Brasília. 2016b.

\_\_\_\_\_. **Ato Normativo n. 0001092-81.2016.2.00.0000, de 27 de abril de 2016.** Brasília. 2016c.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 223 de 27 de maio de 2016.** CNJ. Brasília. 2016d.

\_\_\_\_\_. **Relatório - A expansão das audiências de custódia no ano de 2017**. Conselho Nacional de Justiça. Brasília. 2017.

\_\_\_\_\_. **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 2.0: Cadastro Nacional de Presos**. Brasília, 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 280 de 09 de abril de 2019**. Brasília, 2019a.

\_\_\_\_\_. **SEEU está promovendo revolução na execução penal, apontam juízes**. Brasília, 2019b.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico de arranjos institucionais e proposta de protocolos para execução de políticas públicas em prisões [recurso eletrônico]**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Departamento Penitenciário Nacional; coordenação de Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi. [et al.]. Brasília. 2020a.

\_\_\_\_\_. **Manual para Advogados e Advogadas do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU)**. Brasília, 2020b.

\_\_\_\_\_. **Manual sobre tomada de decisão na audiência de custódia : Parâmetros gerais**. Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Brasília. 2020c.

\_\_\_\_\_. **Mutirão Carcerário**. Brasília. 2020d.

\_\_\_\_\_. **Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) - Histórico de Notícias de 18/12/2020**. Brasília. 2020e.

\_\_\_\_\_. **Sumário Executivo do Programa Justiça Presente**. CNJ. Brasília. 2020f.

\_\_\_\_\_. **Manual sobre tomada de decisão na audiência de custódia: Parâmetros gerais**. Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Brasília, 2020g.

\_\_\_\_\_. **Estatísticas - Audiências de Custódia Nacional**. Brasília, 2021a.

\_\_\_\_\_. **Painel do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) - Perguntas frequentes**. CNJ. Brasília. 2021b.

\_\_\_\_\_. **Informe: o sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois**. Balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347. CNJ, Brasília, 2021c.

\_\_\_\_\_. **CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA PENITENCIÁRIA (CNPCCP). Resolução n. 03, de 05 de setembro de 1983**. Brasília. 1983.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 01, de 18 de março de 1997**. Estabelece orientação para aplicação do Fundo Penitenciário Nacional. Brasília. 1997.

\_\_\_\_\_. **Censo Penitenciário de 1995**. Brasília, v. 2a edição revista e atualizada, 1997.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 04, de 04 de maio de 2004**. Altera a Resolução de no 02, de 27 de março de 2001, a qual dispõe quanto à liberação de recursos financeiros. Brasília. 2004.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 05, de 09 de maio de 2006**. Brasília. 2006.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 01, de 29 de abril de 2008**. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 06, de 25 de novembro de 2009**. Brasília. 2009.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 9 de 18 de novembro de 2011**. Define as diretrizes de arquitetura penal. Brasília. 2011a.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2011-2015)**. Brasília, p. 27. 2011b.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 6 de 29 de junho de 2012**. Brasília. 2012.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2015-2019)**. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. **Resolução n.5 de 25 de novembro de 2016**. Dispõe sobre os indicadores para fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais, *numerus clausus*. Brasília. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 3, de 5 de outubro de 2017**. Dispõe sobre a prestação de serviços de alimentação e nutrição às pessoas privadas de liberdade e aos trabalhadores no sistema prisional. Brasília. 2017.

- \_\_\_\_\_. **Resolução nº 4, de 5 de outubro de 2017.** Dispõe sobre padrões mínimos para a assistência material do Estado à pessoa privada de liberdade. Brasília. 2017
- \_\_\_\_\_. **Resolução n. 2 de 12 de abril de 2018.** Dispõe sobre a flexibilização das Diretrizes Básicas para Arquitetura Penal. Brasília. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023).** Brasília. 2019.
- \_\_\_\_\_. **CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Resolução n. 56 de 22 de junho de 2010.** Dispõe sobre a uniformização das inspeções em estabelecimentos penais pelos membros do Ministério Público. CNMP. Brasília. 2010.
- \_\_\_\_\_. **Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública. Nota técnica n. 02/2019.** Nota Técnica referente ao Preenchimento dos Formulários de Inspeção regulamentados pela Resolução CNMP 56, de 22/6/2010: classificação dos trabalhos interno, externo, remunerado e voluntário. Brasília. 2019a.
- \_\_\_\_\_. **Manual de inspeção a Unidades Prisionais.** Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília. 2019b.
- \_\_\_\_\_. **Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública.** Nota Técnica referente ao Preenchimento da Seção XII - Assistência à Educação - dos Formulários de Inspeção regulamentados pela Resolução CNMP 56, de 22/6/2010. Brasília. 2020a.
- \_\_\_\_\_. **Notas explicativas sobre o projeto Sistema Prisional em Números.** CNMP. Brasília. 2020b.
- \_\_\_\_\_. **Formulário de Inspeção Anual de Estabelecimento Prisional.** Brasília. 2021.
- \_\_\_\_\_. **CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Secretaria Federal de Controle Interno. Relatório de Auditoria Anual de Contas - Departamento Penitenciário Nacional.** Brasília. 2012.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo - Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional.** Brasília. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Secretaria Federal de Controle Interno. Relatório de Avaliação - Departamento Penitenciário Nacional. Exercício 2017.** Brasília, 2019a.
- \_\_\_\_\_. **Secretaria Federal de Controle Interno. Relatório de Avaliação - Departamento Penitenciário Nacional. Exercício 2018.** Brasília. 2019b.
- \_\_\_\_\_. **CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 13 de fevereiro de 2017. Medidas Provisórias a Respeito do Brasil - Assuntos da Unidade de Internação Socioeducativa, do Complexo Penitenciário de Curado, do Complexo Penitenciário de Pedrinh. [S.l.]. 2017. Disponível em:.** Ultimo acesso: 04.jan.2021.
- \_\_\_\_\_. **DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL (DEPEN). Sistema Penitenciário no Brasil - dados consolidados.** Ministério da Justiça. Brasília, p. 119. 2006.
- \_\_\_\_\_. **Sistema Penitenciário no Brasil - Dados consolidados 2006.** Ministério da Justiça. Brasília, p. 54. 2007.
- \_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Informação Penitenciária - Dados consolidados 2007.** Ministério da Justiça. Brasília, p. 56. 2008a.
- \_\_\_\_\_. **Portaria nº 110, de 27 de junho de 2008.** Ministério da Justiça. Brasília. 2008b.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão do Departamento Penitenciário Nacional 2008.** Brasília, 2008c.
- \_\_\_\_\_. **Diretoria de Políticas Penitenciárias. Ações Pronasci/Depen.** Brasília, 2008d.

- \_\_\_\_\_. **Portaria n 110, de 27 de junho de 2008.** Institui a Comissão de Monitoramento e Avaliação das Ações do Plano Diretor do Sistema Penitenciário. Brasília, 2008e.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão - Fundo Penitenciário Nacional.** Brasília. Brasília, 2008f.
- \_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Informação Penitenciária - Dados consolidados 2008.** Brasília, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Portaria nº 522, de 22 de novembro de 2011.** Estabelece procedimentos, critérios e prioridades para concessão de recursos financeiros voltados à execução de obras de ampliação e construção de estabelecimentos prisionais, objeto do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional e dá outras providências. Brasília, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) em números.** Brasília, 2012a.
- \_\_\_\_\_. **Portaria nº 317, de 18 de julho de 2012.** Brasília, 2012b.
- \_\_\_\_\_. **Formulário sobre informações prisionais.** Brasília. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Levantamento nacional de informações penitenciárias Infopen - junho de 2014.** Brasília. 2015.
- \_\_\_\_\_. **Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política Nacional de Alternativas Penais.** Brasília. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Atualização - Junho de 2016.** Brasília. 2017a.
- \_\_\_\_\_. **Nota Técnica nº 1/2017/DIRPP/DEPEN.** Orientações para a utilização dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN. Brasília, 2017b.
- \_\_\_\_\_. **I Seminário de Integração e Interoperabilidade em Segurança Pública, 28 nov. 2017.**
- \_\_\_\_\_. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN Atualização , dezembro de 2017.** Brasília, 2019a.
- \_\_\_\_\_. **Nota Técnica n. 27/2019/GAB-DEPEN/DEPEN/MJ** no Processo n. 08016.021654/2019-28. Brasília, 2019b.
- \_\_\_\_\_. **Resultados - 2019.** Brasília. 2020a.
- MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA (MNPCT). **Relatório de visita a unidades de privação de liberdade no estado de Rondônia.** Brasília. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Relatório Temático: FUNPEN e Prevenção à Tortura - As ameaças e potenciais de um fundo bilionário para a prevenção à tortura no Brasil.** Ministério de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Cidadania. Brasília, 2017.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Missão ao Ceará: Penal Feminino Desembargador Auri Moura Costa e Instituto Psiquiátrico Governador Stênio Gomes.** Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). Brasília. 2020.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Relatório do ano de 1834 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1835.** Rio de Janeiro, 1835.
- \_\_\_\_\_. **Relatório do ano de 1854 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na 3a sessão da 9a Legislatura (publicado em 1855).** Empreza Typ. Rio de Janeiro. 1855.
- \_\_\_\_\_. **Relatório do ano de 1861 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na 2a sessão da 11a Legislatura (publicado em 1862).** Rio de Janeiro. 1862.
- \_\_\_\_\_. **Relatório anual que se devia apresentar à Assembleia Geral Legislativa na 3a sessão da 11a Legislatura (publicado em 1863).** Rio de Janeiro. 1863.
- \_\_\_\_\_. **Relatório do ano de 1867 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na 2a sessão de 13a Legislatura (publicado em 1868).** Rio de Janeiro. 1868.
- \_\_\_\_\_. **O Brasil diz não à violência: resultado de um ano do plano nacional de segurança pública.** Brasília, 2001.



\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial nº. 210, de 16 de janeiro de 2014.** Institui a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, e dá outras providências. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. **Portaria n. 795, de 25 de junho de 2015.** Dispõe sobre as diretrizes e a governança do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional - Sisdepen, previsto no art. 5º, caput, da Lei nº 12.714, de 1. Brasília. 2015.

\_\_\_\_\_. **Portaria n. 1.414, de 26 de dezembro de 2016.** Regulamenta a transferência obrigatória de recursos do Fundo Penitenciário Nacional independentemente de convênio ou instrumento congênere. Brasília. 2016.

\_\_\_\_\_. **Portaria n. 72 de 18 de janeiro de 2017.** Altera a Portaria no 1.414, de 26 de dezembro de 2016, que regulamenta a transferência obrigatória de recursos do Fundo Penitenciário Nacional independentemente de convênio ou instrumento congênere. Brasília. 2017a.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Segurança Pública.** Ministério da Justiça. Brasília. 2017b.

\_\_\_\_\_. **Portaria n. 1.221 de 21 de dezembro de 2017.** Regulamenta os procedimentos e os critérios para a transferência obrigatória de recursos do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN para as unidades da federação, para o ano de 2017, conforme a Lei Complementar no 79, de 7 de janeiro de 1994. Brasília. 2017c.

\_\_\_\_\_. **SisDepen começa a ser alimentado com informações sobre penitenciárias do País,** 2017d. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/sisdepen-comeca-a-ser-alimentado-pelos-estados-com-informacoes-sobre-penitenciarias>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. **Portaria n. 225 de 10 de dezembro de 2018.** Regulamenta procedimentos e critérios para a transferência obrigatória de recursos do Fundo Penitenciário Nacional - Funpen ao fundo penitenciário dos Estados, Distrito Federal e Município, nos termos do artigo 3º-A da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para o exercício 2018. Brasília. 2018a.

\_\_\_\_\_. Sistema Único de Segurança Pública. Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2018-2028).** Brasília. 2018b.

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica n. 27/2019/GAB-DEPEN/DEPEN/MJ.** Brasília, 2019.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria Interministerial MS/MJ nº 1.777, de setembro de 2003.** Aprova o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP). Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial nº 1, de 2 de janeiro de 2014.** Institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Resolução Conjunta no 1, de 7 de novembro de 2018.** Qualifica o atendimento socioassistencial às famílias de pessoas encarceradas e egressas do Sistema Penitenciário no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Brasília, 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Petição inicial de Reclamação em face da MP 755/2016.** Brasília, 2017. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/temas-de-atuacao/sistema-prisional/representacao-adpf-funpen>. Último acesso: 18.mar.2021.

PARAÍBA. **Decreto Estadual nº 4.021 de 06 de novembro de 1965.** Paraíba, 1965.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Decreto Judiciário n. 072 de 27 de junho de 2016. Paraná, 2016.

RONDÔNIA. Decreto n. 15.326 de 12 de agosto de 2010. Rondônia, 2010.

\_\_\_\_\_. **Pacto para melhoria do sistema prisional do estado de Rondônia e levantamento das medidas provisórias outorgadas pela corte interamericana de direitos humanos.** Rondônia. 2011. Disponível em:. Último acesso: 13.01.2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. **Judiciário acompanha monitoramento do presídio Urso Branco.** Rondônia. 2015. Disponível em: < <https://www.tjro.jus.br/noticias/item/4652-judiciario-acompanha-monitoramento-do-presidio-urso-branco> >. Último acesso: 19.mar.2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. **GMF completa 10 anos de atuação em Rondônia.** Rondônia, 2020. Disponível em: < <https://tjro.jus.br/noticias/item/12190-gmf-completa-10-anos-de-atuacao-em-rondonia> >. Último acesso: 19.mar.2021.

SÃO PAULO. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Segurança Pública de São Paulo. Coordenadoria de Análise e Planejamento. **Estatística de criminalidade – manual de interpretação.** Secretaria de Segurança Pública de São Paulo. São Paulo, p. 29. 2005. Disponível em:. Acesso em: 13.jun.19.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Recurso Especial n. 1.051.023/RJ**, Primeira Turma, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJE 041/12/2008.

\_\_\_\_\_. **Recurso Especial n. 962.934/MS**, Segunda Turma, Relator Ministro Herman Benjamin, j. 13/04/2010, DJE 04/05/2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Habeas Corpus 67.245.** Segunda Turma, relator min. Aldir Passarinho, j. 28.03.1989, DJE 26.05.1989. Brasília, 1989.

\_\_\_\_\_. **Intervenção federal n. 114-5/MT**, relator min. Néri da Silveira, j. 11.03.1991; DJE 27.09.1996. Brasília. 1991.

\_\_\_\_\_. **Habeas Corpus n. 69.657/GO**, Pleno, relator para o acórdão min. Francisco Rezek, j. 18.12.1992, DJE 18.06.1993. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. **Habeas Corpus n. 73.913/SP**, Segunda Turma, relator min. Maurício Correa. **DJE 20.09.1996.** 1996.

\_\_\_\_\_. **Habeas Corpus n. 82.959/SP.** Pleno. Relator min. Marco Aurelio, j. 23.02.2006, DJE 01.09.2006. Brasília. 2006.

\_\_\_\_\_. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 5.129.** Petição inicial. Brasília. 2008.

\_\_\_\_\_. **Habeas Corpus n. 84.078/MG.** Pleno. Relator Min. Eros Grau, j. 05.02.2009, DJE 26.02.2010. Brasília. 2009.

\_\_\_\_\_. **Violações a princípios constitucionais permitem que STF analise pedidos de intervenção federal.** Notícias do STF de 12 de fevereiro de 2010. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. **Audiência pública sobre regime prisional prossegue na tarde desta segunda-feira (27).** STF, 2013. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=239510&caixaBusca=N>> Último acesso: 19.mar.2021.

\_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.170**, distribuída em 20.10.2014. Brasília. 2014.

\_\_\_\_\_. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 5.240.** Pleno, relator min. Luiz Fux, j. 20.08.2015; DJE 01.02.2016. Brasília. 2015a.

\_\_\_\_\_. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347 Medida Cautelar**, Pleno, relator min. Marco Aurélio, j. 09.09.2015, DJE 19.02.2016. Brasília. 2015b.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário n. 592.581/RS**, Pleno, relator min. Ricardo Lewandowski, j. 13.08.2015, DJE 01.02.2016. Brasília. 2015c.

\_\_\_\_\_. **Agravo em Recurso Extraordinário n. 964.246-RG.** Pleno. Relator Min. Teoria Zavascki, j. 10.11.2016. DJE 25.11.2016. Brasília. 2015d.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário n. 841.526/RS**, Pleno, relator min. Luiz Fux, j. 30.03.2016, DJE 01.08.2016. Brasília. 2016a.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário 641.320/RS**. Pleno, relator min. Gilmar Mendes, j. 11.05.2016. Brasília. 2016b.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário n. 580.282/MS**, Pleno. Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 16.02.2017, DJE 11.09.2017. Brasília. 2017.

\_\_\_\_\_. **Ação Direta de Constitucionalidade n. 43**. Pleno. Relator Min. Marco Aurélio, j. 07.11.2019, DJE 12.11.2020. Brasília. 2019a.

\_\_\_\_\_. **Ação Direta de Constitucionalidade n. 54**. Pleno. Relator Min. Marco Aurélio, j. 07.11.2019, DJE 12.11.2020. Brasília. 2019b.

\_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.259. Petição inicial**. Brasília. 2019c.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário n. 608.880**, Pleno, relator para o acórdão min. Alexandre de Moraes, j. 08.09.2020, DJE 01.10.2020. Brasília. 2020.

\_\_\_\_\_. **Habeas Corpus n. 165704/DF**, Pleno, relator min. Gilmar Mendes. Pendente de julgamento. Brasília, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). TC 034.411/2013-5, **Acórdão 1426/2015-2ª Câmara**. Relator min. Benjamin Zymler. Sessão de 07/04/2015. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. TC-025.218/2015-8, **Acórdão-1943-29/16-P**, Plenário. Relator Ministro José Múcio Monteiro, Sessão 27/07/2016. Brasília, 2016.

\_\_\_\_\_. TC 003.673, **Acórdão 2643-49/17-P, Plenário**. Relatora min. Ana Arraes. Sessão de 29/11/2017. Brasília, 2017.

\_\_\_\_\_. TC 026.096, **Acórdão-0972-15/18-P**, Plenário. Relatora min. Ana Arraes, Sessão 2/05/2018. Brasília. 2018.

\_\_\_\_\_. TC 018.047/2018, **Acórdão-1542-24/19-P. Rel. Mina. Ana Arraes. Plenário. Sessão: 3/7/2019 – Ordinária**. Brasília, 2019a.

\_\_\_\_\_. **Orientações sobre auditorias coordenadas**. Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Educação (Secex-Educação), 2019b.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (TCEPR). **Auditorias Operacionais - AOPs**. Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, 01 ago. 2020. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/auditorias-operacionais-aops/43/area/47>>.

TSE, T. S. E. Presidentes do TSE e do CNJ firmam acordo para coleta biométrica da população carcerária. Tribunal Superior Eleitoral, 27 jun. 2019. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Junho/presidentes-do-tse-e-do-cnj-firmam-parceria-para-coleta-biometrica-da-populacao-carceraria>>. Acesso em: 07 jan. 2019.

## 8.2 Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, M.; CASTRO, M. G. Juventudes, violências e o Estado: Jovens em territórios com o programa Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, p. 17-41, 2015.

ABRAMOVAY, P.; PAIVA, L. G. M. D. O programa nacional de segurança pública com cidadania. **Boletim do IBCRIM**. São Paulo, 2008.

ABRUCIO, L. F. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: IPEA. **Estado, instituições e democracia: República**, volume I, livro 9. Brasília: IPEA, 2010.

- ADORNO, S.; BORDINI, E. Reincidência e reincidentes penitenciários em São Paulo, 1974-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.9, n.3, p. 70-94, 1989.
- \_\_\_\_\_. Sistema penitenciário no Brasil-Problemas e desafios. **Revista USP**, n. 9, p. 65-78, 1991.
- \_\_\_\_\_. A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 35, 1993. p. 3-24.
- \_\_\_\_\_. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. **Tempo social**, n. 2, 1999. p.129-153.
- \_\_\_\_\_.; SALLA, F. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. **Revista de Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 7-29, Dec. 2007.
- \_\_\_\_\_. Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, IX, n. 4, 2008. 9-27.
- AGENCIA CÂMARA. Compensação financeira a municípios que abrigam presídios avança na Câmara dos Deputados. **Agência Câmara de Notícias**, 21 de junho de 2018.
- AGUIRRE, Carlos. Cárcere e sociedade na América Latina, 1800-1940. In: MAIA, Clarisa Nunes et al. (Org.). História das prisões no Brasil. Rio de Janeiro: Rocco, 2009. p. 38-39. v. I.
- ALENCAR, E. C. O. D.; FEITOSA, G. R.; SALES, L. M. D. M. Mediação de conflitos sociais, polícia comunitária e segurança pública. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**, v. 30, n. 58, p. 281-296, 2009.
- ALMEIDA, R. D. O.; BRASIL, G. M. Formação da Guarda Municipal: Uma aventura. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 4, p. 601-628, 2011.
- ALVAREZ, M. C.; SALLA, F.; DIAS, C. N. Das Comissões de Solidariedade ao Primeiro Comando da Capital em São Paulo. **Tempo Social**, v. 25, n. 1, p. 61-82, 2013.
- ANDRADE, V. R. P. D. A mudança do paradigma repressivo em segurança pública: reflexões criminológicas críticas em torno da proposta da 1º Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**, v. 34, n. 67, p. 335-356, 2013.
- AQUINO, Y. A. M. D.; AZEVEDO, L. F. V. O cárcere e a Assembleia Legislativa Provincial Mineira (1835-1889). **Revista Direito GV**, São Paulo, 14, n. 3, p. 958-985, Set 2018.
- ARGUELHES, D. W; PARGENDLER, M. Collateral costs of violence in Brazil: how insecurity is shaping the development of Brazilian law. **Revista Direito GV**, v. 9, n. 1, p. 269-297, 2013.
- ARIZA, Libardo; ITURRALDE, Manuel; TORRES, Mario A; et al. **Informe de Línea Base de Indicadores para el Sistema Penitenciario y Carcelario. Consultoría para la GIZ y la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho**, FORSISPEN, 2017. Disponível em: <https://grupodeprisiones.uniandes.edu.co/images/MediaPrisiones2018/Publicaciones/LineaBaseDDHHparaSPC2017-tomoI.pdf> » Acesso em: 14 jun. 2019.
- ARMATTE, M. Introduction to the work of Alain Desrosières: the history and sociology of quantification. In: Bruno I., Jany-Catrice F., Touchelay B. (eds) **The Social Sciences of Quantification. Logic, Argumentation & Reasoning** (Interdisciplinary Perspectives from the Humanities and Social Sciences), vol 13, Springer, Cham., 2016.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, 14, n. 40, p. 111-141, Jun 1999.

\_\_\_\_\_. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV (coedição), 2012.

AZEVEDO, B. M. **O processo orçamentário brasileiro pós 1994**. 2006. Dissertação (Mestrado) . Universidade de Brasília, Brasília, nov. 2006.

AZEVEDO, R. G. D.; CIFALI, A. C. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. **Civitas, Rev. Ciênc. Soc.**, Porto Alegre , 15, n. 1, 2015.

BALLESTEROS, P. R. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, 1, p.6-22, 2014.

BANDEIRA-DE-MELLO, R. **Operacionalizando o método da grounded theory nas pesquisas em estratégia: técnicas e procedimentos de análise com apoio do software Atlas.ti**. In: Encontro de Estudos em Estratégia da Anpad, 1., 2003, Curitiba. Anais. Curitiba: Anpad, 2003.

BARBOSA, L. L. Considerações a propósito das tentativas de elaboração de um código de execuções penais. **Revista de informação legislativa**, Brasília, 19, n. n.76, out./dez. 1982.

BARBOSA, A. R.; MOUZINHO, G.; LIMA, R. K. DE; SILVA, E. M. Reflexões sobre a municipalização da segurança a partir do diagnóstico de segurança pública do município de São Gonçalo (RJ). **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 8, n. 3, p. 386-408, jan. 2009.

BARLEY, S. R. Technology as an Occasion for Structuring: Evidence from Observations of CT Scanners and the Social Order of Radiology Departments. **Administrative Science Quarterly**, vol. 31, no. 1, p. 78–108, 1986.

BARRETT, Susan. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 249- 262, 2004.

BARROS, R. A. L. D. Uma leitura de Golden Gulag: discutindo a economia política da pena e uma aproximação com o debate sobre a expansão prisional no estado de São Paulo. **Soc. estado.**, Brasília, 31, n. 3, p. 799-819, Dec 2016.

BASILIO, M. P. O desafio da formação do policial militar do estado do Rio de Janeiro: utopia ou realidade possível? **Gestão e Sociedade**, v. 2, n. 3, 2009.

BECCARIA, L. **Capacidad Estadística: una propuesta para su medición. Nota técnica del BID; 1274**.2017. Disponível em:<  
<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8273/Capacidad-estadistica-una-propuesta-para-su-medicion.PDF?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

BEM, A. S. D.; SANTOS, S. D. S. Entre a tradição e a inovação: A Matriz Curricular Nacional e a formação policial em Alagoas. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 9, n. 3, p. 481-504, 2016.

BIONDI, K. Políticas prisioneiras e gestão penitenciária: incitações, variações e efeitos. **Etnográfica**, v. 21, n. 3, p. 555-567, 2017.

BIRCHAL, F. F. S.; ZAMBALDE, A. L.; BERMEJO, P. H. D. S. Planejamento estratégico situacional aplicado à segurança pública em Lavras (MG). **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 2, p. 523-545, 2012.

BITTENCOURT, C. R. Análise político criminal da reincidência e o falacioso objetivo ressocializador. **Consultor Jurídico**, São Paulo, Junho. 2019.

BLEICH, J. The Politics Of Prison Crowding. **California Law Review** , 77, n. n. 5, out 1989. p. 1125-1180.

BOLANOS SÁNCHEZ, R. **Manual para el establecimiento de un Sistema Integrado de Estadísticas de Criminalidade (SIEC)**. San José: Instituto-Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 1983.

BOUWMA, I.M.; GERRITSEN, A.L.; KAMPHORST, D.A. & KISTENKAS, F.H. **Policy instruments and modes of governance in environmental policies of the European Union: Past, present and future**. WOt-technical report 60. Wageningen University, the Netherlands, 2015.

BOVENS, M.; ZOURIDIS, S. From street-level to system-level bureaucracies: how information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. **Public Administration Review**, v. 62, p. 174-184, mar 2002.

\_\_\_\_\_. Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. **West European Politics**, n.33, p.946–967, 2010.

BRAGA, A. G. M. Entre a soberania da lei e o chão da prisão: a maternidade encarcerada. **Revista direito GV**, São Paulo, 11, n. 2, p. 523-546, Dec 2015.

BRASIL, G. M.; ABREU D. Uma experiência de integração das Polícias Civil e Militar: os Distritos-Modelos em Fortaleza. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, no 8, p. 318-355, jul/dez 2002.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**. Brasília, DF: ENAP, 1998.

BUENO, S.; LIMA, R. S. D.; TEIXEIRA, M. A. C. Sujeito ou demandante? Reflexões sobre o caráter da participação nos conselhos comunitários de segurança de São Paulo. **Sociologias**, v. 18, n. 42, p. 328-355, 2016.

CABRAL, D. R.; LIMA, J. R. T.; BARBOSA, M. A. C.; SILVA, L. M. C. Polícia comunitária: o que o modelo implementado em uma cidade no agreste de alagoas revela a segurança pública? **Revista Produção e Desenvolvimento**, v. 4, n. 2, p. 76-91, jul. 2018.

CABRAL, S. Sobre a participação privada na gestão e operação de prisões no Brasil: uma análise à luz da Nova Economia Institucional. **Organizações e Sociedade**, Salvador, 14, n. 40, p.29-47, Jan./fev./mar. 2007.

\_\_\_\_\_.; BARBOSA, A. C. Q.; LAZZARINI, S. Monitorando a polícia: um estudo sobre a eficácia dos processos administrativos envolvendo policiais civis na corregedoria geral da Bahia. **Organ. Soc.**, Salvador, 15, n. 47, p. 87-105, 2008.

\_\_\_\_\_.; ARAUJO, U. O sistema prisional visto como um nexus de instituições e organizações institucionalizadas. **RAUSP - Revista de Administração da USP**, 45, n. 2, p.103-115, 2010.

\_\_\_\_\_.; LAZZARINI, S. G. Impactos da participação privada no sistema prisional: evidências a partir da terceirização de prisões no Paraná. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, 14, n. 3, p. 395-413, Junho 2010.

\_\_\_\_\_.; SAUSSIÉ, S. Organizing Prisons through Public-Private Partnerships: a cross-country investigation. **BAR, Braz. Adm. Rev.**, Rio de Janeiro, 10, n. 1, p. 100-120, Mar. 2013.

\_\_\_\_\_.; SANTOS, M.-F. Accountability mechanisms in public services: Activating new dynamics in a prison system. **International Public Management Journal**, 21, p. 795-821, 2018.

CALDEIRA, C. Segurança pública e seqüestros no Rio de Janeiro 1995-1996. **Tempo social**, São Paulo, 9, n. 1, p. 115-153, Mai 1997.

\_\_\_\_\_. A política do cárcere duro: Bangu 1. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, 18, n. 1, p. 87-102, Mar 2004.

\_\_\_\_\_. Segurança Pública e Política Penitenciária no Rio de Janeiro: estudo do caso do presídio Ary Franco. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 12, p.11-38, Jan-Abr 2004.

CAMARA, P. S. A política carcerária e a segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, 1, n. 1, 2007.

CAMARGO, A. P. R. A construção da medida comum: estatística e política de população no Império e na Primeira República. In: blog do laboratório de estudos de teoria e mudança social, 2017. Disponível em: <https://blogdolabemus.com/2017/10/30/a-construcao-da-medida-comum-estatistica-e-politica-de-populacao-no-imperio-e-na-primeira-republica-por-alexandre-camargo/>. Ultimo acesso: 03 de maio de 2021.

CAMPBELL, M. C.; SCHOENFELD, H. The transformation of America's penal order : A historicized political sociology of punishment. **American Journal of Sociology**, 118, n. 5, p. 1375-1423, 2013.

CAMPOS, E.; RAMALHO, R. M.; CATÃO, Y. S. **O IBGE e a produção de informações sobre a criminalidade no Brasil: recomendações**; Rio de Janeiro. 1985.

CAMPOS, M. D. S (2010). **Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006**. São Paulo: IBCCRIM, 2010.

\_\_\_\_\_.; ALVAREZ, M. C. Políticas públicas de segurança, violência e punição no Brasil (2000-2016). In: MICELI, S.; MARTINS, C. B. ( . ). **Sociologia brasileira hoje**. Cotia: Ateliê Editorial, 2017.

CANO, I.; RIBEIRO, E. Homicídios no Rio de Janeiro e no Brasil: dados, políticas públicas e perspectivas. In: CRUZ, M. V. G.; BATITUCCI, E. C. (Org.). **Homicídios no Brasil**. 1ed.Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, v. 1, p. 51-78.

CAPELLA, A. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.

CAPPI, R. A “teorização fundamentada nos dados”: um método possível na pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO Máira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

CARAZZAI, E. Absolvição de acusados por chacina em presídio indigna ONGs. In: **Folha de São Paulo**, 28 de fevereiro de 2011.

CARVALHO, D. T. P. D.; MAYORGA, C. Contribuições feministas para os estudos acerca do aprisionamento de mulheres. **Rev. Estud. Feministas**, Florianópolis, 25, n. 1, p. 99-116, Abr 2017.

CARVALHO, S. Em Defesa da Lei de Responsabilidade Político-Criminal. **Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 193, 2008.

CARVALHO, V. A.; SILVA, M. R. F. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálisis [online]**, v. 14, n. 1, 2011.

CASTRO, F. J. V. **Ensaio sobre a Estatística Criminal da República**. Rio de Janeiro: Typografia Leuzinger, 1894.

CAVEDON, N. R. A qualidade de vida no trabalho na área da Segurança Pública: uma perspectiva diacrônica das percepções olfativas e suas implicações na saúde dos servidores. **Organizações & Sociedade**, v. 21, n. 68, p. 875-982, 2014.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

COHEN, Michael, MARCH, James e OLSEN, Johan. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, p. 1-25, 1972.

COLARES, L. B. C.; CHIES, L. A. B. Mulheres nas so(m)bras: invisibilidade, reciclagem e dominação viril em presídios masculinamente mistos. **Revista de Estudos Feministas**, 18, n. 2, 2010.

CONJUR. Discurso Ricardo Lewandowski na posse da presidência do Conselho Nacional de Justiça. **Consultor Jurídico**, 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/discurso-ricardo-lewandowski-durante.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Grupo de trabalho discute atualização de plataforma de monitoramento de prisões. **Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-nov-06/grupo-discute-atualizacao-plataforma-monitoramento-prisoas>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

COSTA, A.; GROSSI, B. C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 1, v. 1, p. 6-20, 2007.

COSTA, A. T. M.; LIMA, R. S. Estatísticas oficiais, violência e crime no Brasil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, São Paulo, 84, n. 2, p. 81-106, 2017.

COSTA, S. G. D.; BRATKOWSKI, P. L. D. S. Paradoxos do trabalho prisional na era do capitalismo flexível: o caso do DETRAN-RS. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, 11, n. n. 3, p. 127-147, Sept. 2007.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução de tradução Magda Lopes e supervisão e revisão técnica Dirceu da Silva consultoria. 3a. ed. Porto Alegre, 2010.

CRUZ, L. A.; BRASIL, M. G. M. Limites da formação profissional policial militar: o caso Ronda do Quarteirão. **OPIS : Revista do Departamento de História e Ciências Sociais**, v. 12, n. 2, p. 326-344, 2013.

CRUZ, M. V. G. D.; SOUZA, L. G. D.; BATITUCCI, E. C. Percurso recente da política penitenciária no Brasil: o caso de São Paulo. **Revista Adm. Pública**, Rio de Janeiro, 47, n. 5, p. 1307-1325, Out 2013.

\_\_\_\_\_; BARBOSA, A. C. Q. **Uma abordagem organizacional na segurança pública: notas para discussão**. Recife. 2002. Disponível em: . Acesso em: 16.jul.2019.

CUBAS, V. D. O. 'Accountability' e seus diferentes aspectos no controle da atividade policial no Brasil. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 3, n. 8, p. 75-99, 2010.



CUNHA, C. V. D. O medo do retorno do medo: Um ponto de inflexão no programa das UPPs. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 8, n. 1, p. 41-62, 2015.

CUNHA, N. V. D.; MELLO, M. A. D. S. Novos conflitos na cidade: A UPP e o processo de urbanização na favela. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 3, p. 371-401, 2011.

CUNILL GRAU, Nuria. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 2005, Santiago. Anais.. Santiago, Chile, oct. 2005.

D'ABADIA, B. M. **A problemática das transferências voluntárias**. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa, 2015.

DARGENT, E.; LOTTA, G.; MEJÍA, J. A.; MONCADA, G. **A quem importa saber? A economia política da capacidade estatística na América Latina**. Nova York: BID, v. 1, 2018.

DANTAS, M.. Pré-parecer de histórico e avaliação documental: Boletins Individuais (artigo 809, Código de Processo Penal). São Paulo: Fundação Seade, 2001.

DESROSIÈRES, A. Entre a ciência universal e as tradições nacionais. In: BESSON, Jean-Louis (org.). **A ilusão das estatísticas**. Trad. Emir Sader. São Paulo: Editora Unesp, 1995. P. 167-183.

\_\_\_\_\_. **The politics of large numbers: a history of statistical reasoning**. Trad. Camille Naish. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press, 1998.

\_\_\_\_\_, Les catégories socioprofessionnelles, **Courier des statistiques**, n°125, novembre-décembre, 2008.

DIAS, C. N. Estado e PCC em meio às tramas do poder arbitrário nas prisões. **Tempo Social**, v. 23, n. 2, p. 213-233, 2011.

\_\_\_\_\_. Disciplina, controle social e punição: o entrecruzamento das redes de poder no espaço prisional. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, 29, n. 85, p. 113-127, Jun 2014.

DUBÉ, R.; GARCIA, M; MACHADO, M. R. **A Racionalidade Penal Moderna - Reflexões teóricas e explorações empíricas**. São Paulo, Editora Almedina, 2020.

DURKHEIM, F . **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

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

EMILIANO, R. UPP na favela: Por que respeitar a lei? **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 9, n. 1, p. 91-110, 2016.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Concurso inovação na gestão pública federal**. Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública. Brasília, 2009.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 13-36, maio/ago. 2012.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Pesquisa e análise de dados vinculados ao campo da segurança pública e sistema penitenciário**. Brasília. 2016.

FEIJÓ, C.; VALENTE, E. As estatísticas oficiais e o interesse público. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, 15, p. 43-54, 2005.

FERNANDES, L. Condege participa de seminário que busca integrar sistemas de informações penitenciárias. **Defensoria Pública do Estado da Bahia**, 2017.

FERREIRA, C. C. **O estudo de impacto legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na execução penal**. Tese (Doutorado em Direito)—Universidade de Brasília. Brasília, 2016.

\_\_\_\_\_. Processo legislativo e política criminal: a aprovação da Lei n. 9.299/96, entre discursos e silêncios. In: MACHADO, M. R.; MACHADO, M. R. D. A. ( ). **Carandiru não é coisa do passado**. São Paulo: Acadêmica Livre, 2015. p. 313-325.

FERREIRA, C. C. **Legislar pela exclusão social: um estudo da atividade legislativa sobre cumprimento da pena de 1984 a 2011**. Dissertação (Mestrado em Direito) - DireitoGV. São Paulo, 2011.

\_\_\_\_\_. , L. M. A.; VILARDI, N.; MACHADO, M. R.. O problema prisional nas ações civis públicas julgadas pelo TJSP. In: MACHADO, M. R., MACHADO, M. R. D. A. (coords.). **Carandiru não é coisa do passado**. São Paulo: FGV Direito SP, 2015, p. 439-467. Disponível em < <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13989>>. Acesso em 28 em de março de 2018.

FERREIRA, H.; FONTOURA, N. D. O. **Sistema de justiça criminal no Brasil: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação (Texto para Discussão n. 1330)**. Brasília. 2008.

FIGUEIREDO, I. A gestão de informações e o papel da Senasp. In: IPEA, **Atlas da Violência: política Nacional de Segurança Pública Orientada para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 2017. p. 59-67.

FISCHER, R. M.; ABREU, S. F. A. D. Políticas penitenciárias, um fracasso? **Lua Nova**, São Paulo, 3, n. n.4, p. 70-79, Jun 1987.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 1987.

\_\_\_\_\_. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Nau, 2003.

FREIRE, M. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, 3, n. 5, p. 100-114, ago./set. 2009.

FREITAS, R. S. Reversões hierárquicas e eclosão de conflitos em prisões. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 19, n. 4, p.27-37, Out./Dez 1985.

FURUKAWA, N. O PCC e a gestão dos presídios em São Paulo. **Novos estudos CEBRAP**, n. 80, p. 21-41, 2008.

GALLI, M. PSOL questiona MP que retirou recursos do Fundo Penitenciário Nacional. In: **Consultor Jurídico**, 09 de janeiro de 2017.

GALVAN, J. L. **Writing literature reviews: aguide for students od social and behavioral sciences**. Glendale: Pyrczak Publishing, 2014.

GARCIA, L. Reflexões sobre o instituto da intervenção federal e a questão do sistema prisional brasileiro. **Aracê – Direitos Humanos em Revista**. Andhep. Ano 1, n.1, jun. 2014.

- GARGARELLA, R. **De la injusticia penal a la justicia social**. Bogotá: Siglo del Hombre editores y Universidad de los Andes, 2008.
- GARLAND, D. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: REVAN, Instituto Carioca de Criminologia, 2008.
- GARLAND, D; YOUNG, P. (eds). **The Power to Punish**. London: Heinemann, 1983.
- GERRITSEN, A.L.; STUIVER, M.; TERMEER, C.J.A.M.. Knowledge governance: An exploration of principles, impact, and barriers. **Science and Public Policy** 40, p. 604–615, 2013.
- GODOI, R. Para uma reflexão sobre efeitos sociais do encarceramento. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, 8, p. 138-154, 2011.
- GOFFMAN, E. **Manicômios, Prisões e Conventos**. Tradução de Tradução de Dante Moreira Leite. 7ª edição. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.
- GOMES, A. A estatística do crime no oitocentos por Francisco José Viveiros de Castro: dados do Brasil e do Rio de Janeiro. **Fronteiras**, v. 22, n. 39, p. 161 - 186, abr. 2020.
- GOMES, E. R.; BURLAMAQUI, P. D. O. A trajetória da política de pacificação do Rio de Janeiro desde a redemocratização: encontros e desencontros de diferentes iniciativas. **Brasiliana: Journal for Brazilian Studies**, v. 4, n. 2, p. 14-41, 2016.
- GOMIDE, A. D. Á.; PIRES, R. **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.
- GONTIJO, V.; SANTA HELENA, E. Z. **A exigência do demonstrativo do impacto orçamentário e financeiro nas proposições legislativas - Nota técnica n. 7/2009**. Brasília. 2009.
- GRIN, E. J; ABRUCIO, F. L.; BERGUES, M. Gestão Intergovernamental: Evolução, Abordagens Teóricas e Perspectivas Analítica. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciência Sociais – BIB**, p. 157-180, São Paulo, 2018.
- HAM, C.; HILL, M. (Eds.). **The policy process in the modern capitalist state**. New York: Harvest, 1993.
- HAMÚ, D. M. Pronasci: uma opção estratégica para a segurança pública. In: BRASIL. Ministério da Justiça. Gestão estratégica no Ministério da Justiça: 2009. Brasília: SEMJ/MJ, 2009. Disponível em: <<http://www.sindipoldf.org.br/arquivos/d9ca284682.pdf>>.
- HAYDU, J. Making Use of the Past: Time Periods as Cases to Compare and as Sequences of Problem Solving. **American Journal of Sociology**, 104, n. 2, 1998.
- HOLLOWAY, T. H. **Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX**; trad. de Francisco de Castro Azevedo. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1997.
- HOOD, Christopher. **The tools of government**. Chatham, NJ: Chatham House Pblrs., 1986.
- HOWLETT, M. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. **Policy Sciences**, n. 42, v.1, p.73-89, 2009.
- HUMAN RIGHTS WATCH (HRW). **O Brasil atrás das grades**. Nova York: HRW, 1998.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS (IBCCRIM). **16 propostas contra o encarceramento em massa**. São Paulo. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Notas para um estudo sobre o crime e a violência**. Rio de Janeiro. 1979.

\_\_\_\_\_. **I Seminário Interno da DIESO-DEISO. Construção de indicadores de criminalidade para o estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. 1982.

\_\_\_\_\_. **Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas - PGIEG : proposta 1992**. IBGE. Rio de Janeiro. 1992a.

\_\_\_\_\_. **Relatório de indicadores sociais. Uma análise das estatísticas de justiça e segurança pública para a década de 80**. Rio de Janeiro. 1992b.

\_\_\_\_\_. Histórico do IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2019. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/default.shtm>>. Acesso em: 12 jun 2019.

ILANUD, Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente. **A lei de crimes hediondos como instrumento de política criminal**. São Paulo. 2005.

INESC. Instituto de Estudos Socioeconômicos Segurança Pública e Cidadania. **Uma Análise Orçamentária do Pronasci**, Brasília, DF, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **“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. 2015.

JANARY JÚNIOR. Comissão aprova medidas compensatórias para municípios que abrigam presídios. In: **Agência Câmara de Notícias**, 12 de dezembro de 2019.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 6. ed. rev. e ampl. Campinas: Alínea, 2017.

\_\_\_\_\_. A importância da informação estatística para as políticas sociais no Brasil: breve reflexão sobre a experiência do passado para considerar no presente. **Rev. bras. estudos populacionais**, São Paulo, v. 35, n. 1, 2018 .

JESSON, J. K.; MATHESON, L.; LACEY, F. M. **Doing your literature review: traditional and systematic techniques**. London: Sage Publications, 2011.

JESUS FILHO, J. D.; FONSECA, F. C. P. D. Taxa de encarceramento: análise comparativa entre os estados brasileiros. **Revista Brasileira de Administração Política**, Salvador, 10, n. 1, abr 2017. p. 99-132.

JULIÃO, E. F. Reincidência criminal e penitenciária: aspectos conceituais, metodológicos, políticos e ideológicos, **Revista Brasileira de Sociologia**, São Paulo, 04, n. 7, p.265-291, Jan./Jun. 2016.

KANT DE LIMA, R.; MISSE, M.; MIRANDA, A. P. M. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, Rio de Janeiro, 50, p.45-123, 2000.

KIRSCHEN, E.S. **Política econômica contemporânea**. São Paulo: Atlas/Edusp, 1975.

KOPITTKKE, A. L. A., F. A.; OLIVEIRA; M. S. C. Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades. **Revista brasileira de segurança pública**, v. 4, fev./mar. 2010.

LACOMBE, A. J.; TAPAJÓS, V. (Coord.) **História Administrativa do Brasil; organização e administração do Ministério da Justiça no Império**, Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público, v. 12, 1986.

LANGLEY, A. 1. Strategies for theorizing from process data. **Academy of Management Review**, 24, p. 691-710, 1999,

\_\_\_\_\_.; SMALLMAN, C; TSOUKAS, H, VAN DE VEN, A. Process studies of change in organization and management: unveiling temporality, activity and below. **Academy of Management Journal**, v. 56, n 1, 1-13, 1999.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: understanding public policy through its instruments. **Governance**, v. 20, n. 1, p.1-21, 2007.

\_\_\_\_\_. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Editora da Ufal, 2012a.

\_\_\_\_\_. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Pós Ci. Soc.**, v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012b.

LEITE, M. P. Entre a ‘guerra’ e a ‘paz’: Unidades de Polícia Pacificadora e gestão dos territórios de favela no Rio de Janeiro. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 7, n. 4, p. 625-642, 2014.

LEMGRUBER, J. Reincidência e reincidentes penitenciários no sistema penal do Estado do Rio de Janeiro. **Revista da Escola de Serviço Penitenciário do Rio Grande do Sul**, v. 1, n. 2, p. 45-76, 1989.

LEMONS, A. M.; MAZZILLI, C.; KLERING, L. R. Análise do trabalho prisional: um estudo exploratório. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, 2, n. n.3, p. 129-149, Dec. 1998.

LIMA, R. S. D. **Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000**. Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. A produção da opacidade: estatísticas criminais e segurança pública no Brasil. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, p. 65-69, 2008.

\_\_\_\_\_. Estatísticas Criminais, Justiça e Segurança Pública no Brasil. In: SENRA, N. **Historia das Estatísticas Brasileiras** -. Rio de Janeiro: IBGE, v. Vol. 4 - Estatísticas Formalizadas (C.1972–2002), 2009.

\_\_\_\_\_.; PROGLHOF, P. N. (Re)estruturação da segurança pública no Brasil. In: Mingardi, G. (org.). **Violência e segurança pública**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

\_\_\_\_\_.; BUENO, S.; MINGARDI, G. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Rev. direito GV**, São Paulo, 12, n. 1, p. 49-85, 2016.

LINDBLOM, C. E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review** v. 39, p. 517-526, 1979.

LOPES JÚNIOR, E. As redes sociais do crime organizado: a perspectiva da nova sociologia econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n. 69, p. 53-68, 2009.

LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 24, n. 57, p. 49-65, Mar 2016.

\_\_\_\_\_. A Política Pública como ela é: Contribuições dos Estudos sobre Implementação para a Análise de Políticas Públicas. In: LOTTA, G. (Org.). **Teoria e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. 1ed. Brasília: ENAP, 2019, v. 1, p. 11-38.

LOURENÇO, L. C.; ALVAREZ, M. C. Estudos sobre prisão: um balanço do estado da arte nas ciências sociais nos últimos vinte anos no Brasil (1997-2017). **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, v. 84, n. 2, p. 216-236, 2017.

MACHADO, B. A.; SLONIAK, M. A. Disciplina ou ressocialização? Racionalidades punitivas, trabalho prisional e política penitenciária. **Rev. direito GV**, São Paulo, 11, n. 1, p. 189-222, Jun 2015.

MACHADO, M. R.; MACHADO, M. R. A.; ANDRADE, F. K. **Sispenas: Sistema de Consulta sobre Penas, Crimes e Alternativas à Prisão**. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça do Brasil, 2009.

\_\_\_\_\_; PIRES, A. A. P.; PARENT, C.; MATSUDA, F.E; FERREIRA, C.C; LUZ, Y. C.; **Análise das justificativas para a produção de normas penais**. Brasília: Ministério da Justiça/PNUD, 2010. (Pensando o Direito, 32).

\_\_\_\_\_; MACHADO, M. R. D. A. **Carandiru não é coisa do passado**. São Paulo: Acadêmica Livre, 2015.

\_\_\_\_\_. Prisoners Rights. In: MENDES, C. H.; GARGARELLA, R. **The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America**. UK: Oxford University Press, 2020.

MADEIRA, L. M.; RODRIGUES, A. B. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. **Revista De Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 3-22, 2015.

MARCONDES, M. M. **Transversalidade de gênero em políticas de cuidado: uma análise comparada das políticas de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai durante o giro à esquerda**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

MARCOS, V. Os municípios e as políticas públicas de segurança: Uma descrição etnográfica. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 2, n. 5-6, p. 79-93, 2009.

MARIZ, R. **Governo pagou R\$ 5,1 milhões por sistema que não funcionou**. **O Globo**, Rio de Janeiro, fev. 2017.

MEHL, G. Começa o julgamento do segundo maior massacre em presídios da história do país. In: **Justiça Global** de 06 de maio de 2010. São Paulo, 2010. Disponível em: < <http://www.global.org.br/blog/comeca-o-julgamento-do-segundo-maior-massacre-em-presidios-da-historia-do-pais/>>. Último acesso: 19.mar.2021.

MELO, F. A. L.; DAUFEMBACK, V. Modelo de gestão para a política penal: começando uma conversa. In: VITTO, R. C.P de; DAUFEMBACK, V. (Org). Para além da prisão: reflexão e proposta para a nova política criminal no Brasil. Belo Horizonte (MG): Letramento: Casa do Direito, 2018.

MELOSSI, D. and PAVARINI, M. **The Prison and the Factory**. Totowa, NJ: Barnes and Noble, 1981.

- MILES, M. B; HUBERMAN. A. M. **Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook**. 2a. ed. housand Oaks/London: Sage, 1994.
- MINHOTO, L. D. As prisões do mercado. **Lua Nova**, v. 55, p. 133-154, 2002.
- MIOTTO, A. B. A reforma do sistema de penas : a lei n. 6.416, de 24 de maio de 1977 : circunstâncias e fatores que influíram para a sua gênese e na sua elaboração : outras considerações. **Revista de informação legislativa**, Brasília, 14, n. n.54, p. 153-316, abr./jun. 1977.
- MINGARDI, G. O trabalho da Inteligência no controle do Crime Organizado. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 51-69, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Políticas de segurança: os desafios de uma reforma**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 31-42.
- MIRAGLIA, P. Os municípios e a Segurança Pública. In: LIMA, R. S; PAULA, L. (orgs). **Segurança Pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?** São Paulo: Contexto, 2006.
- MIRANDA, T. Relator prevê que divisão de recursos do Fundo Penitenciário deverá levar em conta população carcerária. **Agência Câmara de Notícias**, 2018. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/518642-relator-preve-que-divisao-de-recursos-do-fundo-penitenciario-devera-levar-em-conta-populacao-carceraria/>>, Acesso em: 12 jan. 2021.
- MISSE, M. Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 40, p. 13-25, 2011.
- MONIN, P., NOORDERHAVEN, N., Vaara, E; KROON, D. Giving sense to and making sense of justice in post- merger integration. **Academy of Management Journal**, v. 56, p. 256-284, 2013.
- MONTEIRO, J.; CABALLERO, B. Crimes e violência. In: SHIKIDA, C.; MONASTERIO, L.; NERY, P. (Eds.). **Guia brasileiro de análise de dados: armadilhas & soluções**. Brasília: ENAP, 2021.
- MORAES, J.; MARIANO, S. R. H.; FRANCO, A. M. D. S. Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro: uma história a partir das percepções e reflexões do gestor responsável por sua implantação. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 493-518, 2015.
- MORAES, P. R. B. D. A identidade e o papel de agentes penitenciários. **Tempo social**, São Paulo, 25, n. 1, p. 131-147, Jun 2013.
- MOURA, T. W. D. Gestão da Informação na política penal. In: VITTO, R. C. P. D.; DAUFEMBACK, V. ( . ). **Para além da prisão: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil**. Belo Horizonte (MG): Letramento: Casa do Direito, 2018. p. p. 113-133.
- MUNIZ, J. E. A. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. **Tempo Social**, São Paulo, 9, n. 1, p. 197-213, Mai 1997.
- OAB-RO. CDDH estuda possibilidade de inspeção geral no sistema prisional de Rondônia, Rondônia, 13 mar. 2013. Disponível em: <<https://www.oab-ro.org.br/cddh-estuda-possibilidade-de-inspecao-geral-no-sistema-prisional-de-rondonia/>>. Acesso em: jan. 2021. Disponível em:. Ultimo acesso: 13.01.2021.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, Dec. 2011.

OLIVEIRA JR, A. Política de segurança pública no Brasil: evolução recente e novos desafios. In: \_\_\_\_\_ **Estado, instituições e democracia: república – Perspectivas do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2010. p. p. 277-314.

OYEZ. Brown v. Plata. Retrieved March 9, 2021, from <https://www.oyez.org/cases/2010/09-1233>.

PASTORAL CARCERÁRIA. **Pesquisa sobre o impacto concreto do Indulto do Dia das Mães de 2017**. Pastoral Carcerária. São Paulo. 2018.

PASTORAL CARCERÁRIA. **A pandemia da tortura no cárcere**. Pastoral Carcerária. São Paulo. 2020.

PAULA, L.; PIMENTA, M. M. Quem precisa de polícia? Criminalidade, violência e concepções de segurança pública no município de Guarulhos. **São Paulo em Perspectiva**, v. 21, n. 2, p. 53-69, 2007.

PAULUZE, T. Governo federal gastou só 12% dos recursos do fundo penitenciário em 2019. In: **Folha de São Paulo**, 12 de outubro de 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/10/governo-federal-gastou-so-12-dos-recursos-do-fundo-penitenciario-em-2019.shtml?origin=folha>>. Acesso em: 18.mar 2021.

PAZINATO, E.; KERBER, A.; DAL SANTO, R. Observatório de Segurança Pública de Canoas: contribuições à gestão pública municipal da segurança. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 13, n. 1, p. 77-92, 2013.

PERES, U. D.; BUENO, S. Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. In: MINGARDI, G. ( . ). **Política de segurança: os desafios de uma reforma**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 125-144.

\_\_\_\_\_; BUENO, S; LEITE, C. K. S.; LIMA, R. S. Segurança pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, p. 132-153, 2014.

PETERS, G. Policy instruments and public management: bridging the gaps. **Journal of Public Administration Research And Theory**, v. 10, n. 1, p. 35-47, Jan. 2000.

PIMENTEL, M. P. La crise de l’administration de la justice criminelle. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, [S. l.]**, São Paulo, 69, n. n.1, 1974. p. 67-84. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66715>. Acesso em: 7 jan.2020.

PINATEL, J. **La sociedade criminógena**. Espanha: Ed. Aguilar, 1979.

PIRES, A. La formation de la rationalité pénale moderne. In: C. debuyst, F. digneffe et A. Pires, dir., **Histoire Des Savoirs Sur Le Crime Et La Peine**, vol. 2, La rationalité pénale moderne et la naissance de la criminologie, p: 1-52, Bruxelles : de Boeck Université, 1998.

\_\_\_\_\_. A racionalidade penal moderna, o público e os direitos humanos na modernidade tardia. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 68, p.39-60, 2004.

\_\_\_\_\_; FULLIN, C. S.; SCHRITZMEYER, A. L. P.; XAVIER, J. R. Sobre direito, ciências sociais e os desafios de navegar entre esses dois mundos: uma entrevista com Álvaro Pires. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 2, n. 1, 31, jan. 2014.



PIRES, F. M.; PALASSI, M. P. Frente de trabalho da iniciativa privada no sistema carcerário do estado do Espírito Santo. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 6, n. 3, p. 01-16, 2008.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. D. Á. Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. In: GOMIDE, A. D. A.; PIRES, R. R. C. ( ). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014, p. 351-379.

\_\_\_\_\_. Arranjos Institucionais para Implementação de Políticas e Ações Governamentais em Direitos Humanos. In: DELGADO, A. L. M., (org). **Gestão de políticas públicas de direitos humanos**. Brasília: Enap, 2016a.

\_\_\_\_\_. “Intersectorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública”. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n.26, MDS/SAGI, p.67-80, 2016b.

\_\_\_\_\_. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, n. n. 58, p. 121-143, Junho 2016c.

\_\_\_\_\_. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional** n. 19, dezembro de 2018.

PONCIONI, P. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro. **Sociedade e Estado**, v. 20, n. 3, p. 585-610, 2005.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

RAUPP, M. M. **La réforme pénale de 1984 au Brésil : pourquoi est-il si difficile de réduire le recours à l'incarcération?** Tese (Doutorado em Criminologia), Université d'Ottawa, Ottawa, ON, Canadá, 2015.

RIBEIRO, L.; VILAROUCA, M. G. “Ruim com ela, pior sem ela”: o desejo de continuidade das UPPs para além das Olimpíadas. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 6, p. 1155-1178, 2018.

\_\_\_\_\_. TEODÓSIO, A. D. S. D. S. Encruzilhadas da participação popular na modernização das políticas públicas de segurança: uma análise do CONSEP em Brumadinho (MG). **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 11, n. 1, p. 115-134, 2011.

RICARDO, C. C., H. Segurança Pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, v. 1, 2007.

RYFF, L. A. Sociólogo quer estatística sem intervenção do Estado. In: Folha de São Paulo, 06 de maio de 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/06/brasil/3.html> Último acesso em: 20.jun.2021.

RODRIGUES, D. S. R.; COUTO, M. I. M. A ‘pacificação’ em ato: Uma análise do espaço dos Cafês Comunitários em dois perímetros de UPP na cidade do Rio de Janeiro. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 9, n. 2, p. 317-344, 2016.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos. Mimeografado**. 1998. Disponível em: < <https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf> > Último acesso: 10.mai.2021.

RUDNICKI, D. Comida e Direitos Humanos no Presídio Central de Porto Alegre. **Rev. direito GV**, São Paulo, 7, n. 2, p. 515-538, Dez 2011.

\_\_\_\_\_.; SCHAFER, G.; SILVA, J. C. D. As máculas da prisão: estigma e discriminação das agentes penitenciárias. **Rev. direito GV**, São Paulo, 13, n. 2, p. 608-627, Ago 2017.

RUEDIGER, M. A. The rise and fall of Brazil's public security program: PRONASCI. **Police Practice and Research**, v. 14, p. 280-294, 2013.

SÁ E SILVA, F. Cidadania nas prisões e prevenção da violência. **Folha de São Paulo**, Tendências/Debates, 18 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Desenho, Contexto e Qualidade Deliberativa em Conferências Nacionais: Uma Análise dos Debates e Proposições Sobre o Sistema Penitenciário na I Conferência Nacional de Segurança Pública. In: **I CONSEG. Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, DF: Ipea, 2010.

\_\_\_\_\_. Nem isto, nem aquilo: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 2, p. 412-433, ago./set. 2012.

SABATIER, Paul e JENKINS-SMITH, Hank. **Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press. 1993.

SALLA, F. Os impasses da democracia brasileira - O balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. **Lusotopie**, p. 419-435, 2003.

\_\_\_\_\_. A pesquisa sobre as prisões: um balanço preliminar. In: KOERNER, A. ( . ). **História da justiça penal no Brasil: pesquisas e análises**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 2006. p. 107-127.

\_\_\_\_\_. De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias em São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v.1, n. 1, p.72-90, 2007,

\_\_\_\_\_. Sistema prisional no Brasil: balanço de uma década. In: POSSAS, M. T. **5º relatório nacional sobre os direitos humanos no Brasil: 2001-2010**. São Paulo: NEV-USP, 2012. p. 150-168.

\_\_\_\_\_. Vigiar e punir e os estudos prisionais no Brasil. **Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, p. 29-43, dez. 2017.

SANTOS, T. Os dados sobre o sistema prisional e suas dissonâncias. **Portal G1**, São Paulo, fev. 2020.

SANTOS R. D. (coord.). **Excesso de prisão provisória no Brasil: um estudo empírico sobre a duração da prisão nos crimes de furto, roubo e tráfico (Bahia e Santa Catarina, 2008-2012)**. Relatório de Pesquisa. Brasília, 2015. Disponível em [http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/rogério\\_finalizada\\_impressão1.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/rogério_finalizada_impressão1.pdf)

SAPORI, L. F. A inserção da Polícia na Justiça Criminal brasileira: os percalços de um sistema frouxamente articulado. In: MARIANO, B. D.; FREITAS, I. ( . ). **Polícia: desafio da democracia brasileira**. Porto Alegre: CORAG, 2002.

\_\_\_\_\_. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

\_\_\_\_\_.; ANDRADE, S. C. P. DE. Integração policial em Minas Gerais: Desafios da governança da política de segurança pública. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 8, n. 3, p. 428-453, jan. 2009.

\_\_\_\_\_. Torre de Babel. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, v. 4, fev./mar. 2010.

- \_\_\_\_\_.; SANTOS, R. F.; MAAS, L. W. D. Fatores sociais determinantes da reincidência criminal no Brasil: o caso de Minas Gerais. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, 32, n. 94, 2017.
- SARMENTO, G. Estudo introdutório – políticas públicas como instrumento para a efetividade dos direitos sociais. In: LASCOUTES, P.; LE GALLÉS, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL, 2012.
- SCHWARTZMAN, S. Legitimidade, controvérsias e traduções em estatísticas públicas. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, n.1, p. 9-38. 1997.
- \_\_\_\_\_. O Sistema Estatístico Nacional. Disponível em: [http://www.schwartzman.org.br/simon/sistema\\_est.htm](http://www.schwartzman.org.br/simon/sistema_est.htm). Acesso em: 16. mai. 2021.
- SENRA, Nelson. **O saber e o poder das estatísticas: uma história das relações dos estatísticos com os Estados nacionais e com as ciências**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- SERPRO. Serpro promove treinamento de integração do SisDepen, 11 maio 2017. Disponível em: <<https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2017/serpro-promove-treinamento-de-integracao-do-sisdepen>>. Acesso em: fev. 2021.
- SIMAS, L. E. A.. A jurisprudência brasileira acerca da maternidade na prisão. **Rev. direito GV**, São Paulo , 11, n. 2, p. 547-572, Dec 2015.
- SIMON, J. Fear and loathing in late modernity: reflections on the cultural sources of mass imprisonment in the United States. **Punishment & Society**, v. 3, n. 1, p. 21–33, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Governing Through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear**. New York: Oxford University Press, 2007.
- \_\_\_\_\_.; SPARKS, R. Punishment and society: the emergence of an academic field. In: SIMON, J.; SPARKS, R. ( ). **The SAGE handbook of punishment and society**, 2013.
- SINHORETTO, J.; SILVESTRE, G.; MELO, F. A. L. D. O encarceramento em massa em São Paulo. **Tempo social**, São Paulo, 25, n. 1, Jun 2013.
- SOARES, J. D. S. **Polícia e política no Rio de Janeiro do século XIX: um estudo sobre a Secretaria de Polícia da Corte e a construção da ordem na capital imperial (1833-1850)**. Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Humanas e Sociais, Escola de História, 2014.
- SOARES, L. E. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, 21, n. 51, p. 77-97, 2007.
- SOUZA, C. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003.
- \_\_\_\_\_. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.
- \_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006.
- \_\_\_\_\_. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (Eds.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016, p. 51-103.
- SOUZA, E. M. D.; COSTA, A. D. S. M. D.; LOPES, B. C. Ressocialização, trabalho e resistência: mulheres encarceradas e a produção do sujeito delinquente. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, 17, n. 2, p. 362-374, Jun 2019.

- SOUZA, J. Crime, Polícia e Tecnologias da informação. **Mediações**, Londrina, v. 22, n. 1, p. 301-324, 2017.
- SOUZA NETO, C. P. D. Parâmetros para a conceituação conceitualmente adequada da segurança pública. In: ZOUAIN, D. M. . R. V. E. A. **Desafios da Gestão Pública de Segurança**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- SOZZO, M.; AZEVEDO, R. G. DE. Segurança pública e reforma das polícias na América Latina. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 16, n. 4, p. 547-551, 2016.
- SUASSUNA, R. F. O habitus dos policiais militares do Distrito Federal. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 23, n. 3, 2008.
- TAVARES BASTOS, C. M. **História e organização da estatística criminal no Brasil/Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, Directoria Geral de Estatística**. Rio de Janeiro: Typ. da Estatística, 1930.
- TAYLOR, M. **The Political Economy of Statistical Capacity: a theoretical approach**. p. 27. 2016. Disponível em: < <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7794/The-Political-Economy-of-Statistical-Capacity-A-Theoretical-Approach.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em: 17.jun.2019.
- TEIXEIRA, A. **Do sujeito de direito ao: Estado de exceção o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Sociologia), São Paulo. 2006.
- TEIXEIRA, A.; OLIVEIRA, H. Maternidade e encarceramento feminino: o estado da arte das pesquisas no Brasil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - Bib**, v.81, p. 25-41, 2017.
- TEIXEIRA, N. A política de integração de Minas Gerais: A 'dependência de trajetória' na consolidação da política brasileira de segurança pública. **Dilemas**, v. 6, n. 3, 2013.
- THIESEN, I. A informação no oitocentos, Rio de Janeiro, Império do Brasil: notas à memória institucional. **Morpheus**, Rio de Janeiro, 5, n.9, p.1-14, 2006.
- TOLEDO, F. D. A. Aspectos gerais da reforma penal brasileira. **Revista do Serviço Público**, 40, n. 2, p. 15-22, 2017. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2223>. Acesso em: 18 nov. 20.
- TONRY, M. **The Oxford Handbook of Crime and Public Policy**. New York: Oxford University Press, 2012.
- TRINDADE, A. Estado, governança e segurança pública no Brasil: Uma análise das secretarias estaduais de Segurança Pública. **Dilemas**, v.8, n. 4, 2015.
- TRINDADE, C. M. O nascimento de uma penitenciária: os primeiros presos da Casa de Prisão com Trabalho da Bahia (1860-1865). **Tempo**, Niterói, 16, n. 30p. 167-196, 2011.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. **Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons**. United Nations. New York. 2013.
- WACQUANT, L. **Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity**. Durham, NC: Duke University Press, 2009.
- WALMSLEY, R. **World prison population list**, 12th edition. International Centre for Prison Studies, London, 2018. Disponível em: < [https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wppl\\_12.pdf](https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wppl_12.pdf)>. Acesso em: 07 abr. 2021.

VAN KERKHOFF, L. Knowledge governance for sustainable development: a review. **Challenges in sustainability**, v. 1, n. 2, p. 82-93, 2014.

VELASCO, C.; CAESAR, G. C.; REIS, T. Em um ano, percentual de presos provisórios cai no Brasil e superlotação diminui. **Portal G1**, São Paulo, fev. 2020. Disponível em. Ultimo acesso: 30.01.2021.

VITTO, R. C.P de; DAUFEMBACK, V. (Org). Para além da prisão: reflexão e proposta para a nova política criminal no Brasil. Belo Horizonte (MG): Letramento: Casa do Direito, 2018.

ZALUAR, A. Violência e crime. In: MICELI, S.. **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Editora Sumaré: ANPOCS; Brasília, DF: CAPES, 1999.

## **APÊNDICE 1: FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL**

O Fundo Penitenciário Nacional é a principal fonte de recursos para financiamento de programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário brasileiro (BRASIL, 1994).

Entre os anos de 1994 e 2015 o governo federal promoveu repasses voluntários dos recursos aos entes federados que aderissem às regras para emprego, gestão e fiscalização dos valores do Funpen. Os repasses eram voluntários porque não decorriam de nenhuma obrigação estabelecida constitucionalmente e, portanto, as dotações poderiam ser usadas para fins de obtenção do superávit primário governamental (DEPEN, 2012a, p. 6). Neste período, mais de 80% dos recursos do Funpen foram contingenciados, ou seja, a execução das despesas foi adiada e, muitas vezes, a programação dos gastos no orçamento anual sequer foi executada.

Em regra, o contingenciamento visa atender as regras fiscais, pois não existe a obrigatoriedade de que se cumpra, de forma integral, a programação orçamentária constante da lei” (AZEVEDO, 2006, p. 129). Segundo o Depen, o contingenciamento do Funpen tinha como fundamento a manutenção do “equilíbrio das contas públicas federais” e garantia do “cumprimento da meta de superávit primário” (MNPCT, 2017, p. 16).

Na prática, grande parte dos valores acumulados no Fundo permaneciam imobilizados frente a uma demanda crescente por melhorias e criação de vagas em estabelecimentos penais. O contraste entre a abundância de recursos e o “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário brasileiro implicou na decisão do STF em determinar à União a liberação do saldo acumulado do Funpen bem como se abster de realizar novos contingenciamentos (STF, 2015b).

A decisão do STF escancarou uma série de dificuldades do governo federal na regulamentação e fiscalização do emprego destes recursos. Para facilitar a compreensão das principais regras e alterações ocorridas na gestão do Funpen e sua importância como instrumento de gestão da política penitenciária pela União, importa compreender (i) a origem das receitas próprias do Fundo, (ii) os mecanismos de repasse e (iii) o emprego destes recursos pelas unidades federativas, como veremos a seguir.

### **a.1 As receitas próprias do Funpen**

Fundo público é o produto de receitas específicas vinculadas à realização de determinados objetivos ou serviços, sendo o Funpen uma unidade orçamentária sem personalidade jurídica própria de gestão de recursos vinculados ao sistema prisional (DEPEN, 2019b). Por isso, a administração dos recursos se vincula ao órgão a qual pertence, no caso, o Departamento Penitenciário Nacional (Depen).

As receitas próprias têm origem em dotações orçamentárias da União, doações e contribuições, convênios, contratos ou acordos, recursos confiscados ou provenientes da alienação de bens perdidos em favor da União, multas, fianças quebradas ou perdidas e rendimentos auferidos com a aplicação do patrimônio do Fundo. A principal fonte de receitas são os concursos federais de prognósticos (sorteios e loterias), com repasse anual de 3% total do total arrecadado.

Algumas medidas provisórias alteraram os percentuais das fontes de financiamento e a destinação dos recursos do Funpen, na contramão do que foi decidido pelo STF. A MP n. 755/2016 reduziu as receitas de concursos federais de prognósticos de 3% para 2,1% e reservou a diferença de 0,9% ao Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), e destinou 30% do saldo acumulado à data de 31/12/2016 ao FNSP (BRASIL, 2016a)<sup>55</sup>.

A MP n. 781/2017 excluiu das fontes de financiamento 50% do total das custas judiciais relativas aos serviços forenses da União (BRASIL, 2017a)<sup>56</sup>. Já as MP 841 e 846, de 2018, direcionaram a receita original de 3% do montante arrecadado dos concursos federais de prognósticos para o FNSP, ações de cultura e desporto (BRASIL, 2018a; 2018c)<sup>57 58</sup>.

A constitucionalidade da destinação de recursos ao FNSP foi questionada no STF pela Procuradoria Geral da República e pelo PSOL, em pedido de aditamento à ADPF 347 (MPF, 2017; GALLI, 2017). Para o MPF, a medida provisória desvirtua a decisão do STF que impôs a utilização dos recursos para as finalidades originárias do Funpen (MPF, 2017).

A redução das alíquotas e a nova destinação das receitas dos concursos de prognósticos ao Fundo de Segurança Pública tiveram efeitos imediatos no montante de recursos arrecadados pelo Funpen. Como veremos a seguir, as referidas medidas provisórias

---

<sup>55</sup> A constitucionalidade da destinação de recursos ao FNSP foi questionada no STF pela Procuradoria Geral da República e pelo PSOL, em pedido de aditamento à ADPF 347. Várias instituições que se manifestaram na condição de *amicus curiae* sobre a questão (MPF, 2017; GALLI, 2017). Para o MPF, a medida provisória desvirtua a decisão do STF que impôs a utilização dos recursos para as finalidades originárias do Funpen.

<sup>56</sup> A MP n. 781/2017 revogou a MP n. 755/2016, e posteriormente foi convertida na Lei nº 13.500, de 2017, que consolidou as alterações feitas (BRASIL, 2017b).

<sup>57</sup> A MP n. 841 teve vigência encerrada e a MP n. 846 foi convertida na Lei nº 13.756/2018, que consolidou as alterações feitas (BRASIL, 2018d).

<sup>58</sup> Como forma de compensação à redução das alíquotas dos recursos legalmente destinados ao Funpen, o Ministério da Justiça considerou estimular cidadãos a realizar doações ao sistema penitenciário com dedução do Imposto de Renda (PAULUZE, 2019).

introduziram uma nova sistemática de transferência de recursos aos entes federados com a finalidade principal de conferir maior celeridade à execução dos recursos do Funpen. E, a destinação de 30% do saldo acumulado ao FNSP afetou diretamente o montante de recursos destinados aos estados no ano seguinte e que poderiam ter sido empregados diretamente no sistema prisional.

## **a.2 Os critérios de repasse e as finalidades do Funpen**

Os incentivos financeiros que o governo federal oferecia aos estados para o aprimoramento dos sistemas prisionais se inserem em um complexo arcabouço normativo e orçamentário, que foi radicalmente alterado após a decisão judicial de descontingenciamento do Funpen (STF, 2015b).

Propomos duas dimensões de análise para compreender a efetividade dos incentivos financeiros do governo federal antes e depois da decisão do STF. A primeira é a implementação, que abrange os seguintes elementos: (i) em que momento e a quantidade de recursos podem ser repassados aos entes federados (quando e quanto); (ii) quais atividades podem ser financiadas e as vedações (como) e (iii) a forma de execução dos recursos (porque). A segunda dimensão é a responsabilização, que contempla mecanismos de (iv) controle social e transparência. Passamos à análise de cada elemento.

### **(i) Quando e quanto deve ser repassado aos entes federados**

Entre os anos de 1994 e 2016 o governo federal efetuou repasses voluntários, por meio de convênios, contratos de repasse, termos de execução descentralizada e execução direta via doações às unidades federativas ou a outros órgãos e/ou entidades (DEPEN, 2019b). Esta modalidade de transferência constitui um relevante instrumento de descentralização financeira e disciplina as relações entre órgãos envolvidos para a execução das ações previstas pelo Depen/MJSP.

A decisão do STF pelo descontingenciamento teve como efeito imediato o aumento expressivo no volume de recursos transferidos aos entes federados. De 2000 a 2018 o Funpen teve execução anual média de R\$ 333,11 milhões, em valores atualizados em 2018 (TCU, 2019a). Nos dois anos seguintes houve três repasses obrigatórios, no total global de R\$ 1.799.804.999,98 (TCU, 2018). Mas o governo federal adotou critérios e percentuais distintos para cada um dos repasses.

A primeira transferência direta de recursos ocorreu por meio das regras fixadas na MP n. 755/2016 (BRASIL, 2016a). A necessidade de se afastar “a burocracia dos convênios e



das demais formas existentes de transferência hoje obrigatórias para a utilização de recursos” e o “estado de coisas inconstitucional” do sistema justificaram a medida (BRASIL, 2016b). A União disponibilizou cotas individuais idênticas de R\$44.784.444,44 para cada ente, sendo R\$ 31.944.444,14 destinados à criação de vagas prisionais e R\$ 12.840.000,00 dirigidos ao aparelhamento e à modernização de estabelecimentos (TCU, 2018).<sup>59</sup> O rateio igualitário de valores entre os entes federados desconsiderou as peculiaridades de cada sistema penitenciário e o respectivo déficit de vagas.

A MP n. 755/2016 foi revogada pela MP n. 781/2017, que impôs exigências específicas para recebimento dos valores: (i) criação de fundo específico em cada ente federado, (ii) indicação de órgão responsável pela gestão deste fundo; (iii) apresentação de planos dos gastos com contrapartidas, (iv) existência de conselho estadual penitenciário para fiscalização dos recursos e (v) aprovação de relatório anual de gestão com levantamento sobre a população carcerária (BRASIL, 2017a).

A principal mudança introduzida pela MP n. 781/2017 foram os novos critérios para distribuição de recursos aos entes federados. A redação original da medida previa a distribuição de recursos segundo as regras de repasse do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). As regras foram alteradas durante a tramitação da medida provisória na Câmara dos Deputados, onde se incluiu como critério a população carcerária estadual.<sup>60</sup> O texto convertido em lei pelo Congresso Nacional estabeleceu os seguintes critérios de repartição dos recursos:

- 30% destinado aos estados distribuídos conforme as regras do FPE;
- 30% destinado aos estados proporcionalmente à respectiva população carcerária;
- 30% distribuídos aos estados de forma igualitária;
- 10% distribuídos aos municípios com estabelecimentos penais em seu território, distribuídos de forma igualitária.

Outra novidade introduzida durante a tramitação pela Câmara foi a destinação de 10% dos recursos aos municípios onde se encontrem estabelecimentos penais. O repasse busca

---

<sup>59</sup> Adoto aqui a terminologia utilizada nos relatórios do TCU, que considera atividades de “criação de vagas” a construção, reforma, ampliação, e aprimoramento dos estabelecimentos penais (art. 3º, inciso I da LC 79/1994), enquanto o “aparelhamento e modernização” são aquelas destinadas ao desenvolvimento de ações de promoção da cidadania, às alternativas penais, ao controle social, à capacitação, à qualificação de servidores do sistema penitenciário, entre outros (TCU, 2018, p. 10).

<sup>60</sup> Segundo o relator da Comissão que analisou a MP, “quando era só pelo fundo de participação, os maiores estados da federação saíam no prejuízo. E alguns menores, com menos população carcerária, saíam com recurso muito maior” (MIRANDA, 2018).

atender a uma demanda antiga de um grupo de parlamentares que pleiteavam formas de compensação financeiras quanto aos efeitos diretos e indiretos de estabelecimentos penais no desenvolvimento urbano, nas atividades sociais e econômicas e nas condições de saneamento dos municípios (AGÊNCIA CAMARA, 2018; JANARY JUNIOR, 2019).

O Quadro 17 sintetiza esta sequência de alterações legais quanto ao repasse de recursos do Funpen e os respectivos valores disponibilizados às unidades federativas:

*Quadro 17 Histórico de critérios de repasses do Funpen e dos valores repassados às unidades federativas (em R\$)*

Ano	Previsão legal	Regras de repasse	Dotação orçamentária	Valores globais repassados do Funpen
2006-2015	LC 79/1994 Decreto 1093/1994	Transferências voluntárias	160.952.590,13	132.208.686,81
2016	MPV 755/2016	Transferência obrigatória igualitária entre as unidades federativas	2.612.572.154,00	1.119.611.111,00
2017	MPV 781/2017	Transferência obrigatória conforme as regras dos FPE e FPM	1.688.868.627,00	680.193.888,89
2018	Lei de conversão 13.500/2017	Transferência obrigatória: -30% distribuídos conforme as regras do FPE; -30% distribuídos proporcionalmente à respectiva população carcerária; e -30% distribuídos de forma igualitária; -10% distribuídos aos municípios com estabelecimentos penais	911.009.718,00	61.464.281,72
2019			353.428.815,00	Não consta

Fonte: elaboração própria a partir de DEPEN, 2019

A movimentação dos recursos ocorre por meio de transferências fundo a fundo (Funpen – fundos estaduais/distrital/municipais), cuja regulamentação deve ser instituída por meio de lei ou decreto. Com a decisão do descontingenciamento pelo STF, surgiu um novo desafio ao governo federal, que foi (e ainda é) criar uma regulamentação adequada para esta nova modalidade de transferência obrigatória. Até então, as transferências eram voluntárias e a aplicação dos recursos deveria observar os critérios e prioridades estabelecidos pela Secretaria dos Direitos da Cidadania e Justiça e as resoluções do CNPCP (BRASIL, 1994b).

Até o momento, as transferências obrigatórias do Funpen são regulamentadas por portarias e notas técnicas emitidas pelo Depen/MJSP. O TCU considerou tais instrumentos “precários”, e que a “falta de regulamentação, aliada à variedade de orientações, traz dificuldades ao gestor e causa instabilidade” (TCU, 2018, p. 20). O TCU recomendou a edição de um decreto que consolide as diretivas presentes nas portarias e defina elementos como termos, conceitos, conteúdos e prazos, de forma a padronizar informações e garantir a transparência do emprego dos recursos financeiros (TCU, 2018, p.21).

Entre 2016 e 2019 o Ministério da Justiça e o Depen/MJSP editaram oito portarias, sendo que quatro delas regulamentam os procedimentos e os critérios para a transferência obrigatória de recursos do Funpen para o respectivo ano. Duas portarias estendem o prazo de aplicação dos recursos e uma regulamenta a operacionalização dos repasses financeiros pelo Banco do Brasil. O Quadro 18 traz os parâmetros para a aplicação destes recursos para o exercício de 2016, com a previsão de que até 50% dos recursos deveria ser destinado a estabelecimentos de regime fechado.

*Quadro 18 Parâmetros para a aplicação dos recursos repassados na modalidade fundo a fundo do Funpen (Portarias MJSP n. 1.414/2016 e n. 72/2017)*

Exercício do repasse	Parâmetros para aplicação dos recursos
Até 31/12/2017	I) Até o limite de 50%, para o aprimoramento da infraestrutura e modernização do sistema penal, (...), especificamente, para a construção de novos <b>estabelecimentos penais para o cumprimento da pena em regime fechado<sup>61</sup></b> ; e II - Até o limite de 50%, destinados à promoção da cidadania, alternativas penais, controle social, capacitação e qualificação em serviços penais, com os objetivos previstos nos incisos II a X, XIV, XVI e XVIII do caput do art. 3o da Lei Complementar no 79, de 1994.

Fonte: Elaboração própria a partir de CGU, 2019a; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016; 2017a;

Para os anos seguintes, o MJSP editou duas novas portarias regulamentadoras e uma nota técnica específica, com a definição dos montantes a serem aplicados pelos entes federados e de um percentual mínimo para obras em estabelecimentos penais:

*Quadro 19 Direcionamento na aplicação dos recursos relativos aos repasses de 2017 e 2018 (Portarias n. 1.221/2017 e n. 225/2018)*

Exercício do repasse	Direcionamento dos recursos
2017	63% dos recursos foram destinados a investimento e 37% dos recursos foram destinados a custeio;

<sup>61</sup> O trecho destacado foi alterado pela Portaria n. 72/2017 para a seguinte redação: “(...) preferencialmente, para construção de novos estabelecimentos penais para o cumprimento da pena em regime fechado, ficando a possibilidade de ampliação de estabelecimentos penais já existentes ou de conclusão de estabelecimentos em construção.” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2017a)

	No mínimo, 30% dos recursos devem ser aplicados na construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais
2018	100% dos recursos foram destinados a investimento.  No mínimo, 30% do total dos recursos do Funpen disponibilizados a cada UF devem ser aplicados na construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais.

Fonte: CGU, 2019a; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2017c; 2018a

A profusão de portarias com critérios distintos para repasse dos recursos traz indefinições e sobreposições de regras, não havendo consenso sobre os parâmetros que serão adotados, especialmente em relação à reforma, ampliação e construção de novos estabelecimentos penais.

No mais, critérios distintos trazem maior dificuldade para o monitoramento e fiscalização do uso dos recursos e das contrapartidas. Recursos do Funpen recebidos na modalidade fundo a fundo são de titularidade da União, ou seja, são fiscalizados pelo Congresso Nacional e TCU e à fiscalização do Depen (TCU, 2015). Assim, mesmo que os recursos saiam do caixa do Funpen (federal) eles continuam a ser fiscalizados pelos órgãos de controle interno e externo do governo federal, e o emprego deve ser compatível com as diretrizes das políticas determinadas pelo Depen.

As portarias dos anos de 2017 e 2018 direcionam a aplicação dos recursos do Funpen em despesas de investimento e de custeio. Despesas de investimento são aquelas necessárias ao planejamento e execução de obras, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. Já as despesas de custeio são as que têm por intuito atender aos gastos administrativos, tais como material de consumo, prestação de serviços e encargos diversos.

Neste caso, são despesas de investimento a construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais. A Portaria/MJSP n. 1221/2017 definiu como despesas de custeio os serviços de monitoração eletrônica, integração e modernização dos sistemas de informações penais, fortalecimento de participação e controle social, capacitação dos trabalhadores do sistema penal e contratação de estudos e pesquisas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2017c). Há ainda as despesas de custeio E investimento, direcionadas à modernização e aparelhamento de estabelecimentos penais, à promoção de cidadania da pessoa presa, internada e egressa, às alternativas penais e às políticas de diversidade.

Os parâmetros para aplicação dos recursos entre os anos de 2016 a 2018 priorizam a construção e/ou ampliação de estabelecimentos penais (despesas de investimento), ou seja, a criação de novas vagas para reduzir a superlotação do sistema. Cada portaria aumentou o

percentual mínimo de investimento em vagas: em 2016 pelo menos 50% dos recursos deveriam ter sido destinados à esta despesa, em 2017 o percentual foi de 63% e, no ano de 2018, 100% dos recursos foram destinados a despesas de investimento, sendo no mínimo 30% para a construção e manutenção de estabelecimentos.

Não identificamos os critérios adotados pelo Depen para definir os percentuais. Para a CGU, não constam evidências de adequação, “tendo em vista que desconsidera que os sistemas prisionais estaduais podem apresentar necessidades distintas entre si, de modo a demandar perfis de execução dos recursos distintos conforme a natureza de despesa” (CGU, 2019a). Em relação ao repasse de 2018, por exemplo, vedou-se emprego de recursos em despesa de custeio, mesmo com a demanda de alguns entes federados.

A priorização de recursos na criação e manutenção de vagas em estabelecimentos penais visa mitigar os problemas da superlotação e a precariedade das instalações físicas dos estabelecimentos. Contudo, minimiza o estímulo às demais ações com potencial de redução da superlotação de pessoas, como a estruturação de Centros de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas e o fortalecimento das assistência às pessoas custodiadas e egressas.

## **(ii) Quais atividades podem ser financiadas pelo Funpen**

As medidas provisórias editadas em 2016 e 2017 alteraram dispositivos da Lei instituidora do Funpen, e instituíram que os repasses obrigatórios na modalidade fundo a fundo deveriam ser aplicados no financiamento de programas para melhoria do sistema penitenciário e à reinserção social de presos, internados e egressos, ou de programas de alternativas penais (BRASIL, 1994a; 2016a; 2017a).

A Lei traz o rol de atividades financiáveis pelo Fundo, que foi objeto de sucessivas alterações por medidas provisórias. O Quadro 20 compara estas alterações legislativas. A tendência é de ampliação do escopo das atividades, com a possibilidade de financiamento de serviços de informação e segurança (inciso II), aquisição de material permanente voltado à segurança dos estabelecimentos (inciso IV), cursos técnicos e profissionalizantes ao preso e egresso (inciso VII), de programas de alternativas penais à prisão (inciso XVI) e “financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive da inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária” (inciso XVII).

*Quadro 20 Comparativo das atividades financiáveis pelo Funpen previstas no art. 3º da LC 79/1994*

LC 79/1994	MPV n. 755/2016	MPV n. 781/2017	Lei 13.500/2017
------------	-----------------	-----------------	-----------------

I - Construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais;			
<del>II - Manutenção dos serviços penitenciários (revogado);</del>	<del>II - Manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança; (revogado)</del>	<del>II - Manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança; (revogado)</del>	II - Manutenção dos serviços e <b>realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança;</b>
III - formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário;			
<del>IV - Aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento dos estabelecimentos penais; (revogado)</del>	<del>IV - aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento e à segurança dos estabelecimentos penais; (revogado)</del>	<del>IV - aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento e à segurança dos estabelecimentos penais; (revogado)</del>	IV - Aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento e <b>à segurança dos estabelecimentos penais;</b>
V - Implantação de medidas pedagógicas relacionadas ao trabalho profissionalizante do preso e do internado;			
VI - Formação educacional e cultural do preso e do internado;			
<del>VII - elaboração e execução de projetos voltados à reinserção social de presos, internados e egressos; (revogado)</del>	<del>VII - elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, inclusive por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizantes; (revogado)</del>	<del>VII - elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, inclusive por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizantes; (revogado)</del>	VII - elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, <b>inclusive por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizantes;</b>
VIII - programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes;			
IX - Programa de assistência às vítimas de crime;			
X - Programa de assistência aos dependentes de presos e internados;			
XI - participação de representantes oficiais em eventos científicos sobre matéria penal, penitenciária ou criminológica, realizados no Brasil ou no exterior;			
XII - publicações e programas de pesquisa científica na área penal, penitenciária ou criminológica;			
XIII - custos de sua própria gestão, excetuando-se despesas de pessoal relativas a servidores públicos já remunerados pelos cofres públicos.			
XIV - manutenção de casas de abrigo destinadas a acolher vítimas de violência doméstica.			
XV - implantação e manutenção de berçário, creche e seção destinada à gestante e à parturiente nos estabelecimentos penais, nos termos do § 2º do art. 83 e do art. 89 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal.			

	<del>XVI – programas de alternativas penais à prisão com o intuito do cumprimento de penas restritivas de direitos e de prestação de serviços à comunidade, executados diretamente ou mediante parcerias, inclusive por meio da viabilização de convênios e acordos de cooperação; (revogado)</del>	<del>XVI – programas de alternativas penais à prisão com o intuito do cumprimento de penas restritivas de direitos e de prestação de serviços à comunidade, executados diretamente ou mediante parcerias, inclusive por meio da viabilização de convênios e acordos de cooperação; (revogado)</del>	XVI - programas de alternativas penais à prisão com o intuito do cumprimento de penas restritivas de direitos e de prestação de serviços à comunidade, executados diretamente ou mediante parcerias, inclusive por meio da viabilização de convênios e acordos de cooperação; e (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)
	<del>XVII – políticas de redução da criminalidade; e (revogado)</del>	<del>XVII – políticas de redução da criminalidade; (revogado)</del>	XVII - financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive da inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária.
	<del>XVIII – financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive de inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária. (revogado)</del>	<del>XVIII – financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive de inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária; e (revogado)</del>	
		<del>XIX – construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais e de unidades de execução de medidas socioeducativas de inserção em regime de semiliberdade e internação em estabelecimento educacional. (revogado)</del>	

Fonte: elaboração própria a partir de BRASIL (1994a, 2016a, 2017a, 2017b)

A MP n. 781/2017 incluiu ações da política criminal como ações financiáveis do Funpen, como ações policiais de inteligência policial (inciso XVIII), investimentos em informação e segurança (inciso II) e segurança dos estabelecimentos penais (inciso IV) (MNPCT, 2017). Para o MNPCT, as alterações dissociaram as finalidades originárias do Funpen. Por exemplo, a previsão de ações para redução da criminalidade (inciso XVII) possibilita o financiamento de qualquer política pública, inclusive despesas de órgãos policiais e compra de armamentos de fogo (MNPCT, 2017, p. 25).

O financiamento deste tipo ações apresenta dois fatores de risco: o Fundo se distanciar de sua finalidade de modernização do sistema penitenciário e potencializar a tortura e outros tratamentos desumanos e cruéis com o uso da força dentro dos estabelecimentos penais (MNPCT, 2017, p. 26). Por outro lado, a mesma medida provisória autorizou o financiamento de políticas de alternativas penais, compatível com as diretrizes do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2015-2019) do CNPCP (CNPCP, 2015). O Plano propôs massivo

investimento em políticas de alternativas penais e a implantação de um Sistema Nacional de Alternativas Penais pela via legislativa (CNPCP, 2015).

Contudo, as portarias mais recentes editadas pelo Depen restringiram as ações financiáveis pelo Funpen (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2017a; 2018a). A Portaria/MJSP n. 1.221/2017 somente admite o financiamento na modalidade fundo a fundo de doze atividades distintas, excluídos os programas de assistência às vítimas de crime; aos dependentes de presos e internados; a participação de representantes oficiais em eventos científicos; os custos de sua própria gestão e a manutenção de casas de abrigo destinadas a acolher vítimas de violência doméstica. E, como vimos, a Portaria MJSP n. 225/2018 definiu que todas as atividades previstas na lei estão aptas ao financiamento, desde que os recursos sejam aplicados somente em ações de investimento, ainda que haja demanda de recursos para despesas de custeio.

Além das alterações promovidas pelas medidas provisórias na Lei do Funpen, tramitam uma série de projetos de lei que visam ampliar as atividades financiáveis pelo Fundo, sem estarem ligados à construção e reforma de estabelecimentos penitenciários, e sim às atividades de segurança e saúde públicas. São exemplos as propostas de aquisição de equipamentos e veículos especializados para as Polícias Militares e para ações de combate à COVID-19 à população em geral (CONGRESSO NACIONAL, 2019; 2020).

### **(iii) A demanda e a execução financeira dos recursos do Funpen pelos estados/DF**

Vimos que até o ano de 2016 os recursos do Funpen, quando executados, eram transferidos de forma voluntária para os entes federativos por meio de convênios e outros instrumentos. Com o descontingenciamento, um grande volume de recursos foi transferido aos estados de forma automática. Mas, alguns anos após o primeiro repasse obrigatório, a conclusão é que o repasse eram apenas um dos gargalos para o aprimoramento do sistema penitenciário.

A “desburocratização” mencionada nas justificativas das medidas provisórias que instituíram os repasses obrigatórios não acarretou maior (ou melhor) execução pelos governos estaduais. Falta capacidade para a gestão e emprego destes recursos no prazo e nas condições determinadas pelo Depen, e há vícios como “mau planejamento, ineficiência na alocação de recursos, falta de prestação de contas, ausência de condições técnicas de execução pelos entes recebedores dos recursos, fiscalização ineficaz da aplicação dos recursos e do atingimento dos objetivos dos programas do governo federal” (D’ABADIA, 2015, p. 2).

O repasse indiscriminado de recursos feito pela MP n. 755/2016 foi realizado sem investigar os contextos locais específicos que orientam ações e políticas públicas. No período de 11 dias, editou-se uma medida provisória, publicou-se uma portaria regulamentadora, 25



entes federados elaboraram e submeteram termos de adesão e cerca de 1,12 bilhão foram descentralizados.<sup>62</sup> À época, foi repassado o montante de R\$ 31.944,444,44 a cada ente federativo, e até 50% deste valor destinado à construção de estabelecimentos penais para regime fechado. O estado do Amapá, na região amazônica e com pouco mais de dois mil presos, recebeu o mesmo valor para ser gasto da mesma forma que São Paulo, com mais de 180 mil presos” (MNPCT, 2017, p. 44).

Para o TCU, não houve qualquer planejamento do governo federal para a distribuição dos recursos, que foram distribuídos indiscriminadamente aos entes federados (TCU, 2017). A “maioria dos termos de adesão é datado de 26, 27 e 28/12/2016, enquanto a MP n. 755/2016 começou a vigorar em 19/12/2016” (TCU, 2017, p. 13).

Quase todos os estados pleitearam recursos para construção de estabelecimentos e aparelhamento para funcionamento e segurança de penitenciárias, sendo que a média de solicitações para aparelhamento foi de aproximadamente R\$ 29 milhões (MNPCT, 2017, p. 44). Apenas os dois estados pediram financiamento diversos: Pará propôs termo para políticas de reinserção social de pessoas presas e egressas do sistema penitenciário (R\$500.000,00), enquanto que Tocantins solicitou: R\$ 400 mil para manutenção de serviços e para investimentos penitenciários; R\$ 400 mil para medidas de formação, aperfeiçoamento e especialização dos servidores penais; R\$ 500 mil para políticas de alternativas penais; e R\$ 800 mil para políticas de assistência a pessoas presas e egressas visando a reinserção à vida em liberdade (MNPCT, 2017, p. 44).

A construção e o aparelhamento de estabelecimentos penais responderam por mais de 99,83% de todas as políticas públicas planejadas pelos governos estaduais (MNPCT, 2017, p. 45). As verbas destinadas à construção de estabelecimentos somam quase R\$ 800 milhões e mais de 71% do montante global descentralizado para os estados e Distrito Federal. Há vedação expressa para uso destes recursos em reformas estruturais de estabelecimentos já existentes, devendo as verbas serem destinadas à construção, ampliação ou conclusão de obras já iniciadas (DEPEN, 2017b).

Contudo, até fevereiro de 2018, não haviam sido criadas vagas com recursos advindo de transferências obrigatórias (TCU, 2018, p. 11). A execução financeira foi mínima: o repasse de 2016 possuía vigência inicial até o final de 2017, e sofreu duas prorrogações de prazo (Portarias n. 1.171/2017 e n. 222/2018). Este repasse teve aproximadamente 41% dos valores executados (pagos) até o final do ano de 2019. Já em relação ao repasse de 2017, a taxa

---

<sup>62</sup> A exceção são os estados da Bahia e do Ceará que não tinham fundos penitenciários estaduais instituídos em dezembro de 2016.

de execução alcançou somente 14,45% dos recursos após um ano da transferência. Para o repasse de 2018, a execução superou 10% do valor transferido:

*Quadro 21 Execução financeira dos recursos do Funpen transferidos na modalidade fundo a fundo (em R\$)*

<b>Exercício do repasse</b>	<b>Valor transferido</b>	<b>Valor executado (pago)</b>	<b>% de execução</b>
2016	1.209.179.999,88	505.158.835,61	41,78%
2017	590.625.000,01	159.560.541,99	27,02%
2018	61.464.281,72	6.355.069,45	10,34%

Fonte: elaboração própria a partir de Ministério da Justiça (2019)

Mas, mesmo diante dos baixíssimos percentuais de execução dos recursos, a legislação em vigor obriga que, no exercício financeiro seguinte, cada ente federativo receberá um novo montante. Assim, se um ente não tiver executado nenhum recurso do repasse de 2016 destinado à construção de estabelecimentos, por exemplo, ainda assim receberá a integralidade dos repasses de 2017 e 2018, em cuja programação também tem recursos destinados para obras de engenharia (CGU, 2019a). A execução efetiva destes recursos não constitui um pré-requisito para a efetivação dos repasses posteriores (BRASIL, 1994a). Logo, se considerarmos que o próprio Depen autoriza sucessivas prorrogações de prazo para execução dos recursos, os montantes destinados aos anos seguintes ficarão aplicados em contas bancárias sem previsão de uso.

Segundo a CGU, mais da metade da responsabilidade no atraso no uso de recursos para a construção de estabelecimentos penais é do ente federativo, em razão de entraves burocráticos (licenças e autorizações) e a localização dos estabelecimentos (CGU, 2019a). Tanto é que, mesmo após transcorridos mais de dois anos do repasse de 2016, mais da metade dos entes não havia realizado o pagamento de nenhuma despesa de obras de engenharia (CGU, 2019a). A auditoria do TCU chega a conclusão semelhante, e traz dois exemplos sobre a dificuldade de planejamento da execução financeira e de obras complexas:

“O governo sergipano solicitou autorização ao MJSP para utilizar parte dos recursos da primeira cota recebida para demolição de unidade já existente e limpeza de terreno, com vistas à construção da Penitenciária de Regime Semiaberto no município de Areia Branca, capacidade para 632 vagas. No entanto, o pleito foi negado pela União, pois a demolição de construção existente, conforme explanado pelo Depen, não faria parte do rol de possibilidades de gastos (aplicação de recursos) elencadas na LC 79/1994.

Nessa situação, sendo a demolição condição necessária para o início da construção, o dispêndio deverá correr à conta do ente federativo. Todavia, considerando as possíveis restrições orçamentárias do estado, é possível que a geração de vagas não ocorra com a brevidade esperada, frustrando a política pública durante um razoável período de tempo (TCU, 2018, p. 12).

“É oportuno ressaltar que, no curso dos trabalhos de campo, verificaram-se efeitos negativos concretos advindos da não realização de estudos de viabilidade. Em um dos casos, na obra de penitenciária no município de Planaltina-GO, houve problemas relacionados à topografia do terreno selecionado e aos sistemas de esgoto, abastecimento de água e energia elétrica que somente foram constatados após o início das obras. O incidente ensejou a celebração de termo aditivo, que gerou aumento de 19,78% do valor inicialmente contratado, além de atraso na conclusão da obra.” (TCU, 2019a, p. 26).

Nos trechos acima observamos que os estados não têm capacidade para identificar as despesas financiáveis pelo Depen com recursos do Funpen (como a demolição de construção) e a falta de estudos de viabilidade de obras complexas, que acarretam em aumento dos recursos originalmente previstos, em atrasos no cronograma de empenho de recursos e de entrega das obras.

A conclusão a que chegaram os órgãos de controle interno e externo é que a redução dos entraves burocráticos presentes em transferências voluntárias (convênios e contratos de repasse) por meio da obrigatoriedade de repasse não tiveram o potencial de alterar a falta de planejamento e implementação da política penitenciária (TCU, 2018; CGU, 2019a). A construção de estabelecimentos penais é um procedimento complexo, com prazo raramente inferior a três anos, envolvendo etapas de planejamento, desembaraço burocrático, licitação, contratação, execução e efetiva entrega da obra (TCU, 2018, p.13).

O quadro se torna ainda mais dramático pela insuficiência de servidores capacitados para a elaboração de editais e termos de referência que integram o processo de construção de penitenciárias. A carência de um corpo técnico nas secretarias estaduais foi uma dificuldade apontada pelos próprios gestores estaduais à CGU (CGU, 2019a). Para contornar essas dificuldades, os órgãos de controle traçaram uma série de recomendações para o Depen e para as unidades federativas para otimizar o uso dos recursos (ver item a.3).

#### **(iv) Controle social do Funpen e transparência**

O grande volume de repasses torna ainda mais trabalhoso os esforços de fiscalização pelo Depen e pelos órgãos de controle, uma vez que 27 entes federados e municípios estão potencialmente aptos a receber recursos federais. Por tal motivo, é essencial o fortalecimento de órgãos fiscalizadores pela sociedade civil. Neste sentido, a existência de Conselhos Penitenciários é uma das condições para repasse de verbas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2017a).

Contudo, não existem regulamentação acerca de eventuais consultas e manifestações dos Conselhos Penitenciários quanto à distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Funpen. Tampouco existe uma disciplina legal acerca de requisições de

registros contábeis, documentos de procedimentos licitatórios para obras de engenharia e prestação de serviços no âmbito da política penitenciária.

Tanto a CGU quanto o TCU alertaram quanto às deficiências de transparência e acesso à informação das execuções financeiras (pagamentos) pelas obras e serviços com recursos do Funpen, ou no caso de inexecução, as devoluções ou ressarcimentos (TCU, 2018; CGU, 2019a). Recentemente, a Coordenação Geral de Instrumentos de Repasses disponibilizou painel infográfico com informações sobre os repasses obrigatórios e voluntários de recursos do Funpen<sup>63</sup>.

### **a.3 Algumas questões federativas na execução de recursos do Funpen**

Auditorias promovidas pela CGU e o TCU entrevistaram gestores federais e estaduais para identificar as principais dificuldades na execução dos recursos do Funpen (TCU, 2019a; CGU, 2019b). Os gestores estaduais apontaram uma série de iniciativas que poderiam ser adotadas pelo Depen, o que revela uma expectativa de maior centralização das ações na política penitenciária.

A CGU concluiu que poucos entes federativos possuem um sólido planejamento para o emprego de recursos recebidos via fundo a fundo. Os gestores frequentemente recorrem a levantamentos ou deliberações carentes de fundamentação técnica para demandar recursos. Por exemplo, sete estados reconheceram ausência de planejamento prévio embasado em estudos técnicos; cinco apontaram que não houve tempo hábil para elaborar o planejamento, em vista do curto prazo conferido pelo Depen para submissão de propostas. E, das 27 unidades federativas, somente duas elaboraram planejamento da política pública considerando as recomendações expedidas por órgãos externos como Ministério Público e Defensoria Pública Estadual, e outras decorrentes de inspeções realizadas no sistema prisional (CGU, 2019b, p. 50).

Os gestores estaduais se preocupam com falta de capacidade para realizar processos licitatórios para a aquisição de itens comuns ou de procedimentos complexos, como as etapas para a construção de estabelecimentos penais. E, como vimos, as obras de engenharia–construção, ampliação, reforma ou aprimoramento de estabelecimentos penais – envolvem grande parte dos recursos repassados aos entes federados via fundo a fundo, já que existe a

---

<sup>63</sup> Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieYmM0NmU0NjgtNTMxZC00ZDIiLTlmY2EtNTRINGI2N2I4MGFkIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTQiOGRhNmMINISTÉRIO DA JUSTIÇAmZThlMSJ9>

determinação normativa de que pelo menos 30% dos recursos repassados sejam aplicados nesta modalidade (BRASIL, 2018c).

Conclui-se que os maiores entraves aos gestores estaduais estejam relacionados ao planejamento e execução de procedimentos licitatórios complexos. A realização de obras e serviços de engenharia depende de uma série de etapas, que se iniciam muito antes do procedimento licitatório. Duas dessas etapas são os planos de necessidade e o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA), requisito presente na lei de licitações e do regime diferenciado de contratações (BRASIL, 1993; 2011b).

O estudo visa à escolha de um empreendimento que melhor responda às necessidades da política pública sob os aspectos técnico, ambiental e socioeconômico. Este tipo de estudo foi feito em apenas 32,5% dos projetos estaduais analisados pelo TCU (TCU, 2019a, p. 25). Poucas são as unidades federativas que dispõem de plano de médio ou longo prazo para o sistema penitenciário (plano de expansão ou plano diretor do sistema penitenciário), de modo a definir diretrizes para escolha e priorização de projetos de unidades prisionais (TCU, 2019a, p. 25).

Dentre as dificuldades apontadas pelos gestores para o planejamento prévio da política é que os departamentos penitenciários estaduais não têm capacidade operacional para conduzir as contratações previstas (TCU, 2019a). Nos entes federados auditados havia mais de cinco contratações por servidor nas áreas-meio dos departamentos, e o volume de trabalho aumentou ainda mais com a instituição dos repasses obrigatórios fundo a fundo (TCU, 2019a, p. 22). Além da carência de servidores, a burocracia para aprovação dos projetos e/ou emissão de documentos no âmbito estadual, a falta de estrutura tecnológica e a dificuldade de aquisições de materiais específicos são outros problemas (CGU, 2019b).

Neste contexto, gestores estaduais sugerem uma série de ações ao Depen para a otimização de recursos, como as seguintes: i) a flexibilização na utilização dos recursos repassados, de modo os entes façam o emprego dos recursos conforme suas necessidades específicas; ii) a realização, pelo Depen, de licitações com a disponibilização de Atas de Registro de Preços para aquisição de itens comuns e de grande demanda, com ganho de escala e padronização de itens no sistema prisional pelos estados/DF e iii) a aquisição direta, por parte do Depen, de itens comuns e de grande demanda e posterior doação aos entes, ou seja, a execução dos recursos para a aquisição de tais itens seria realizada pelo próprio Depen (CGU, 2019).

Gestores também demandaram do Depen projetos de engenharia padronizados que considerem as peculiaridades de cada região do país, de modo forma a minimizar os ajustes das

equipes técnicas, e apoio técnico do órgão federal para análise de documentos e projetos. O Quadro 22 traz as principais sugestões coletadas pela CGU (2019b):

*Quadro 22 Sugestões de ações para a otimização de recursos do Funpen pelos gestores estaduais*

<b>Tipo de ação</b>	<b>Sugestões</b>
Ações de gestão a serem adotadas pelo Depen/MJSP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprimorar estrutura interna para análise de demandas/documentos;</li> <li>- Apoiar estados/DF no uso de recursos por meio de estudos técnicos e oficinas;</li> <li>- Informar valor do repasse com maior antecedência e aumentar o prazo para plano de aplicação de recursos;</li> <li>- Promover de capacitação de equipes técnicas estaduais;</li> <li>- Fornecer projetos modelo com padronização de especificações técnicas para aquisições de objetos mais complexos;</li> <li>- Realizar gestão junto ao Exército para agilizar aquisição de itens controlados;</li> <li>- Desenvolver sistema informatização do uso dos recursos;</li> <li>- Padronizar documentos como o Plano de Aplicação de Recursos;</li> </ul>
Ações relacionadas às obras de engenharia de estabelecimentos penais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar tabela de preços referenciais voltados para a construção de estabelecimentos penais</li> <li>- Disponibilizar informações sobre o custo médio por área e/ou por vaga para a contratação de obras</li> <li>- Criar de cadastro nacional de empresas com diferentes soluções tecnológicas para a construção;</li> <li>- Promover reuniões/eventos com as equipes técnicas de engenharia, dos estados para estimular a troca de experiências e uso de RDC;</li> <li>- Construir estabelecimentos e posterior entrega aos estados.</li> </ul>

Fonte: elaboração própria a partir de CGU (2019b).

As sugestões dos gestores entrevistados pela CGU apontam uma demanda explícita dos governos estaduais por maior centralização de ações operacionais ligadas à política penitenciária pelo Depen. Por exemplo, a sugestão por projetos de engenharia padronizados, assim como dos planos para aplicação dos recursos são necessidades do administrador que carece de estrutura mínima de gestão e de pessoal. Os gestores objetivam reduzir o volume de trabalho que terão para atender às diretrizes mínimas do Depen para aprovação de projetos e disponibilização de recursos por meio da padronização de procedimentos.

Interessante notar a demanda por capacitação de servidores *in loco*. O TCU aponta que o quadro técnico do Depen já é escasso e não consegue atender ao volume de demanda atual. Desde que os repasses do Funpen se tornaram obrigatórios, o Depen desempenha diretamente atividades de análise técnica dos projetos básico e executivo, do orçamento e do

cronograma físico-financeiro dos pedidos e a compatibilidade com as notas técnicas previamente emitidas pelo órgão (TCU, 2019a, p. 30).

A conclusão a que se chega é que existem falhas sistêmicas no planejamento da política pública penitenciária em âmbito nacional. Caso sejam mantidos os atuais níveis de encarceramento, a redução do déficit de vagas nos sistemas locais exigirá investimentos de quase 100 bilhões nos próximos dezoito anos (TCU, 2019a, p. 37).

Atualmente, o governo federal já assume a maior parte das despesas ligadas a investimento em obras de engenharia de estabelecimentos penais, e exige uma série de estudos e documentos por parte dos estados que garantam a viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra, além da contrapartida do custeio do estabelecimento (pagamento de pessoal, contratos de alimentação, etc). Mas a maior parte dos estados não consegue realizar estes estudos e/ou promover e fiscalizar a contratação de uma obra de grande porte que atenda às peculiaridades locais dentro do exercício financeiro e dos prazos impostos pelo Depen, seja por carência de pessoal ou de formação técnica que atenda aos padrões federais ou ainda pela falta de mapeamento das necessidades básicas do sistema penitenciário local.

## **APÊNDICE 2: PROGRAMAS E AÇÕES DO DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL**

### **a. Plano Diretor do Sistema Penitenciário**

No ano de 2008 o Depen desenvolveu um novo mecanismo de planejamento da política criminal e penitenciária visando ao cumprimento dos dispositivos legais e o fortalecimento institucional e administrativo entre os órgãos de execução penal (DEPEN, 2008e). Cada ente federativo promoveu um diagnóstico das principais dificuldades dos sistemas locais e aderiu a um instrumento de compromisso com o governo federal denominado “Plano Diretor do Sistema Penitenciário”.

O diagnóstico envolveu o levantamento de dados e o mapeamento das principais demandas pelos entes federados, em parceria com o Depen. A partir dos dados obtidos e das necessidades de cada estado/DF, o Depen definiu ações de enfrentamento, de utilização dos recursos federais e ficou responsável pelo monitoramento, acompanhamento e avaliação.

Cada Plano previa 23 ações a serem implementadas em âmbito local, como forma de orientar a atuação dos entes federados na reestruturação do modelo prisional brasileiro e torná-lo compatível com as estruturas legais e organizacionais já existentes (DEPEN, 2008b). Os planos deveriam traçar estratégias de ação específicas nas seguintes áreas: assistência jurídica; alternativas penais; Comissão técnica de classificação; conselhos da comunidade; diminuição do déficit carcerário; aparelhamento e reaparelhamento; ouvidoria; escola de administração prisional; Infopen; profissionais do sistema prisional, entre outras (CNPCP, 2008).

A elaboração e aprovação do Plano estadual pelo Depen era um dos requisitos para liberação dos recursos financeiros federais aos estados (CNPCP, 2008). O Depen promoveu este monitoramento entre 2008 a 2011, quando propôs uma reformulação do modelo original e lançou o “Plano Diretor de Melhorias para o Sistema Prisional”, que foi extinto no fim do mesmo ano, “por motivos de prioridade de gestão” (CGU, 2019a).

O “Plano Diretor” idealizado em 2007 foi regulamentado por resolução do CNPCP, tornando-se um instrumento formalmente incorporado à política criminal e penitenciária (CNPCP, 2008). Esta resolução nunca foi revogada pelo CNPCP, o que leva à conclusão de que permanece a obrigatoriedade de os estados/DF elaborarem planos diretores. Contudo, o Depen interrompeu as ações deste mecanismo de planejamento da política pública.



A própria CGU reconheceu o “Plano Diretor” como um importante instrumento de planejamento e monitoramento em âmbito nacional, ao promover diagnóstico sobre os sistemas locais e estabelecer metas de curto, médio e longo prazo. O planejamento demandava a atuação de diversos atores em diferentes níveis federativos e Poderes, contribuindo na identificação dos atores, na articulação e no alinhamento de ações aos grandes objetivos da política (CGU, 2019a).

#### **b. Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional**

O Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP) foi lançado no ano de 2011 com a finalidade de apoiar os sistemas penitenciários estaduais por meio da criação de vagas, aprimoramento de projetos de sistemas de informações, modernização e aparelhamento de estabelecimentos penais e implantação de monitoramento eletrônico (DEPEN, 2011; 2012b). Os recursos devem ser destinados às unidades federativas para zerar o déficit carcerário feminino e aumentar o número de vagas em cadeias públicas para homens.

Para tanto, o Depen contou com a parceria da Caixa Econômica Federal (CEF) que, por meio de contrato de prestação de serviços, tem a responsabilidade de acompanhar a execução do objeto. O apoio aos Estados consistiu nas seguintes etapas:

- Publicação da portaria de chamamento público: o Depen determina os procedimentos, critérios e prioridades para a concessão dos recursos financeiros voltados à execução das obras de ampliação e construção de estabelecimentos prisionais;
- Cadastramento das propostas no Portal de Convênios do Governo Federal (SICONV):
- Análise da proposta apresentada e formalização do contrato de repasse: a documentação administrativa e técnica é verificada pelo Depen e pela CEF. O Depen avalia a conformidade dos projetos arquitetônicos com as diretrizes do CNPCP, enquanto a CEF é responsável pela aprovação do plano de trabalho, e a formalização do contrato de repasse.
- Acompanhamento da execução do contrato de repasse: após a assinatura do contrato de repasse, o estado/DF tem o prazo de 180 dias para concluir o procedimento licitatório. Já a execução da obra deve obedecer ao cronograma físico-financeiro aprovado, cabendo à CEF o acompanhamento e as providências necessárias para o cumprimento do objeto pactuado. O recurso fica disponível para a unidade federativa e, na medida em que a obra avança, a CEF libera os recursos (que também são fiscalizados pelo DEPEN).

A transferência de recursos federais destinados ao PNASP atingiu o montante de quase R\$1.2 bilhão até o ano de 2016, com a meta de criar 45.730 novas vagas no sistema prisional, por meio de 99 obras. O órgão, ciente das dificuldades dos governos estaduais em planejar e executar os procedimentos licitatórios para contratação de obras de construção de estabelecimentos penais, desenvolveu seis projetos de referência e doou para os Estados, numa ação de cooperação federativa de assistência técnica (CONGRESSO NACIONAL, 2017).

Mas, ainda assim, o PNASP não atingiu a inicial meta de criação de 40 mil vagas. Até dezembro de 2016 foram entregues um pouco mais de mil vagas pelos estados. A CGU apontou como motivos para os atrasos na execução das obras problemas relacionados às atribuições estaduais, como: inadequação do local de construção e dos projetos complementares de engenharia; falhas nos editais de licitação e resistência da população à construção das unidades prisionais (CGU, 2017, p. 9)<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Sobre as dificuldades de emprego de recursos federais pelos estados, ver item a.3 do [Apêndice 1](#).

### **APÊNDICE 3: SISTEMAS DE INFORMAÇÕES DO DEPEN (SISDEPEN), NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA (SINESP) E O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP)**

#### **1. Sistemas de Informações do Departamento Penitenciário Nacional**

##### **1.1 A concepção inicial do Sisdepen**

No ano de 2011 o governo federal apresentou anteprojeto de lei ao Congresso Nacional para criação do “sistema de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança”. A justificativa do projeto mencionava a superlotação nas unidades prisionais, a constatação de ilegalidades pelo prolongamento indevido da pena ou da permanência em regime prisional inadequado e os correspondentes custos sociais e financeiros.

A ferramenta visa ao acompanhamento individualizado e em tempo real do cumprimento das penas por pessoa privada de liberdade, bem como o gerenciamento das informações penitenciárias, em nível nacional, por estado e por estabelecimento penal (MOURA, 2018). De acordo com Moura (2018), o Sisdepen traz muitos avanços quanto à disponibilidade de dados e à gestão da informação, visto que facilita a análise de direitos processuais das pessoas presas e permite a extração automática de dados por pessoa, vinculados ao perfil de cada uma delas e com um panorama mais abrangente sobre seu histórico (MOURA, 2018). De acordo com um dos entrevistados que participaram da estruturação do Infopen, o objetivo era:

Em primeiro lugar, estruturar as informações da Administração Penitenciária, não em relação ao processo, com essa perspectiva de fonte primária de informação. E a judiciária é o Judiciário. Não adianta eu querer produzir isso aqui pelo Executivo. Cada macaco no seu galho. Vamos forçar o CNJ a sistematizar esses dados dinâmicos também de processo e nos mandarem. E vamos organizar tudo que é relativo à arquitetura prisional, vagas, informações administrativas que estão a cargo das secretarias estaduais. E assim tava concebido o SISDEPEN, com a ideia de lá na frente criar mecanismos de interoperabilidade com o CNJ sobre tempo de prisão e etc. (Entrevista 8)

O Poder Executivo federal tem a atribuição legal para instituir este sistema nacional, visando à interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos estados/DF. O Depen também fornece apoio aos estados/DF no

desenvolvimento, implementação e adequação de sistemas próprios que permitam interoperabilidade com o Sisdepen<sup>65</sup>.

A aprovação da Lei nº 12.714/2012 trouxe segurança jurídica às ações do Ministério da Justiça na criação de um sistema de informações em cooperação com os estados. O histórico de ações semelhantes mostrava pouco voluntarismo dos estados/DF no fornecimento de dados e informações sobre os sistemas penitenciários locais, e os mutirões carcerários reiteravam uma série de falhas estatais com prisões além do tempo fixado na sentença. A aprovação da lei vinculou a responsabilidade de desenvolvimento e implantação do sistema ao governo federal, do lançamento de dados e informações no sistema às autoridades policiais (poder executivo estaduais/DF), ao juiz (Poder Judiciário estadual) e ao diretor do estabelecimento penal ou da unidade de internação (Poder Executivo estadual/DF).

A Lei 12.714/2012 definiu a instância responsável pela gestão do sistema em âmbito nacional, mas nada dispôs sobre a gestão e o acompanhamento nos estados/DF. Esta pode ser uma explicação possível para as dificuldades na pactuação com os estados para implementação do sistema e interoperabilidade.

## 1.2 O desenvolvimento do Sisdepen

---

<sup>65</sup> O texto original do projeto de lei sofreu alterações na tramitação na Câmara dos Deputados, que incluiu a previsão de que o sistema informatizado deveria ser preferencialmente de tipo aberto, ou seja, que não tenha licença de uso com restrições de cessão, distribuição, utilização ou modificação, sendo assegurado o acesso irrestrito e sem custos adicionais e permitida a modificação parcial ou total. No Senado, o parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) trouxe apontamentos relevantes sobre o desenho federativo e a divisão de tarefas de alimentação de dados no sistema, o que evidencia a complexidade de equacionar estas atribuições e a necessidade de debate e regulamentação legal que distribua as responsabilidades de cada ator.

Quanto à questão federativa, o parecer da CCJC/SF sustentou que a exigência no anteprojeto de que o sistema seja um *software* livre traz várias implicações práticas: (i) se determinado estado não possuir pessoal técnico preparado para manusear esse tipo de *software*; (ii) se a União apoiará os estados/DF na implementação de sistemas que permitam a interoperacionalidade; (iii) se um *software* fechado for o mais adequado às funcionalidades do sistema e (iv) se um estado fizer alterações em seu sistema que inviabilizem a interoperacionalidade. (CONGRESSO NACIONAL, 2012).

Em relação à distribuição de tarefas pela alimentação do sistema, o parecer apontou que determinadas informações afetam a organização das justiças estaduais, e caberia aos estados definirem a melhor forma de alimentar o sistema com base na respectiva realidade local. Segundo o documento, não estava claro porque o juiz da condenação, e não o juiz da execução deveria informar a quantidade de pena já cumprida, ou o que fazer quando a autoridade policial indicar a ocorrência de um determinado tipo penal e, no decorrer do processo judicial, a classificação for alterada.

Com base neste parecer, o Senado aprovou o anteprojeto, com emendas para suprimir os dispositivos sobre a exigência de *software* livre e das atribuições de cada órgão. Mas, ao retomar a tramitação na Câmara dos Deputados, as emendas do Senado foram rejeitadas sem justificativa e análise dos questionamentos da CCJC/SF. O texto aprovado e posteriormente sancionado na Lei nº 12.714/2012 tem a redação original do poder executivo, com o acréscimo de que o sistema adotará preferencialmente o software aberto (CONGRESSO NACIONAL, 2012).

Inicialmente, o Ministério da Justiça celebrou contrato com empresa de consultoria e assessoria em informática para o desenvolvimento do sistema, após o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) mapear todos os processos previstos em lei (TCU, 2017). A contratação foi realizada de forma direta, por dispensa de licitação e teve por objeto o desenvolvimento de diversos sistemas do MJSP, entre eles o então denominado “Sistema de Justiça Aplicada ao Depen”. O contrato firmado entre o Ministério e a empresa previa o desenvolvimento do sistema pelo valor de R\$13,3 milhões. No ano seguinte, houve um aditivo no contrato, que passou para R\$ 14,1 milhões (MARIZ, 2017).

O produto contratado não foi homologado pelo Depen, pois apresentava erros que inviabilizaram até mesmo a acolhida da documentação da arquitetura do sistema (TCU, 2017). A empresa recebeu quase um terço do valor contratado (R\$5,1 milhões), que estão sendo cobrados judicialmente pela União (TCU, 2017). Após o desfazimento do contrato, o Serpro assumiu o desenvolvimento do Sisdepen, que passou a ser denominado “Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional” (Sisdepen). Segundo um dos gestores envolvidos na concepção do Sisdepen, o Serpro também atendia a uma demanda interna do Depen de construir um sistema que permitisse a contínua validação dos dados alimentados:

Isso, 2015 na verdade né? Ele começou a ser desenhado em maio de 2015, porque a plataforma que tinha anteriormente a gente praticamente zerou, porque foi contratado um produto que no fim acabou não sendo entregue e inclusive teve problemas de rompimento de contrato e aplicação de multa até por não ter entregue o produto. Aí se optou então pelo Serpro. (...) nós pegamos muita coisa da própria base ou da expertise do Serpro relacionado as declarações de Imposto de Renda, porque as declarações de imposto de renda elas estão a toda hora sendo validadas. Então a ideia era trazer a expertise do Serpro em relação a esse confrontamento e validade de informações a todo momento. (Entrevista 20)

Além de atender às exigências da Lei nº 12.714/2012, o Sisdepen tem funcionalidades destinadas à obtenção de dados estatísticos e de administração do sistema penitenciário. Para facilitar o desenvolvimento e implantação, o sistema está sendo construído em módulos. O Quadro 23 descreve o conteúdo previsto para cada módulo e a correspondência com as informações mínimas exigidas pela Lei nº 12.714/2012. Destacamos em negrito, nesta última coluna, as informações que não estão abrangidas pelos módulos do Sisdepen.

*Quadro 23 Conteúdos previstos para os módulos do Sisdepen*

Módulos	Conteúdo previsto e metodologia	Informações mínimas exigidas pela Lei nº 12.174/2012
Módulo 1	Tipo, sexo dos custodiados, capacidade gestão, serviços terceirizados utilizados, divisões internas, instalações de saúde e de	Dados do custodiado (nome, filiação data de nascimento e sexo), data da prisão ou internação, <b>comunicação da prisão à</b>

Dados sobre os estabelecimentos prisionais	educação, regime disciplinar diferenciado, equipamentos disponíveis, equipe da administração penitenciária, população prisional e movimentação etc.  O estado/DF acessa o Sisdepen e o alimenta diretamente por meio de preenchimento de formulário. A coleta de informações penitenciárias acontece por ciclos, com datas para preenchimento, finalização e validação. O relatório estatístico é feito automaticamente após a validação de todos os formulários.	<b><u>família e ao defensor</u></b> , tipo penal e pena em abstrato
Módulo 2 Informações pessoais sobre os custodiados	Dados pessoais e criminais relativos ao seu ingresso no sistema, a exemplo de número do processo, tipo de recolhimento, tipo penal etc.). O estado acessa o Sisdepen e o alimenta diretamente por meio de preenchimento de formulário ou repassa os dados de sistemas próprios ao Sisdepen (interoperabilidade).	
Módulo 3 Informações sobre execução da pena	Interoperabilidade com o Sistema Eletrônico de Execução Unificada - SEEU, cujo desenvolvimento está sob a responsabilidade do Conselho Nacional de Justiça.	Tempo de condenação ou da medida; dias remidos e utilização de equipamento de <b><u>monitoração eletrônica pelo condenado</u></b>
Módulo 4 Gestão prisional	Gestão da unidade com relação à população prisional, agendas de audiência, atividades internas e condições do estabelecimento.	Dias de trabalho ou estudo, atestado de comportamento carcerário e <b><u>faltas graves</u></b>  Exame de cessação de periculosidade
Módulo 5 Inteligência	Informações coletadas de diversas fontes, inclusive das externas ao sistema prisional, e deverá ser acessado pelos profissionais de inteligência das unidades prisionais ou das secretarias de segurança estaduais.	

Fonte: elaboração própria a partir de TCU (2017) e DEPEN (2017).

A alimentação e extração de informações no Sisdepen é feita por usuários e exige uma conexão de internet banda larga e equipamentos modernos, especialmente nos estabelecimentos penais. Como muitos estados não têm esta estrutura mínima, o Depen cedeu 1.028 computadores para 12 estados do país (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2017d). Mas o acesso à internet pelas unidades prisionais ainda é um problema a ser superado, segundo o próprio Depen (TCU, 2017). As realidades distintas entre os entes federativos quanto à estrutura física de computadores e acesso à internet evidenciam a complexidade de se implementar uma ação ampla como foi o Sisdepen, e de a todo tempo pactuar soluções que alinhem procedimentos de administração intergovernamental com distintas heranças institucionais (GRIN, ABRUCIO; BERGUES, 2018).

Segundo relatórios oficiais apenas o Módulo 1 estava em condições de receber todas as informações previstas e ainda registrava problemas relacionados à qualidade e à alimentação de dados pelos estados e à interoperabilidade com os sistemas estaduais (TCU, 2017):

E2: Não tem como se dar visibilidade a questão prisional sem o mínimo de fiabilidade dos dados, e a gente tem um histórico segundo o qual que é o histórico da falência ou das falhas do Sisdepen, que é o sistema previsto em lei de banco de dados do sistema prisional que era a baixa adesão dos estados à interoperabilidade do Sisdepen. Ainda no ano de 2017, no final do ano de 2017, eu participei de um, eu não me recordo agora o nome formal do evento, mas era um seminário ou um congresso nacional realizado dentro do Depen sobre a interoperabilidade do sistema e a dificuldade toda ali do Depen era o fato de que os estados não aderiam as ferramentas de interoperabilidade, de modo que o Sisdepen tinha uma adesão baixíssima. E aí o que você tinha era uma baixa confiabilidade dos dados produzidos na Esfera Federal, porque o Infopen ele além de ter falhas metodológicas, ele já estava velho. (Entrevista 2)

O Módulo 2 não estava habilitado a interoperar com os sistemas estaduais. Alguns estados tinham previsão de interoperabilidade em 2018. Os Módulos 4 e 5 ainda não foram desenvolvidos.

Quanto ao Módulo 3, o qual se prevê a interoperabilidade (remessa de dados entre sistemas) do Sisdepen com o SEEU, o Ministério da Justiça e o CNJ celebraram Acordo de Cooperação Técnica para promover intercâmbio de informações necessárias ao funcionamento dos sistemas em cumprimento aos termos da Lei nº 12.714/2012. Como veremos à frente, o SEEU visa à gestão dos atos processuais relativos à execução penal. A interoperabilidade entre os sistemas do Depen e do CNJ está sendo concretizada (CNJ, 2020f).<sup>66</sup>

Por conta destes atrasos, o TCU determinou ao Ministério da Justiça que encaminhasse um plano com as ações a serem implementadas, etapas, responsáveis, atividades, data de início e fim e produtos necessários à completa implantação do sistema nacional e as providências destinadas a viabilizar a interoperabilidade das bases de dados (TCU, 2017, p. 29). No mesmo ano, o Ministério intensificou o treinamento de servidores estaduais e do Judiciário para a adoção ao Sisdepen, e o “I Seminário de Integração e Interoperabilidade dos Sistemas de Informações Penitenciárias” promoveu um encontro entre servidores estaduais para debater a efetiva interoperabilidade entre os mais variados sistemas em âmbito federal e estadual (SERPRO, 2017; FERNANDES, 2017).

Até o mês de dezembro de 2019 mais de 70% da população custodiada estava cadastrada no sistema (DEPEN, 2020a). Não foram encontradas outras informações sobre a

---

<sup>66</sup> O aperfeiçoamento e aprimoramento da base de dados do Sisdepen e sua interoperabilidade com o SEEU está atualmente sob o guarda-chuva do programa Justiça Presente do CNJ (CNJ, 2020f).

conclusão do cadastramento e desenvolvimento dos demais módulos do Sisdepen. Mas existe uma demanda, por parte do CNPCP, para coleta de informações sobre pessoas egressas, que não estava previsto no desenho original do sistema (CNPCP, 2019, p. 20).

### **1.3 A governança do Sisdepen**

A definição dos atores, processos, costumes, políticas e regulamentos que regem e controlam o funcionamento do sistema de informação e que atendam aos objetivos e metas definidas em lei é denominada de governança de sistema de informação. A governança se estrutura a partir de regulamentos, mas também pela divisão de competências, pela hierarquização das instâncias decisórias, pela definição das atribuições de cada participante, a padronização de processos, especificações técnicas e capacidades requeridas para pessoas e equipes dedicadas e a pactuação de níveis de adesão e protocolos, visando à confiabilidade, à tempestividade e à segurança dos dados e das informações produzidas.

A governança do Sisdepen quanto à organização geral do sistema e de cada um dos seus componentes está definida na Portaria MJ n. 795/2015, que define como diretrizes do sistema a busca por informação atualizada, a promoção da intersetorialidade das políticas executadas em serviços penais, a busca da interoperabilidade e a adoção de estratégias de implantação que potencializem a cooperação federativa, entre outras (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015). O Sisdepen tem duas instâncias de governança: o Conselho Superior, de natureza consultiva, e a Câmara Executiva, de natureza operacional.

O Conselho Superior é presidido pelo Diretor-Geral do Depen e composto por dezesseis membros oriundos de órgãos do Ministério da Justiça, da Secretaria de Direitos Humanos, do DMF/CNJ, do CNMP, do Colégio Nacional de Defensores Públicos-Gerais (Condege), do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), do CNPCP, da Comissão Nacional de Fomento à Participação e Controle Social na Execução Penal (CNFPCS) e cinco representantes do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Justiça, Direitos Humanos e Administração Penitenciária (Consej), sendo um de cada região geográfica. O Conselho Superior deve acompanhar o desenvolvimento e implantação do Sisdepen de forma a atender o disposto na Lei nº 12.714/2012.

Já à Câmara Executiva compete o gerenciamento do projeto de desenvolvimento e implantação do Sisdepen, subsidiar a tomada de decisões quanto à arquitetura, às regras de funcionamento e à implantação do Sisdepen, comunicar o Ministro de Estado da Justiça a



respeito do inadimplemento da obrigação de fornecimento de dados e informações pelos integrantes do Sisdepen, publicar relatórios, entre outras.

A iniciativa de envolver os mais diversos agentes atuantes na área de execução penal no desenvolvimento do Sisdepen, no entanto, teve natureza apenas formal (TCU, 2017, p. 29). Segundo o TCU, o Conselho superior reuniu-se duas vezes e, quanto à Câmara Executiva, o Grupo Técnico de Administração dos Serviços Penais, uma vez. Não há informação de reuniões do Grupo Gestor e do Grupo Técnico do Sistema de Justiça Criminal até o ano de 2017. Não há informações sobre outras reuniões ou atas.

A falta de efetividade estas instâncias decisórias podem ter como causa as frequentes mudanças no comando do Ministério desde 2015, com impacto sobre as interlocuções institucionais. Além disso, há que se considerar que a maior parte dos integrantes do Conselho Superior pertencem a outros órgãos do governo federal. A instituição de instâncias decisórias por meio de uma portaria interna não tem o condão de obrigar servidores externos ao Ministério da Justiça. De todo modo, a previsão de mecanismos de governança do Sisdepen, mesmo que por meio de portaria, é uma tentativa do Ministério em envolver atores diversificados tanto no ambiente institucional como em estabelecer parcerias externas com entidades de outras esferas governamentais, considerando as especificidades, necessidades e capacidade de integração ao sistema.

No mais, a concepção de um modelo de governança para o fornecimento de informações sobre a custódia de pessoas presas importa para identificar os atores e os dados e informações que cada um é responsável por fornecer, as relações que mantém entre si e as demandas por dados e informações uns dos outros. Como vimos no capítulo anterior, a peculiaridade da política penitenciária abrange atores nos três Poderes da República e nos três níveis de governo, sendo que cada um deles tem capacidades e metodologias distintas de produção de informações.

Em relação aos dados e informações produzidas e coletadas em âmbito estadual, sabe-se que a grande maioria dos estados/DF não atende às exigências mínimas da Lei nº 12.714/2012 sobre a execução penal. Apenas três estados (Minas Gerais, Roraima e Tocantins) dos dezoito estados participantes da auditoria do TCU tem dados integralmente disponíveis (TCU, 2017, p. 31). Nenhum dos estados/DF possui sistema para acompanhamento de execução das penas exatamente nos moldes estatuídos pela Lei 12.714/2012, seja pela incompletude de informações disponibilizadas, seja pela falta de interoperabilidade entre os sistemas.

Por exemplo, o Distrito Federal possui um sistema de acompanhamento de penas, mas os dados são alimentados apenas pela administração penitenciária e não pelo Poder Judiciário, desatendendo à exigência da Lei 12.714/2012. O estado do Paraná, parceiro do CNJ no desenvolvimento do SEEU, possui interligação com os dados da administração penitenciária do estado, mas o sistema da autoridade policial não possui informações sobre a comunicação da prisão. O estado de Roraima adota um sistema de informação bastante completo que é preenchido pelos estabelecimentos penais, mas sofre deficiências na rede de internet, o que provavelmente dificulta a interligação de sistemas via web (TCU, 2017, p. 31).

A padronização dos dados e a interoperabilidade se torna ainda mais complexa porque cada estado/DF tem demandas e necessidades distintas para atender à exigência da Lei nº 12.174/2012. A Lei autoriza cada poder ou órgão estadual a ter um sistema próprio, desde que assegurem o mínimo das informações exigidas e que permitam a interoperabilidade com os demais sistemas estaduais e o nacional (Sisdepen).

Para superar estes entraves, a auditoria do TCU concluiu que é necessário estabelecer, em âmbito estadual/distrital, um agente responsável por prover os meios necessários para possibilitar a interoperabilidade entre os sistemas estaduais e entre estes e o sistema nacional ou, se for o caso, o acesso direto ao Sisdepen. Da mesma forma que o Depen é o órgão responsável pelo sistema nacional, cada estado/DF poderia atribuir a um órgão específico a tarefa de integrar os sistemas do Poder Judiciário estadual, da autoridade policial estadual e dos diretores das penitenciárias, bem como entre estes e o Sisdepen.

Hoje o Sisdepen é a principal ferramenta informatizada do Poder Executivo Federal para orientar as ações do Depen no suporte aos estados/DF e nas demais ações integradas do Ministério da Justiça na área de segurança pública, inclusive com previsão no Plano Nacional de Segurança Pública (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2017b). Apesar das dificuldades de implantação, observa-se que a cooperação do CNJ para promover a interoperabilidade dos sistemas contribuiu para o avanço significativo no cadastro de pessoas, ficando pendente o desenvolvimento de ferramentas de gestão previstas nos demais módulos.

## **2. Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp) e o Sistema Único de Segurança Pública (Susp)**

A gestão da informação em segurança pública tem sido um dos objetos de trabalho da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) desde sua criação (FIGUEIREDO, 2011). Previu-se a ampliação do Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública (Infoseg) e, a partir de 2003, a Secretaria concentrou esforços no lançamento e estruturação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

A criação do Susp teve como objetivo principal a institucionalização do sistema de segurança pública no país, pautando a articulação sistêmica entre os órgãos de segurança pública e a implantação de um sistema de gestão orientado para o alcance de resultados efetivos (ENAP, 2009). A Senasp assumiu a responsabilidade pelo Susp e pela execução de tarefas ligadas ao ciclo da gestão das ações e políticas de segurança pública. Neste contexto, criou o Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública (SNGCSP), a partir de um diagnóstico do sistema de coleta de dados existente na Senasp.

O diagnóstico revelou uma série de problemas na estrutura de coleta e análise de dados estatísticos, por parte da Senasp e dos órgãos de segurança pública estaduais, como (i) a precariedade da arquitetura da base de dados e da infraestrutura de TI; (ii) a baixa rotinização nas etapas de gestão da coleta e análise de dados estatísticos; (iii) a subutilização dos dados sistematizados para a produção de subsídios no processo de gestão das políticas de segurança pública; (iv) falta de padronização nacional nos sistemas de categorização dos registros e (v) a falta de transparência do conhecimento produzido, tanto para a sociedade quanto para os próprios gestores de segurança pública (ENAP, 2009).

Em resumo, a proposta inicial era que a Senasp atuasse como uma instância de integração entre os órgãos de segurança pública e da justiça criminal, por meio da definição de uma política clara de coleta e análise de dados de segurança pública. Cada ente federado adotava um sistema diferente de classificação de delitos e não havia nenhuma padronização na forma de envio de informações para o governo federal (FIGUEIREDO, 2011, p. 47).

A partir daí construiu-se um conjunto de ações voltadas para a institucionalização do processo de coleta, sistematização, análise, divulgação e intercâmbio de dados e na relação entre o governo federal e os estados. Para tanto, a implementação do SNGCSP foi dividida em três conjuntos de atividades: (i) a implantação e gestão de sistemas nacionais de coleta de informações; (ii) a qualificação das condições de trabalho nos ambientes de produção dos dados, em âmbito nacional, estadual e municipal; e (iii) a produção de conhecimento e subsídios técnicos para aperfeiçoar a gestão do Susp, no contexto da Senasp e dos demais órgãos de segurança pública (ENAP, 2009).

O sistema precursor foi o “Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal” (SINESPJC), com previsão inicial de criação de seis módulos interrelacionados. Os modelos abrangiam dados e informações sobre ocorrências criminais e atividades de segurança pública (ocorrências registradas, inquéritos, ações de prevenção, carros recuperados, etc.), perfil das organizações de segurança pública (efetivo, armas, viaturas, equipamentos de proteção, recursos financeiros etc); fluxo do sistema de justiça criminal (ocorrências policiais, inquéritos, denúncias no MP, pessoas condenadas no Judiciário e pessoas presas no sistema prisional) (ENAP, 2009). Além destes módulos previu-se a elaboração de uma pesquisa nacional de vitimização, de monitoramento da ação policial e o cadastro nacional de mortes violentas.

Figueiredo (2017) aponta como principais problemas à consolidação de um sistema nacional a histórica ausência de prioridade política do tema, já que os investimentos mais vultosos no Sinesp ocorreram a partir de 2011. E, mesmo assim, não havia clareza sobre os objetivos do Sinesp. Segundo Figueiredo (2017), o principal objetivo do sistema deveria ser fornecer informações para tomada de decisão na elaboração e execução da política pública de segurança. Mas o Sinesp abrange demandas variadas de diferentes atores, transformando sua estrutura jurídica e tecnológica em um “megassistema” com informações de governança da política pública, de inteligência policial e planejamento e atuação operacional as polícias (FIGUEIREDO, 2017, p. 48).

Outro elemento importante é a falta de clareza sobre quais dados deveriam ser coletados. Figueiredo lembra que a decisão do Ministério da Justiça em ter acesso imediato aos registros criminais feitos pelos estados, de forma online, fez com que a arquitetura tecnológica do Sinesp fosse desenhada, no que diz respeito às estatísticas criminais, a partir do acesso aos bancos de registro de ocorrências dos estados/DF (FIGUEIREDO, 2017, p. 48). Esta decisão implicou no desenvolvimento de módulos do Sinesp de registro de boletins de ocorrência e de inquérito policial eletrônico a serem disponibilizados para os estados/DF que ainda não contavam com essa ferramenta.

A histórica ausência de prioridade política na produção de informações sobre segurança pública se tornou um entrave na construção do SINESPJC. Segundo Figueiredo (2017), a questão da produção da informação, especialmente das informações quantitativas, só assumiu lugar relevante na agenda da política de segurança pública no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2015) (FIGUEIREDO, 2017, p. 48). A articulação política entre o governo federal e o Congresso Nacional se valeu de um projeto de lei do Senado Federal sobre

acesso aos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública e o transformou no embrião da lei do Sinesp (CONGRESSO NACIONAL, 2003).

No ano de 2012 o projeto seguiu tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (CCJC/SF), cujo parecer apresentou texto substitutivo instituindo o Sinesp. O sistema teria como propósito “criar um sistema oficial de estatística capaz de compilar e fornecer dados e informações com a precisão e o tempo necessários ao planejamento estratégico de ações de combate à criminalidade” (CONGRESSO NACIONAL, 2012).

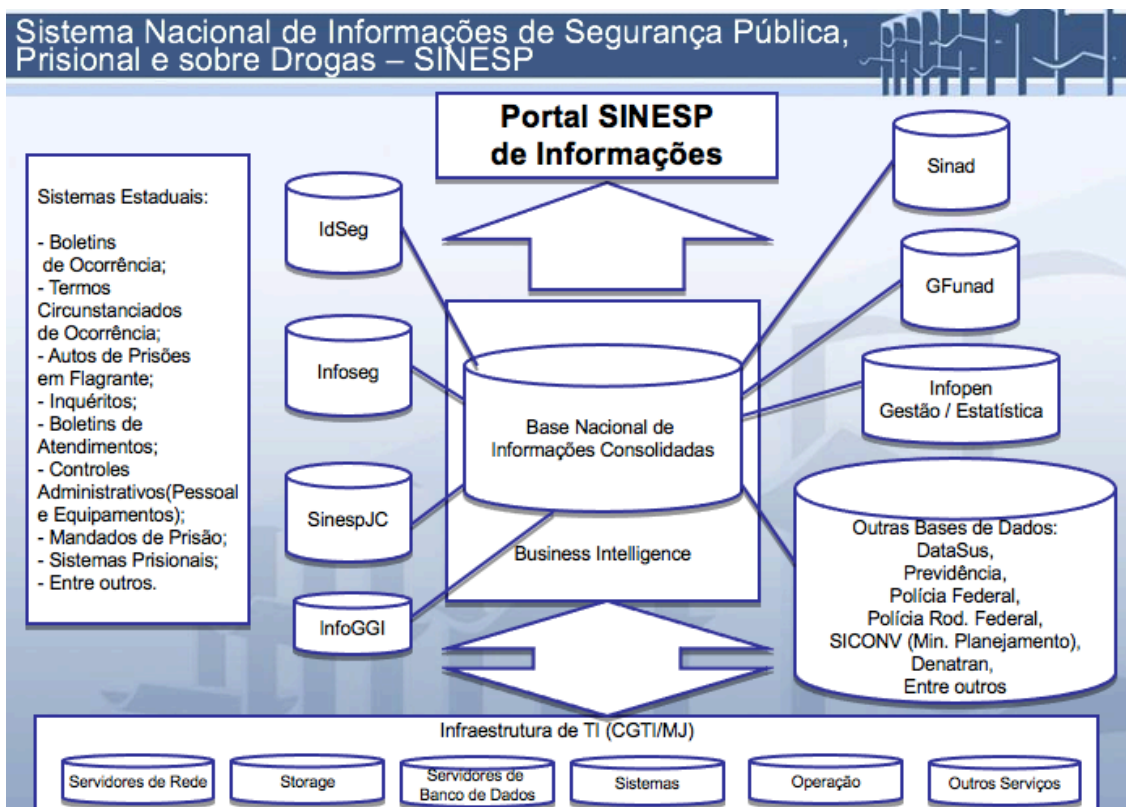
O senador Eduardo Braga, relator do parecer, apresentou as seguintes razões para o projeto substitutivo: (i) a demanda por um sistema de dados nacional e integrado no país; (ii) aprimoramento das políticas de segurança pública ante a iminência de eventos de repercussão e abrangência mundiais (como Copa do Mundo e Olimpíadas); (iii) o fortalecimento interno e externo dos órgãos de segurança pública no país com o aprimoramento da política pública (CONGRESSO NACIONAL, 2012).

Diferentemente da proposta original, o projeto de lei do Sinesp previu a coleta de dados e informações de caráter administrativo e gerencial relacionados à segurança pública, ao sistema prisional e execução penal e ao enfrentamento ao crack e outras drogas, podendo contar ainda com a adesão do Poder Judiciário, da Defensoria Pública e do Ministério Público.

Instituiu-se o apoio da União na implementação do Sinesp quando estes não dispusessem de condições técnicas e operacionais necessárias, além de incentivos para que os entes federados integrantes fornecessem ou atualizassem seus dados e informações. Caso os entes federados não alimentassem o sistema de dados, haveria a sanção de não recebimento de recursos do Pronasci e do Funpen para financiamento de programas, projetos ou ações de segurança pública e do sistema prisional (CONGRESSO NACIONAL, 2012). O projeto foi aprovado sem alterações na Câmara dos Deputados e, em seguida, foi sancionado sob a Lei nº 12. 681/2012 (BRASIL, 2012).

A Lei o definiu como “Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas” (Sinesp), na prática um portal de informações integradas, possibilitando consultas operacionais, investigativas e estratégicas, sobre segurança pública em parceria com os entes federados. A Figura 22 mostra as principais bases de dados que deverão integrar o Sinesp.

*Figura 22 Bases de dados integrantes do Portal Sinesp*



Fonte: Senasp (2012)

Atualmente, o Sinesp integra bases como do Denatran, Receita Federal, sistemas estaduais e conta com 26 módulos, com diferentes funcionalidades, a depender do público-alvo. O Sinesp-Cidadão, por exemplo, tem como público-alvo a população e é utilizado para consultas sobre furto ou roubo de veículos, mandados de prisão e pessoas desaparecidas. Já o Sinesp-Análise é uma ferramenta de Business Intelligence (BI) disponibilizada aos Estados e Municípios conveniados, a fim de promover a integração nacional dos dados e análise estatística e criminal. O Sinesp-Infoseg é uma ferramenta restrita aos profissionais de segurança pública, justiça, fiscalização e órgãos de controle que permite a pesquisa inteligente de dados e informações referentes à indivíduos, veículos, armas com acesso às bases estaduais e federais de origem.

Em relação aos dados sobre a execução penal, o Sinesp não disponibiliza qualquer informação sobre o sistema prisional e execução penal, mas existe a previsão de integração com o Sisdepen. Como vimos, a Lei do Sinesp prevê a imposição de sanções de não recebimento de recursos do Pronasci e do Funpen às autoridades que não fornecessem dados ao Sinesp. E, caso o Sisdepen se torne parte integrante do Sinesp, os estados/DF também deverão alimentá-lo, sob pena de não receberem recursos financeiros. É uma interpretação possível que pode estimular

a adesão dos entes federados ao Sisdepen, uma vez que não existe a previsão de sanção pela falta de cooperação na sua lei instituidora.

Em 2018 foi aprovada a lei que institui a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) (BRASIL, 2018b). O Sinesp se tornou um dos meios e instrumentos para a implementação da PNSPDS, especificamente na integração e a coordenação dos órgãos integrantes do Susp e das informações e dos dados de segurança pública.

A Lei aprimorou a disciplina original do Sinesp, revogando parcialmente a lei anterior. Agora o Sinesp deverá armazenar e integrar dados relacionados à segurança pública e defesa social, sistema prisional e execução penal, rastreabilidade de armas e munições; banco de dados de perfil genético e digitais e enfrentamento do tráfico de drogas ilícitas. A lei trouxe uma previsão genérica de dados da “segurança pública e defesa social” e revogou a exigência de disponibilizar informações específicas sobre ocorrências criminais, entrada e saída de estrangeiros, pessoas desaparecidas, recursos humanos e materiais dos órgãos de segurança, mandados de prisão, apreensão de drogas e taxas de elucidação de crimes.

A disponibilidade destas últimas informações passou a ser disciplinada por meio de uma Portaria Senasp n. 114/2019. A revogação do texto na lei para a regulamentação somente por meio de portaria acaba por fragilizar a alimentação dos bancos de dados e informações, especialmente aqueles que demandam um esforço metodológico de construção e padronização (como taxa de elucidação de crimes). De todo modo, a lei do Susp manteve a vedação de repasse de recursos financeiros aos entes federados que não alimentarem dados no Sinesp. Na prática, houve a manutenção da obrigação de alimentação do banco de dados, mas uma flexibilização sobre quais dados e informações serão coletados, tratados e disponibilizados.

O MJSP poderá ainda celebrar convênios com outros órgãos não integrantes do Susp, com o Poder Judiciário e o Ministério Público para compatibilização de sistemas de informação e integração de dados. Eventual omissão no fornecimento das informações legais implica em responsabilidade administrativa do agente público. É de uma previsão legal desnecessária, pois não existe restrição legal à celebração de parcerias para o compartilhamento de dados e informações. Mas demonstra a preocupação do executivo federal (autor do anteprojeto de lei do Susp) em criar pontes e mecanismos de responsabilização em caso de não cooperação.

Embora a Lei do Susp não mencione expressamente o Sisdepen, a previsão de informações sobre o sistema prisional e a execução penal fazem presumir a continuidade de integração destes sistemas e que as regras aplicáveis ao Sinesp se estenderão ao Sisdepen, como

a exigência de cooperação de outros órgãos para o fornecimento de dados sob pena de responsabilização administrativa e não recebimento de recursos.

Mas a previsão de sanção de não recebimento de recursos financeiros pelo governo federal tem uma eficácia limitada. Segundo o TCU, a Política Nacional de Segurança Pública dos últimos anos é caracterizada pelo “baixo valor transferido pela União em relação aos orçamentos de segurança pública da maioria dos estados”, o que se torna um desestímulo para investimentos na qualificação profissional na produção de dados e em tecnologia da informação (TCU, 2016).

E, apesar de o Sinesp ser uma ferramenta central para o desenvolvimento das ações do Susp e o repasse de recursos financeiros aos entes federados, persistem diversos entraves para se construir um sistema de informações em segurança pública minimamente efetivo. Até o ano de 2018 nenhum estado brasileiro havia interligado 100% das ocorrências policiais ao Sinesp, e só dez estados começaram a repassar seus dados ao sistema, ainda que parcialmente. Muitas experiências ainda estão em estágio de testes, como no Maranhão e no Rio Grande do Norte, onde, respectivamente, apenas 3% e 5% das unidades da Polícia Civil foram incluídas (MARIZ, 2017).

A falta de dados e de padronização continua sendo um grande problema que dificulta a atuação do gestor público e o processo de tomada de decisão. A dificuldade de padronização está diretamente associada ao modelo organizacional vigente para a coleta e produção de estatísticas. No Brasil, a coleta de dados criminais é realizada de forma descentralizada, sendo de responsabilidade legal das agências de estatística e das organizações policiais, como as polícias civil e militar estaduais/DF. A criação de um sistema nacional, como o Sinesp, solucionou parte da questão sobre a falta de padronização dos dados, uma vez que a compatibilização depende da internalização das rotinas de alimentação de dados no âmbito dos órgãos de segurança Pública estaduais.



## **APÊNDICE 4: AUDITORIA OPERACIONAL COORDENADA DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO (2017-2018)**

Uma das ferramentas adotadas pelo TCU para avaliação e monitoramento de políticas públicas são as auditorias operacionais coordenadas. A auditoria operacional consiste em uma modalidade de cooperação entre o TCU e Tribunais de Contas estaduais ou municipais e/ou entidades de controle externo internacionais, de forma a buscar soluções comuns por meio da troca de informações e a adoção de abordagem sistêmica sobre um tema de interesse comum (TCU, 2019a). Os resultados são a produção de informações atualizadas e independentes e a recomendação de ações que otimizem a capacidade de gestão, o cumprimento de metas ou os resultados das políticas públicas (TCEPR, 2020).

Auditorias cooperativas são um trabalho de fiscalização que favorecem o intercâmbio de conhecimentos e experiências entre instituições de controle, a disseminação de melhores práticas de fiscalização e o aperfeiçoamento de competências profissionais dos auditores. Tem como espécie as auditorias coordenadas, que se caracterizam por possuírem um núcleo comum de questões a serem analisadas por cada órgão de fiscalização, que fica responsável por adicionar outras questões de seu interesse e produzir relatórios independentes, que posteriormente serão consolidados (TCU, 2019a).

Em geral, auditorias coordenadas podem ser realizadas em cinco etapas: (i) preparação de auditoria, (ii) execução; (iii) relatório, (iv) avaliação e (v) monitoramento. A preparação contempla a escolha do tema, que exige investimento de tempo, recursos e pessoas para negociar seus termos e coordenar ações com equipes. A partir daí assina-se um acordo formal pelos representantes legais das instituições participantes sobre a forma de cooperação. A cooperação visa a recepção de auditores indicados por outra instituição participante, o compartilhamento de conhecimento mútuo e trocas de experiências e materiais (TCU, 2019a).

A reunião inicial das instituições participantes serve como oportunidade de encontro dos auditores integrantes da auditoria, a definição de planos de trabalho, a elaboração de uma matriz de planejamento e um cronograma para sincronizar os trabalhos de diferentes equipes. Nesta etapa são preparados roteiros estruturados para a coleta e análise de dados, de modo a garantir que informações coletadas de forma descentralizada tenham alto grau de consistência, facilitando a produção e análise de informações estruturadas. Após a execução da coleta e análise dos dados objeto de auditoria, devem ser produzidos relatórios individuais e/ou consolidado (TCU, 2019b).

Os relatórios consolidados trazem as principais conclusões e recomendações presentes nos relatórios individuais. Normas do TCU recomendam que ele seja divulgado para todas as partes interessadas, uma vez que pode incentivar governos a adotar medidas preventivas e corretivas, aumentar a conscientização pública e promover intercâmbio de conhecimento, por meio da apresentação de melhores práticas e experiências (TCU, 2019b).

A última etapa é a de monitoramento da implementação das deliberações e acompanhamento das providências adotadas pelos gestores em resposta ao que foi deliberado pela instituição de controle. O principal objetivo desta etapa é aumentar a probabilidade de resolução dos problemas apontados durante a auditoria, por meio da execução das deliberações ou outras medidas do gestor, bem como a identificação de barreiras e dificuldades para solucionar os problemas (TCU, 2019b).

Estes relatórios são consolidados pelas equipes técnicas do TCU e são posteriormente encaminhadas ao ministro relator da auditoria no Tribunal, que deverá elaborar uma manifestação com indicação de determinações e recomendações a serem tomadas pelos órgãos fiscalizados, e tanto o relatório quanto estes apontamentos devem ser discutidos e aprovados em sessão plenária do Tribunal.

#### **a. Por que uma auditoria operacional coordenada do sistema prisional brasileiro?**

Em 25 de janeiro de 2017, a ministra do TCU Ana Arraes acolheu a sugestão do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas (CNPGC) e propôs a realização de uma auditoria coordenada do sistema prisional, ante a ocorrência de uma série de rebeliões nos estabelecimentos prisionais que tiveram grande repercussão midiática.

Naquele mês de janeiro, ao menos 115 pessoas presas morreram após a eclosão de rebeliões dentro dos estabelecimentos prisionais do Complexo Penitenciário Anísio Jobim (Manaus/Amazonas), na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo (Boavista/Roraima) e na Penitenciária Estadual de Alcaçuz (Nísia Floresta/Rio Grande do Norte). Segundo a ministra, em um país com mais de 1.400 estabelecimentos prisionais, “a ausência de um modelo nacional de gestão, a deficiência na aplicação de recursos públicos e o descumprimento de normas de organização funcional têm por consequência a degradação do sistema prisional, o aumento da insegurança e a violação de direitos humanos” (TCU, 2017).

O escopo da auditoria coordenada do TCU com os tribunais de contas estaduais era examinar os aspectos mais relevantes da gestão operacional e de infraestrutura das penitenciárias do Brasil, bem como identificar as medidas emergenciais que estavam sendo

adotadas até então para lidar com as rebeliões ocorridas, gestão, custos e tecnologias de apoio associados ao sistema prisional (TCU, 2017). Também foi objeto de auditoria o sistema de informação das prisões e a aplicação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), que à época tinha saldo superior a três bilhões de reais (TCU, 2017).

O Funpen é a principal fonte de recursos e meios para financiamento e apoio de atividades e programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário brasileiro (BRASIL, 1994; TCU, 2019a). Por se tratar de fundo vinculado ao Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e da Segurança Pública (Depen/MJSP), o emprego destes recursos deve ser fiscalizado pelo TCU.<sup>67</sup>

O TCU assumiu o papel de coordenação dos trabalhos dos Tribunais de Contas Estaduais, o que permitiu o exame dos aspectos mais relevantes da gestão operacional e de infraestrutura das unidades penais. Além disso, o TCU ficou responsável pela auditoria dos órgãos federais.

#### **b. Quais foram as conclusões do TCU?**

Os trabalhos de fiscalização desenvolvidos pelos tribunais de contas foram pautados a partir dos seguintes temas: sistemas de acompanhamento da execução das penas, custo mensal do preso, emprego dos recursos do Funpen e gestão e fiscalização do sistema prisional. As questões que orientaram os trabalhos e as principais conclusões estão resumidas na tabela a seguir:

*Quadro 24 Questões de auditoria realizada pelo TCU sobre sistema prisional*

	<b>Questões de auditoria</b>	<b>Conclusões</b>
Primeira etapa de auditoria (nov/17)	As estratégias adotadas pela União e pelos estados/DF para prevenir ou conter as rebeliões nos estabelecimentos penais são suficientes/adequadas?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Medidas emergenciais foram efetivas apesar de falhas;</li> <li>- Ações realizadas pelo governo federal estavam alinhadas com necessidades dos estados/DF;</li> <li>- Ausência de critérios para custo de vaga;</li> <li>- Ausência de clareza normativa sobre Funpen e saldo remanescente;</li> </ul>
	O acompanhamento da execução das penas está em conformidade com o	- Ausência de informações confiáveis sobre presos;

<sup>67</sup> Sobre o Funpen e as conclusões do TCU sobre o repasse de recursos federais aos estados, ver item [Apêndice 1](#).

Segunda etapa de auditoria (mar/18)	previsto na Lei 12.714/2012 (Lei do Sisdepen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necessidade de incorporação de dados judiciais;</li> <li>- Ausência de integração das bases de dados;</li> <li>- Existência de atrasos e entraves no desenvolvimento do Sisdepen;</li> </ul>
	A alocação de presos nos estabelecimentos prisionais observa o previsto na LEP?	- Inconsistências nos cadastros de presos nos estados/DF;
	A Defensoria presta serviço integral e gratuito dentro e fora dos estabelecimentos penais em consonância com a LEP?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de dados das DPE sobre público-alvo e ramo de processos;</li> <li>- Ausência de defensores na execução penal;</li> </ul>
	Em que medida os gestores responsáveis por gerir e implementar políticas públicas voltadas ao sistema prisional conhecem o custo mensal do preso de cada estabelecimento penal de forma a avaliar a gestão do sistema?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desconhecimento de custo mensal do preso;</li> <li>- Descumprimento de norma do CNPCP sobre padronização dos custos;</li> <li>- Informações de baixa qualidade sobre despesas;</li> </ul>
	O controle exercido sobre os recursos do Funpen repassados aos fundos dos estados/DF está em conformidade com os requisitos legais e normas do Depen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risco de acúmulo dos recursos do Funpen sem efetiva geração de vagas;</li> <li>- Insuficiência de condicionantes legais para repasse dos recursos do Funpen aos fundos;</li> <li>- Controle dos recursos deve ter participação de organizações locais;</li> </ul>
	O recurso tecnológico da solução da monitoração eletrônica está adequadamente implantado e disponível?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inexistência de centrais de monitoração em todos os estados/DF;</li> <li>- Recursos disponíveis não foram aplicados;</li> </ul>
	A estrutura de governança da política pública no sistema prisional é aderente às componentes ‘coordenação’ e ‘institucionalização’?	- Escassez de institucionalização e coordenação da política prisional;
	A fiscalização do sistema prisional exercida pelos órgãos da execução penal atende aos objetivos da LEP?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deficiências no planejamento das fiscalizações feitas pelo Depen/CNPCP;</li> <li>- Ausência de publicidade das medidas adotadas pelos MP;</li> <li>- Conselhos Penitenciário e da Comunidade não desempenham plenamente suas funções;</li> </ul>

Fonte: elaboração própria a partir de TCU (2017; 2018)

A seguir destacamos as conclusões relacionadas aos critérios de legalidade (atendimento ao disposto na Constituição Federal e na LEP) e às denominadas “estruturas de

governança” pelo TCU, ou seja, os indicadores de institucionalização e coordenação da política prisional nos estados participantes da auditoria.

Em relação aos critérios de legalidade, as auditorias investigaram o atendimento às regras sobre uso de recursos do Funpen, à Lei de Execução Penal e à Lei 12.714/2012, que estabelece que os dados e as informações da execução da pena deverão ser mantidos e atualizados em sistema informatizado de acompanhamento da execução da pena (BRASIL, 1984c; 2012c). No que se refere aos sistemas informatizados estaduais, concluiu-se que nenhum dos estados fiscalizados possui um sistema compatível com a previsão legal, seja pela incompletude de informações disponibilizadas, seja pela falta de interoperabilidade entre os sistemas dos diversos atores que atuam no sistema penitenciário (TCU, 2017).

Quanto ao atendimento aos dispositivos da Lei de Execução Penal, o TCU também reitera o quadro de falta de vagas em todos os estados fiscalizados. A maior parte das rebeliões registradas entre outubro de 2016 e maio de 2017 ocorreram em unidades penais com déficit de vagas, ou seja, 78% dos casos de rebelião se deram em estabelecimentos com excesso de lotação. Dados atualizados indicam que, os 18 estados analisados têm uma população de 315.448 presos, entre condenados e provisórios para 178.296 vagas. Constatou-se fragilidade e inconsistências no cadastramento de presos a cargo da administração penitenciária dos Estados, e as defensorias públicas não possuem informação de qualidade no que se refere à quantificação do público-alvo a ser atendido e ao detalhamento dos processos autuados por ramo. Também há indicativos de defensorias que não dispõem de quantidade suficiente de profissionais atuando no âmbito das execuções penais. (TCU, 2017, p. 54)

Os resultados da auditoria coordenada revelam que mais da metade dos 17 Estados fiscalizados não calcularam o custo mensal de cada preso nos três anos anteriores. Quando este cálculo é feito, os governos estaduais seguem regras próprias, desconsiderando os parâmetros estabelecidos pelo governo federal. A variação do custo de vaga entre os estados é de até 70%, o que significa, para o TCU, a inexistência de critérios para a aceitação de custo de vaga e o risco de aplicação de recursos federais em obras superfaturadas (TCU, 2017, p. 53)<sup>68</sup>. Além disso, entre os anos de 2015 a 2017 quase dois bilhões foram repassados aos Estados para melhorias do sistema prisional. O TCU constatou que 74% dos estados que receberam repasses tiveram execução financeira nula, sem criação de nenhuma nova vaga (TCU, 2017). Ou seja, apesar do significativo volume de recursos, a capacidade executiva dos governos se mostrou

---

<sup>68</sup> Sobre as dificuldades em se definir o custo mensal da pessoa presa e as tentativas de padronização deste indicador, ver [capítulo 5](#).

baixíssima, e um grande volume destes recursos ficaram acumulados sem efetiva geração de vagas prisionais (TCU, 2018).

Em relação à interação entre diferentes atores que participam da implementação da política penitenciária, os Tribunais de Contas avaliaram a existência e formalização de política pública prisional integrada em âmbito estadual e com o Poder Judiciário e Ministério Público. A conclusão é que apenas um dos estados/DF elaborou um “Plano Integrado para Melhoria do Sistema Prisional e o Cumprimento das Medidas Provisórias da Corte Interamericana de Direitos Humanos”, elaborado pelo governo do estado de Rondônia, Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública (TCU, 2018; RONDÔNIA, 2011).

A articulação entre os órgãos e Poderes estaduais/distritais está presente em alguns dos estados analisados. Nove dos 18 Tribunais respondentes indicam a existência de fóruns de articulação para tratar de questões relacionadas ao sistema prisional, sendo que apenas um deles não está formalizado (TCU, 2018). Estes fóruns são uma instância de diálogo, coordenação e troca de informações entre diferentes agentes com objetivos comuns. No caso da auditoria, considerou-se como fóruns de articulação da política prisional nos estados quaisquer lócus de integração de diferentes órgãos de execução penal. A Tabela abaixo indica o tipo de órgão que foi considerado pela auditoria como um fórum de articulação, o responsável pela coordenação e o estado de origem:

*Quadro 25 Existência de fóruns de articulação em âmbito estadual/distrital*

<b>Fórum de articulação</b>	<b>Iniciativa/coordenação</b>	<b>Estado/DF</b>
Conselho Penitenciário – Secretaria de Administração, de Segurança MPF, MPE, OAB, PM e DPE	Poder executivo estadual	Rondônia Paraíba
Câmara Setorial de Administração Penitenciária – Secretarias de Estado, Tribunal de Justiça, MP e DPE	Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP) <sup>69</sup>	Bahia
Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário – Poder Judiciário, PM, Secretaria de Justiça, Direitos Humanos, MP, DPE e outros	Tribunal de Justiça	Mato Grosso Tocantins Maranhão Minas Gerais Paraná

<sup>69</sup> [https://www.tce.ba.gov.br/images/relatorio\\_9397\\_2017.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/relatorio_9397_2017.pdf)

Fórum interinstitucional carcerário – cooperação entre Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, MPE e DPE	Tribunal de Justiça	Rio Grande do Sul
---	---------------------	-------------------

Fonte: elaboração própria a partir de TCU (2018)

Em um de seus votos, a ministra Ana Arraes concluiu que a gestão do sistema prisional requer a coordenação de atores pertencentes aos Poderes Executivo e Judiciário, do Distrito Federal e dos Municípios. E o Tribunal de Contas da União, como órgão de controle externo do governo federal, deve atuar juntamente com os demais tribunais de contas na busca por uma solução que contemple a interdisciplinaridade e múltipla coordenação institucional entre as várias esferas de governo (TCU, 2017).

Em relação à coordenação entre diferentes órgãos de execução penal, a auditoria traz exemplos de lócus de articulação institucional, como os conselhos penitenciários e grupos de monitoramento/comitê gestor do sistema carcerário. O TCU se limitou a apontar a existência ou não desta rede de atuação em cada estado/DF, sem especificar funcionamento, ações ou metas (TCU, 2018, p. 46-47).<sup>70</sup>

Já os grupos de monitoramento e fiscalização (GMF) e os comitês gestores são órgãos integrantes da estrutura de todos os Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais (CNJ, 2009). São responsáveis pelo monitoramento e fiscalização do sistema carcerário e do sistema de execução de medidas socioeducativas (destinado a menores infratores). Os GMF buscam promover ações conjuntas para melhoria das condições jurisdicionais e administrativas do cumprimento da pena. O “Comitê Gestor permanente de políticas públicas penitenciárias” do estado do Paraná, por exemplo, é um produto do GMF/PR, para intensificar a “atuação participativa de órgãos relacionados ao Sistema Penitenciário” (PARANÁ, 2016). Trata-se de um grupo interinstitucional de busca de soluções para os problemas penitenciários do Estado, e conta com a participação de órgãos do judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, OAB, secretarias estaduais, conselho penitenciário e conselhos da comunidade.

Os GMF estão presentes em todos os Tribunais de Justiça, mas a auditoria do TCU falha em não apontar a existência da maior parte deles. Duas explicações são possíveis. A primeira é que os auditores dos TCE não reconheceram os GMF como meio de coordenação da política penitenciária em âmbito local. A segunda é que os próprios servidores estaduais

<sup>70</sup> Os conselhos penitenciários têm previsão na LEP e atuam como órgãos consultivos e fiscalizadores da execução da pena (BRASIL, 1984c). Cada estado regula o funcionamento dos conselhos, e nem sempre tem a participação de representantes dos Poderes Judiciário e Legislativo. A auditoria trouxe como exemplos de articulação os conselhos penitenciários dos estados de Rondônia e da Paraíba, cujo regulamentos impõem a participação de especialistas, gestores estaduais, Defensoria Pública, Ministério Público e sociedade civil, mas em nenhum deles há previsão de representantes de outros Poderes (PARAÍBA, 1965; RONDÔNIA, 2010).

entrevistados para a auditoria não conheciam ou não viam os GMF como um espaço formal de articulação interinstitucional, mas apenas um órgão ligado ao Judiciário. Um exemplo ilustrativo são as informações prestadas pelo TCE/MG:

“O TCE/MG demonstrou informações desencontradas apresentadas pelos atores da execução penal. Enquanto o poder judiciário informou articular-se por meio do GMF, o Poder Executivo informou não haver fóruns ou similares para articulação com o Poder Judiciário/Ministério Público e o Ministério Público confirmou a resposta negativa” (TCU, 2018, p. 44).

A partir do relatório da auditoria coordenada do TCU conclui-se que poucos TCE e órgãos locais reconhecem os GMF como grupo interinstitucional de coordenação da política prisional. Dos 18 TCE respondentes da auditoria, 11 informaram não existir fórum de articulação, e apenas cinco mencionaram de forma expressa as ações do GMF.



## **APÊNDICE 5: DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL RELACIONADAS AO SISTEMA PENITENCIÁRIO**

### **a) Limites e obrigações para a atuação do Poder Executivo em matéria penitenciária**

- **[SET/1996] Pedido de intervenção federal no estado de Mato Grosso (IF 114)**

A Constituição Federal, como regra geral, não admite a intervenção da União nos Estados/DF, salvo em determinadas situações, como manutenção da integridade nacional, garantir exercício dos Poderes, entre outras (BRASIL, 1988). A depender do motivo, a decretação de intervenção pelo Presidente da República dependerá de solicitação do Poder Legislativo, do Poder Executivo ou de requisição do STF. Em duas situações específicas o STF deverá emanar ordem judicial (“provimento”) que obriga (não é solicitação, como nos casos anteriores) e vincula o Presidente a decretar a intervenção federal: (i) recusa à execução de lei federal e (ii) inobservância de princípios constitucionais, como a forma republicana, o sistema representativo, os direitos da pessoa humana, entre outros.

De acordo com Garcia (2014), a maior parte dos pedidos de intervenção federal julgados pelo STF entre os anos de 2003 e 2013 analisou o descumprimento de decisão judiciais quanto a pagamento de precatórios judiciais. Não foram encontrados outros estudos que debatam o tema, mas a pesquisa realizada na presente tese aponta a existência de apenas três pedidos de intervenção federal relacionados à custódia de pessoas. O primeiro é o pedido de a intervenção federal no estado de Mato Grosso (IF 114), julgado em 1991, cuja decisão foi publicada apenas em 1996; a situação do presídio Urso Branco (IF 5129), e as violações ocorridas no Centro de Atendimento Juvenil Especializado (CAJE) em Brasília (IF 4822). Este tópico e o seguinte resumem os dois primeiros casos.

O pedido de intervenção federal n. 114 foi ajuizado pelo Procurador Geral da República, sob o fundamento da inobservância dos direitos da pessoa humana, em razão de ato de extrema violência praticada contra três presos em Matupá/MT.

Em novembro de 1990, policiais civis e militares conseguiram fazer com que três indivíduos depusessem suas armas e saíssem de uma residência onde mantinham crianças e adultos como reféns. A família foi liberada após conversações entre os sequestradores e o policial militar que comandava a operação. Ao deixarem a casa, eles foram colocados num automóvel, acompanhados por policiais que, até então, os protegiam contra dezenas de pessoas que queriam linchá-los. Poucos minutos depois, os três presos apareceram em outro local, fora

do veículo, ainda acompanhados de policiais, já apresentando lesões corporais. Mais tarde, apareceram, ainda com vida, jogados no chão, tendo pela frente dezenas de pessoas que gritavam, desejando a morte dos três. Em seguida, foi atirada gasolina sobre os homens e ateado fogo sobre seus corpos. As cenas foram exibidas pela televisão e chocaram o país (STF, 2010).

Para a maioria dos ministros do STF, a despeito da violência e perversidade e o desrespeito a dignidade da pessoa humana, o episódio foi brutal, porém isolado, e que não haveria razões suficientes que ensejassem uma intervenção federal. Consideraram que a existência de um inquérito policial para averiguação dos responsáveis e “providências judiciais determinadas” demonstraram a ação do estado do Mato Grosso em punir os responsáveis (STF, 1991, p. 12). Em resumo, “seria necessário uma situação de fato de insegurança global dos direitos humanos, desse que imputável não apenas a atos jurídicos estatais, mas à ação material ou à omissão por conivência, por negligência ou impotência dos Poderes estaduais responsáveis” (STF, 1991, p. 35).

Os votos dos ministros se concentraram no ineditismo do caso e nos limites que o instituto da intervenção federal tem no ordenamento jurídico, em vista do processo de redemocratização recente. Mas é interessante notar, pelo excerto acima do voto do ministro Sepúlveda Pertence, a imputação de responsabilidade dos governos estaduais em assegurar os direitos humanos de seus custodiados e, constatado o cenário de negligência ou omissão, seria admissível a intervenção federal. No pedido de intervenção federal no sistema penitenciário de Rondônia, apresentado em 2008, a PGR traz um esforço argumentativo em distinguir o caso de Matupá da situação de Rondônia. Sendo o IF 114 o único precedente do STF sobre o tema, foi preciso explicitar, em relação ao Presídio de Urso Branco, a negligência do estado de Rondônia em adotar medidas necessárias para assegurar os direitos de seus custodiados, bem como a punição dos eventuais responsáveis.

- **[JAN/2002 e OUT/2008] Massacre em Urso Branco e pedido de intervenção federal no sistema penitenciário de Rondônia (IF 5129)**

A Casa de Detenção José Mário Alves, conhecida como Urso Branco, foi construída no final da década de 1990 na cidade de Porto Velho (RO), com capacidade inicial para 360 presos provisórios. Mas desde a sua inauguração, o governo estadual manteve presos provisórios e condenados no mesmo local. Trata-se da maior unidade prisional da região norte do país.

De acordo com o Ministério Público Federal, entre os anos de 2000 e 2008 contabilizaram-se mais de cem mortes e dezenas de lesões corporais, fruto de motins, rebeliões

entre presos e torturas eventualmente perpetradas por agentes penitenciários do Presídio (STF< 2008). No mês de novembro dos anos 2000, uma rebelião implicou na morte de três presos e deixou outros 30 feridos. Na passagem do ano de 2001 para 2002, um suposto remanejamento de presos entre as celas levou à outra chacina e execuções sumárias. Ao final, foram encontradas 27 pessoas mortas.

Estas violações aos direitos básicos dos presos instigaram a Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Porto Velho (CJP) e a organização não-governamental “Justiça Global” a informar a situação à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH/OEA) e requerer medidas cautelares para proteção das pessoas privadas de liberdade em Urso Branco. Dada a gravidade da denúncia e dos relatos, a CIDH remeteu o pedido à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), instância jurisdicional do sistema interamericano de direitos humanos da OEA, e cujas decisões têm efeito vinculante e caráter obrigatório para o estado brasileiro.

A Corte IDH fez as seguintes recomendações no caso de Urso Branco: adoção de todas as medidas necessárias para proteger a vida e a integridade pessoal de todos os internos no Presídio Urso Branco, incluindo-se a apreensão das armas que se encontravam em poder dos internos; identificação dos responsáveis pelos acontecimentos e imposição de respectivas sanções; apresentação das medidas adotadas; disponibilização de lista completa com identificação de todas as pessoas reclusas e a prestação bimestral de informações à Corte.

Entre os anos de 2002 e 2005 a Corte IDH expediu outras quatro Resoluções ao estado brasileiro, com recomendações complementares às medidas determinadas inicialmente, “tendo em vista a não cessação da situação de perigo de vida aos detentos do Presídio Urso Branco” (STF, 2008). Uma das medidas recomendadas foi a criação de mecanismos apropriados para a coordenação do cumprimento das medidas provisórias da Corte. Em resposta, criou-se a “Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana”, composta por representantes do governo federal, estadual, representantes das organizações não governamentais CJP e Justiça Global e da OAB, com previsão de reuniões bimestrais e monitoramento das medidas implementadas pelo estado de Rondônia.

Mas as recomendações da Corte IDH não foram suficientes para assegurar a integridade física dos presos do Presídio de Urso Branco. De acordo com relatório da CJP e Justiça Global, no ano de 2006 constatou-se a ocorrência de tortura praticada por policiais

militares e agentes penitenciários contra internos e tratamentos degradantes e desumanos, alguns inclusive com a participação do diretor de segurança e do diretor geral da unidade<sup>71</sup>.

Para o Ministério Público Federal, as medidas judiciais e administrativas adotadas em relação às violações de direitos dos custodiados em Urso Branco são insuficientes. Um pedido judicial do Ministério Público de Rondônia para promoção de reformas na unidade penal e a realização de concurso para provimento dos cargos de agente penitenciário, no ano de 2002, não havia sido julgado mais de seis anos depois.

Após oito anos de investigação e tramitação do processo, a apuração de responsabilidade das 27 mortes ocorridas no ano de 2002 implicou na condenação, pelo Tribunal do Júri, de 17 presos acusados de participação no massacre (MEHL, 2010). Os três agentes públicos denunciados - o então diretor geral do presídio, o ex-diretor de segurança e o ex-Superintendente de Assuntos Penitenciários foram absolvidos. Os agentes eram acusados de serem responsáveis por misturar detentos de facções inimigas e jurados de morte no mesmo pavilhão, o que teria provocado o massacre. Eles negaram participação e disseram ter obedecido a ordens superiores e a uma recomendação judicial que pedia a transferência dos ameaçados de morte para o mesmo pavilhão onde estavam os demais presos (CARRAZAI, 2011).

Para o MPF, a desídia do governo estadual não reside somente na investigação dos responsáveis pelos assassinatos dos internos do presídio Urso Branco, mas também, ao desconhecimento de quantos e quais internos, de fato, foram mortos. Neste sentido, em outubro de 2008 – ou seja, antes do julgamento dos acusados pelo Tribunal do Júri, mas após uma série de recomendações da Corte IDH ao Estado brasileiro – o MPF solicitou que o STF determinasse uma intervenção federal no estado de Rondônia por violação a direitos humanos no presídio Urso Branco. A justificativa é que as outras ações judiciais iniciadas não foram suficientes para assegurar os direitos dos custodiados e apurar os abusos contra os detentos. O pedido de intervenção federal não havia sido julgado pelo STF até o mês de março de 2021.

As recorrentes denúncias das organizações não governamentais e a pressão das recomendações da Corte IDH catalisou um movimento articulação de fiscalização e monitoramento no Presídio. Em resposta à Corte IDH, firmou-se um “Pacto para melhoria do sistema prisional do estado de Rondônia e levantamento das medidas provisórias outorgadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos”, entre governo federal (Depen, SDH/Presidência, Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) e Ministério

---

<sup>71</sup> De acordo com o Relatório de Sindicância Administrativa Disciplinar (n. 075/2005/COGESP/SEAPEN) da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Estado de Rondônia (SEAPEN/RO), citado na petição inicial da ADI 5129 (STF, 2008, p. 6).

das Relações Exteriores – Divisão de Direitos Humanos (DDH), governo estadual de Rondônia, Ministério Público, Defensoria Pública e Poder Judiciário do Estado de Rondônia (RONDÔNIA, 2011).

O Pacto é uma das respostas apresentadas pelo Estado brasileiro às organizações não governamentais peticionárias e à Corte IDH, explicitando os compromissos assumidos e plano de ações de modo a levantar (“suspender”) as medidas provisórias outorgadas pela Corte IDH em relação ao presídio “Urso Branco”.

A formalização ocorreu no mês de agosto de 2011, e teve por objeto a melhoria do sistema prisional do estado de Rondônia e levantamento das medidas provisórias outorgadas pela Corte IDH. O “Pacto” previu investimentos em infraestrutura de curto (até dezembro de 2012), médio (até dezembro 2013) e longo prazo (a partir de 2014) para construção e estruturação de estabelecimentos penais, o dimensionamento e qualificação do quadro de pessoal, a apuração dos fatos e responsabilização, entre outros (RONDÔNIA, 2011).

Um dos compromissos assumidos pelo governo federal foi a manutenção da Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, responsável pelo monitoramento do Presídio e presidida pelo Depen/MJ. Semestralmente, os órgãos estaduais e o governo federal se reúnem com os peticionários para avaliar o andamento das medidas que foram estabelecidas pela Corte IDH (RONDÔNIA, 2015).

O Poder Judiciário de Rondônia é órgão participante do Conselho Especial, e ao mesmo tempo promove o monitoramento do sistema penitenciário por meio do “Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário”, instituído no ano de 2010, atendendo à recomendação do CNJ (CNJ, 2009). O GMF promove a interlocução de ações entres os Poderes Executivo e Judiciário, e contribuiu, como resultado concreto, na redução do percentual de presos provisórios no estado de Rondônia, o menor índice do país (RONDÔNIA, 2020).

- **[AGO/2015] Possibilidade de impor a realização de obras em estabelecimentos penais para garantir direitos fundamentais (RE 592.581)**

O Ministério Público do estado do Rio Grande do Sul ingressou com um recurso contra decisão do Tribunal de Justiça que concluiu que não caberia ao Poder Judiciário determinar ao Executivo a realização de obras em estabelecimento prisional, sob pena de invasão à matéria reservada à Administração Pública.

Inicialmente, o Ministério Público ajuizou ação civil pública para que fosse determinada uma reforma geral no Albergue Estadual de Uruguaiana. O juiz de primeiro grau

decidiu pela reforma do local no prazo de seis meses. Mas, em recurso do governo estadual, o Tribunal de Justiça reconheceu a precariedade das condições a que estavam submetidos os presos do Albergue constitui violação à integridade física e moral das pessoas custodiadas. Contudo, considerou que a determinação de reforma implicaria em ingerência na Administração Pública, pois trata de matéria orçamentária (STF, 2015c). O Ministério Público recorreu ao STF, alegando que questões de ordem orçamentária não podem impedir a implementação de políticas públicas que visem garanti-los.

O relator do caso, ministro Ricardo Lewandowski, lembrou dos relatos de precariedade dos estabelecimentos prisionais desde o período imperial até os dias atuais, em que relatórios de inspeção do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) e os mutirões carcerários do CNJ escancaram as péssimas instalações físicas. Para Lewandowski, o Poder Judiciário não pode se omitir quando os órgãos competentes comprometem a eficácia dos direitos fundamentais individuais e coletivos (STF, 2015c, p. 39). Assim, aos juízes seria lícito intervir somente nas situações em que evidencie um “não fazer comissivo ou omissivo por parte das autoridades estatais que coloque em risco, de maneira grave e iminente, os direitos dos jurisdicionados” (STF, 2015c, p. 40).

Para o relator, não é um argumento defensável para a não realização das obras necessárias a falta de verbas, pois há um grande volume de recursos do Funpen contingenciados, “basta que os entes federados apresentem projetos e firmem convênios para realizar obras” (STF, 2015c, p. 42).

Os demais ministros acompanharam a proposta do relator, reconhecendo que compete ao Judiciário agir para garantir aos presos tratamento penitenciário digno, como forma de preservar seus direitos fundamentais. Interessante destacar o argumento trazido pelo ministro Marco Aurélio, que comparou o caso com outro julgado alguns anos antes pelo Tribunal, para defender a possibilidade de atuação do Judiciário em matéria de políticas públicas para assegurar direitos fundamentais. Segundo o ministro, haviam decidido que seria possível determinar providências ao estado de São Paulo para realizar obras em escolas públicas visando ao acesso de estudantes em cadeira de rodas. Para Mello, a natureza constitucional da política pública reclamada, a correlação com os direitos fundamentais (dos estudantes e das pessoas custodiadas) e a notoriedade do fato (omissão ou prestação deficiente da Administração) caracterizam a possibilidade de atuação do Poder Judiciário (STF, 2015c, p. 127).

No mesmo julgamento o Tribunal definiu uma tese de repercussão geral, que passa a ter eficácia vinculante às demais instâncias do Poder Judiciário em casos semelhantes: “É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção

de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o artigo 5º (inciso XLIX) da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos Poderes” (STF, 2015c).

**b) Garantias de direitos constitucionais e convencionais relacionados ao cumprimento de pena**

- **[FEV/2006] Inconstitucionalidade do regime integralmente fechado e as alterações no regime dos crimes hediondos**

A Lei nº 8.072, de 1990, introduziu na legislação penal um novo regime de cumprimento de pena àqueles condenados por crimes definidos como “hediondos” (BRASIL, 1990). A Lei traz uma relação dos crimes aos quais se aplicam regras mais rigorosas para a aquisição de direitos de execução penal, como o livramento condicional e a progressão de regime, e veda a possibilidade de fiança, anistia ou indulto.

Em sua redação original, a Lei previu que as pessoas condenadas por crimes hediondos (latrocínio, homicídio qualificado, estupro, entre outros), tortura, tráfico de drogas afins e terrorismo deveriam cumprir toda a pena em regime fechado, ou seja, vedava o direito à progressão de regime. Era um regime de exceção à sistemática ao sistema progressivo de penas criado com a reforma da parte geral do Código Penal e da Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984a; 1984c).

A Lei provocou um intenso debate jurídico sobre a violação aos direitos das pessoas custodiadas pelo Estado e quanto ao seu impacto no sistema penitenciário. O principal efeito da vedação foi o número de pessoas condenadas por crimes hediondos afetavam diretamente a lotação dos estabelecimentos prisionais. Crimes hediondos tem previsão de penas mais altas e, a obrigatoriedade de cumprimento integral em regime fechado refletia na custódia da pessoa condenada por vários anos, agravando o quadro de superlotação.

Por anos a convencionalidade (compatibilidade com tratados internacionais) e a constitucionalidade deste dispositivo foi questionada no STF, sob o fundamento de violação aos princípios da individualização da pena, da dignidade da pessoa humana e da vedação às penas cruéis e degradantes (BRASIL, 1988). Considerando que a legislação define que a execução penal deve visar à reintegração social da pessoa condenada, a permanência integral na prisão teria apenas um efeito neutralizador pelo seu isolamento (STF, 2006, p. 51).

Contraditoriamente, a lei manteve a possibilidade de livramento condicional, depois do cumprimento de uma certa quantidade de pena.

Por mais de 15 anos a composição dos ministros do STF pendia para a manutenção da lei, salvo os ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, que sempre votaram pela inconstitucionalidade (STF, 1993). Com a mudança na composição dos ministros, a questão foi novamente debatida no ano de 2006, quando se declarou a inconstitucionalidade da proibição da progressão de regime.

Alguns ministros criticaram a edição da Lei dos Crimes Hediondos, cuja edição se insere em um “movimento de exacerbação de penas como solução ou como arma bastante ao combate à criminalidade só tem servido a finalidades retóricas e simbólicas de aplacar a intranquilidade social” (STF, 2006, p. 209). Com a declaração de inconstitucionalidade, havia uma preocupação sobre os efeitos que a decisão teria sobre os processos de execução penal das pessoas condenadas por crime hediondo. Os ministros que votaram pela inconstitucionalidade reiteraram o papel do juiz de execução penal para decidir sobre a possibilidade de progressão no caso concreto, uma vez que a decisão, “na referida lei, em acatamento a princípios basilares da boa execução penal, não configurará, de modo algum, a abertura de portas dos presídios” (STF, 2006, p. 201).

Na prática, após a decisão do STF todas as pessoas condenadas por crime hediondo poderiam requerer ao juiz a progressão de regime segundo a regra geral da Lei de Execução Penal (cumprimento de no mínimo um sexto da pena). Em certa medida, a decisão do STF esvaziou o cerne do rigor imposto pela Lei dos Crimes Hediondos e, acabou por facilitar a progressão daqueles que cumpriam pena à época. A reação dos Poderes Executivo e Legislativo foi imediata. Um mês após a decisão o Poder Executivo encaminhou anteprojeto de lei propondo um novo regulamento para os crimes hediondos, compatível com o entendimento do STF.

A exposição de motivos do Projeto de Lei nº 6.793/2006 aponta a “necessidade de estabelecer tratamento mais severo para os crimes definidos como hediondos ou a eles equiparados”, de forma a “aumentar o rigor da administração da pena em casos considerados mais graves pela lei penal, seguindo os critérios estabelecidos pela Lei no 8.072, de 1990, mas de forma compatível com o princípio constitucional de individualização da pena, tal como interpretado pelo Supremo Tribunal Federal” (CONGRESSO NACIONAL, 2006). Este projeto foi transformado na Lei nº 11.464, de 2007, que definiu que a pena por crime hediondo será cumprida inicialmente em regime fechado, e a progressão de regime exige o cumprimento de dois quintos da pena (se primário) ou três quintos da pena (se reincidente) (BRASIL, 2007).



Desde então a Lei sofreu outras alterações legislativas, principalmente para inclusão de novos crimes no rol de hediondos. Mais recentemente, o pacote anticrime promoveu uma série de mudanças na legislação penal e processual penal, inclusive de toda a sistemática de progressão de regime. Antes o deferimento da progressão variava de acordo com o crime (comum ou hediondo) e condição processual da pessoa (primária ou reincidente), sendo imposto o cumprimento mínimo de uma fração temporal (um sexto, dois quintos, três quintos da pena). A partir de 2019, a progressão varia segundo os seguintes critérios: (i) tipo de crime (sem/com violência ou grave ameaça; hediondos, organização criminosa ou milícia privada) e (ii) condição da pessoa condenada (gestante ou mãe; primário ou reincidente). O Quadro 26 sintetiza a nova sistemática da lei (BRASIL, 2019a):

*Quadro 26 Regras para a progressão de regime da Lei nº 13.964/2019*

<b>Crime</b>	<b>Condição da pessoa</b>	<b>Lapso temporal</b>
Crimes sem violência ou grave ameaça à pessoa	Primária	16%
	Reincidente	20%
Crimes sem violência ou grave ameaça à pessoa	Primária	25%
	Reincidente	30%
Crimes hediondos ou equiparados	Primária	40%
	Reincidente	60%
Crimes hediondos ou equiparados com resultado morte	Primária	50%
	Reincidente	70%
Organização criminosa estruturada para prática de crime hediondo		50%
Crime de constituição de milícia privada		50%
Mulher gestante ou mãe responsável por crianças ou pessoas com deficiência	Primária	1/8 (equivale a 12%)

Fonte: elaboração própria a partir de BRASIL, 2019b.

A reforma legislativa tornou a progressão de regime mais rigorosa, tanto para os condenados por crime comuns quanto hediondos. Antes, o cumprimento de um sexto da pena (aproximadamente 16% da pena) era aplicável a pessoa condenada por qualquer crime, salvo hediondos. A partir de agora, aplica-se somente à pessoa primária incurso em crime sem violência ou grave ameaça. Para os crimes hediondos, o lapso temporal permaneceu o mesmo (2/5 equivale a 40%; 3/5 equivale a 60%), exceto para os crimes que resultem em morte (latrocínio, lesão corporal, homicídio qualificado, extorsão qualificada e epidemia).

Além da alteração nas regras de progressão, o pacote anticrime também aumentou o tempo máximo de pena privativa de liberdade de 30 para 40 anos. A análise do processo legislativo que deu origem à lei apontou uma série de sugestões defendendo maior rigor da

execução penal no tratamento de organizações criminosas. Contudo, nem justificativa do projeto, e tampouco os pareceres da Comissão Especial apontaram dados empíricos que justificassem a escolha destes lapsos temporais, e o impacto orçamentário e demográfico que a alteração terá na população prisional do país.

- **[MAI/2016] Impossibilidade de cumprimento de pena em regime mais grave (RE 641.320)**

Em 2011, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul determinou a um condenado em regime semiaberto o cumprimento da pena privativa de liberdade em prisão domiciliar, enquanto não houvesse vaga em estabelecimento penal compatível. O Ministério Público recorreu desta decisão ao STF, argumentando que, mesmo que não houvesse vagas em regime semi-aberto, o Judiciário não poderia conceder prisão domiciliar fora das situações previstas em lei ou de “forma genérica e abstrata”

A questão central do caso foi a seguinte: o Tribunal de Justiça entendeu que o preso não poderia ser responsabilizado por uma falha do Estado, que não oferece vagas adequadas, e nestes casos deveria ir para um regime mais brando (como a prisão domiciliar). Mas o entendimento não é consensual, e existem decisões impondo o cumprimento de pena em regime fechado, em caso de vagas no regime semiaberto. Este entendimento contribui para que o preso cumpra pena em um regime mais rigoroso do que o previsto em sua sentença por conta de uma falha estatal de não criar vagas suficientes.

O relator do caso, ministro Gilmar Mendes, reconheceu a relevância do tema, que alcança um grande número de pessoas interessadas e de decisões entre os tribunais. Por isso o ministro decidiu convocar uma audiência pública para discutir a possibilidade de fixar a prisão domiciliar às pessoas condenadas em regime semiaberto quando não existir estabelecimento que atenda aos requisitos legais.

As audiências públicas realizadas no STF têm previsão legal e são convocadas a critério do ministro relator do caso, para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e membros da sociedade em determinado assunto, contribuindo com esclarecimentos técnicos, científicos, administrativos, políticos, econômicos e jurídicos (BRASIL, 1999). O ministro justificou a convocação da audiência tendo em vista os efeitos que a decisão do STF poderia ter em relação a todo o sistema penitenciário brasileiro, e como forma “de se conhecer melhor as estruturas e condições dos estabelecimentos destinados, em todo o país, aos regimes de cumprimento de pena e às medidas socioeducativas” (STF, 2016b).

O ministro Gilmar Mendes deferiu a participação de 28 instituições públicas e privadas e também autoridades, entre as quais o Ministério da Justiça, governos estaduais, CNJ e o Conselho Federal da OAB. Após ouvir os relatos de representantes da Defensoria Pública e da magistratura de diversos estados, o ministro afirmou que o quadro do sistema prisional brasileiro seria até “mais preocupante” do que percebido inicialmente. “Por mais que a gente se julgue conhecedor dessa realidade, a gente ainda se descobre pouco informado diante do quadro grave das coisas que acontecem e da falta de uma ação concertada. Daí o esforço de ouvir todos os Poderes para uma solução” (STF, 2013). O caso entrou na pauta de julgamento do STF em dezembro de 2015, mais de dois anos após a audiência pública.

O relator Gilmar Mendes mencionou em diversos momentos as palestras da audiência pública. Concluiu que “os modelos de estabelecimentos previstos na LEP foram abandonados”, seja pela resistência de municípios em instalar novos estabelecimentos penais, quanto pela dificuldade de os estados atenderem às diretrizes de arquitetura penal e acessar os recursos do Funpen (STF, 2016b, p. 13).

Partindo da premissa que é ilegal a manutenção da pessoa condenada em regime mais rigoroso, o Mendes propôs medidas concretas para orientar a atuação do juiz que se deparar com estabelecimentos inadequados para o regime semiaberto e aberto. Proibiu o alojamento conjunto de presos dos regimes semiaberto e aberto com aqueles de regime fechado. Havendo déficit de vagas naqueles regimes, devem ser determinados: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade (saída antecipada ou prisão domiciliar) com monitoração eletrônica ou (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao condenado que progride ao regime aberto.

A saída antecipada deve ser analisada com cuidado pelo juiz e concedida àquele que tiver bom comportamento dentro do estabelecimento penal e estiver mais próximo de cumprir o tempo mínimo em regime fechado. Ou seja, aquele que está mais próximo de progredir tem o benefício antecipado (STF, 2016b, p. 24). Na liberdade com monitoração eletrônica, o condenado fica “obrigado a trabalhar e, se possível, estudar, recolhendo-se ao domicílio nos períodos de folga” (STF, 2016b, p. 28). Já as penas restritivas de direito ou a obrigação de estudar podem ser impostas àqueles que cumprirem os requisitos legais para ir para o regime aberto.

Em resumo, o STF decidiu que é inaceitável que, por deficiências crônicas e estruturais do sistema penitenciário brasileiro ou por incapacidade de o Estado de implementar as determinações legais, o condenado não possa cumprir sua pena tal como determinado na sentença. Nas situações em que o juiz de execução constatar falta de vagas no regime adequado,

poderá optar uma das três soluções indicadas (saída antecipada, monitoração eletrônica ou penas restritivas de direitos e/ou estudo).

A proposta foi aceita pela maioria dos ministros (salvo min. Marco Aurélio), que inclusive decidiram editar uma Súmula Vinculante (tese jurídica que a ser aplicada por todo o Poder Judiciário e Administração Pública direta e indireta nas esferas federal, estadual e municipal), nos seguintes termos: “a falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar os parâmetros fixados no RE 641.320/RS” (STF, 2016b).

**c) Responsabilização civil do Estado por seus custodiados**

**• [MARÇO/2016] Responsabilidade estatal por morte de custodiado dentro de estabelecimento penal (RE 841.526)**

O caso em questão teve início com pedido de indenização por danos materiais e morais feito pela companheira e filho menor de preso morto por “enforcamento/estrangulamento” no interior da Penitenciária Estadual do Jacuí/RS, no ano de 1998. Segundo o pedido, as circunstâncias da morte não haviam sido esclarecidas até o ajuizamento da ação, pois não foi aberto inquérito, nem foi chamado o Instituto de Criminalística. Apenas chamaram o DML e o corpo remetido para Porto Alegre para necropsia. O auto de necropsia concluiu que houve “asfixia mecânica – enforcamento”, mas aponta uma “série de incoerências” nas lesões identificadas e não “elimina a tese de suicídio”. Pela omissão do Estado em zelar por sua integridade física, companheira e filho pleiteiam pensão vitalícia e pagamento de 750 salários mínimos (R\$1.456.113,00 atualizados).

A Secretaria de Justiça e Segurança do Estado do Rio Grande do Sul informou, em janeiro de 2000, que, nos casos em que a morte de presos seja atribuída a outros presos, em tese, não é realizada sindicância pelo órgão competente da Secretaria, tampouco pela Brigada Militar a quem compete a coordenação da Casa Prisional. O inquérito da Polícia Civil foi concluído apenas em novembro de 2003, e concluiu que havia provas de ocorrência e homicídio qualificado, embora não houvesse indícios neste sentido nas investigações. Os investigados negaram participação no crime, e mesmo sem outras provas confirmatórias (laudos periciais não são conclusivos quanto à ocorrência de homicídio) foram indiciados.

O Estado do Rio Grande do Sul defendeu a tese de que o preso se suicidou, e que esta morte não podia ser evitada. “O Estado não estava obrigado a evitar a trágica morte, já que não lhe seria exigível que disponibilizasse um agente carcerário para fazer a vigília de cada

cela, durante as 24 horas do dia, especialmente quando não havia razões para suspeitar que o apenado fosse cometer o desatino do suicídio”.

O juiz de primeiro grau reconheceu a omissão estatal em zelar pela integridade física da vítima, arbitrou pensão para companheira e filho, mas reduziu a indenização por dano moral para 300 salários mínimos (R\$247.382,00 atualizados). O julgamento de recurso pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul reduziu ainda mais o valor de indenização, impondo o pagamento de 100 salários (R\$78.000,00 atualizados) à companheira e ao filho menor.

O Estado do Rio Grande do Sul questionou esta decisão no STF, sob o fundamento de que só seria possível sua responsabilização se os agentes públicos estivessem obrigados e possibilitados de impedir o dano. O argumento central é que houve suicídio do condenado (auto pericial não descartava tal possibilidade), e precedentes do STF à época negavam indenizações a familiares nestes casos, já que “inexiste relação de causa e efeito entre a prisão do suicida e sua morte”<sup>72</sup>.

Como mencionado acima, o STF tinha um entendimento consolidado reconhecendo a responsabilidade estatal em caso de morte de preso causada por homicídio e isso, por si só, era insuficiente para nova análise da indenização pela morte na Penitenciária de Jacuí. A peculiaridade deste caso é a dúvida sobre as circunstâncias da morte (suicídio ou homicídio), o que exigiu de o STF definir em quais situações de morte dentro de estabelecimento penal (homicídio, suicídio, acidente, morte natural) seria admissível reparação.

Neste sentido, o min. Relator Luiz Fux propôs a seguinte solução, que foi aceita pelos demais ministros: o Estado é responsável quando não cumprir o dever específico de proteção da integridade física do custodiado. Assim, haverá responsabilização se o suicídio for um evento previsível diante de um estado mental instável, mas não se for um ato repentino e isolado; se o prontuário médico indicar alguma necessidade específica de tratamento médico, e que tal omissão conduziria a óbito, mas não se for uma morte abrupta e fatal, que ocorreria mesmo se a pessoa estivesse em liberdade; e no caso de morte acidental quando não forem adotadas as condições de segurança exigidas para evitar o acidente (STF, 2016a, p. 34).

Quanto à morte na Penitenciária de Jacuí, o STF entendeu que o Estado do Rio Grande do Sul não provou que houve suicídio do preso ou que adotou as medidas necessárias

---

<sup>72</sup> Antes do julgamento do recurso no STF, dois filhos de um preso morto no Massacre do Carandiru fizeram pedido para participar do processo como *amicus curiae*, preocupados com a extensão dos efeitos da decisão sobre seu pedido indenizatório perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. No ano de 2016 o juiz de primeiro grau determinou o pagamento de R\$20.000,00 (vinte mil reais) para cada filho pela morte do pai, decisão que foi objeto de recurso. Se o STF entendesse que não haveria responsabilidade estatal pela morte de custodiados, provavelmente a indenização seria revista pelo Tribunal de Justiça (STF, 2016a)

para protegê-lo (STF, 2016a, p. 38). Logo, a regra geral é que existe a responsabilização estatal, e cabe ao Estado demonstrar, em cada caso, que a morte ocorreu por circunstâncias alheias ao seu dever de proteção.

- **[FEV/2017] Responsabilidade estatal por condições degradantes em estabelecimentos penais (ADI 5170 E RE 580252)**

Por anos os Tribunais Superiores (STJ e STF) divergiam sobre a possibilidade de indenização por dano moral de pessoa presa em razão das condições degradantes em estabelecimentos prisionais.

A divergência nas decisões parte de duas linhas de raciocínio distintas para conceder (ou não) o pedido de indenização. A primeira aborda a situação da política pública e a necessidade de melhoria das condições prisionais. As decisões que negam o pedido indenizatório sustentam ser inviável a indenização individual, pois retiraria recursos do sistema penitenciário sem promover as reformas necessárias; e haveria o risco de se instituir uma espécie de "pedágio-masmorra", ou seja, (...)basta pagar, aos prisioneiros que disponham de advogado para postular em seu favor, uma "bolsa-indignidade" pela ofensa diária, continuada e indesculpável aos mais fundamentais dos direitos, assegurados constitucionalmente.” (STJ, 2011).

A segunda admite a concessão do pedido individual de indenização por reconhecer o dever do Estado de indenizar danos individuais - seja de natureza material, seja de natureza moral - indevidamente causados a detentos (STJ, 2008). Estas decisões reconhecem o direito do indivíduo de obter, inclusive judicialmente, o atendimento ao “mínimo existencial” para viver. Além disso, negar indenizações individuais sob o argumento de que não teriam o alcance para propiciar a solução do grave problema prisional globalmente considerado acabaria por justificar “a manutenção eterna do iníquo *status quo* de presídios degradados” (STJ, 2008).

Tanto STF quanto STJ admitiam a responsabilidade do Estado em indenizar os encarcerados quando ocorresse tortura ou quando a omissão estatal resulta em morte do detento. Decisões mais recentes do STF admitem a responsabilização pela integridade física e psíquica dos custodiados, abrangendo, inclusive, o de protegê-los contra eles próprios, impedindo que causem danos uns aos outros ou a si mesmos. Mas, em relação às condições subumanas, insalubres, degradantes ou de superlotação, o STJ negava direito à indenização (STJ, 2011).

O STF admitiu a relevância do tema já no ano de 2011, ao reconhecer a repercussão geral do Recurso Extraordinário 580.252/MS. O recurso também pleiteava indenização por dano moral à pessoa presa causado pelas “ilegítimas e subumanas condições a que está

submetido em estabelecimento penal na cidade de Corumbá, no Mato Grosso do Sul. O julgamento ocorreu em fevereiro de 2017 e se definiu que, naquele caso específico, a pessoa submetida à situação degradante e a superlotação na prisão tem direito a indenização do Estado por danos morais, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais). A seguir trazemos os pontos mais relevantes do julgamento.

Por se tratar de um recurso extraordinário, a questão chegou ao STF pela via incidental, ou seja, após sucessivos recursos e decisões que se iniciaram na primeira instância do Poder Judiciário. O pedido de indenização teve origem em um pedido da Defensoria Pública do estado do Mato Grosso do Sul, que requereu pedido de indenização à pessoa condenada a 20 anos de reclusão. Dentre os fundamentos do pedido, sustenta que o estado confessa em seus atos a situação calamitosa dos estabelecimentos penais, já que a decretação da situação de emergência “em decorrência do colapso do sistema penitenciário” foi reeditado por diversas vezes<sup>73</sup>.

O juiz de primeiro grau deste processo julgou o pedido improcedente. Em recurso, o Tribunal de Justiça do estado do Mato Grosso do Sul entendeu ser cabível a indenização, uma vez que os problemas de superlotação e de falta de condições mínimas de saúde e higiene do estabelecimento penal não teriam sido solucionadas após a formalização do laudo de vigilância sanitária (STF, 2017, p. 4).

Em novo recurso, o mesmo Tribunal de Justiça restaurou a decisão do juiz de primeira instância para negar o direito à indenização por dano moral. Nesta nova decisão prevaleceu o entendimento de que todas as pessoas presas deveriam ser indenizadas em razão das péssimas condições dos estabelecimentos, “o que geraria um dispêndio vultuoso aos cofres do Estado (...), e que se o objetivo principal da ação é obrigar o Estado a dar melhores condições de vida e dignidade aos detentos que cumprem pena, não obterá êxito intentando ação indenizatória de danos morais” (STF, 2017, p. 6).

O STF decidiu pela responsabilização objetiva do Estado, isto é, considerando que é um dever estatal manter em seus estabelecimentos penais os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, existe a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento.

A responsabilização estatal pelas pessoas sob sua custódia foi unânime entre os ministros, que divergiram quanto à forma de indenização. A primeira decisão do Tribunal de

---

<sup>73</sup> RE 580525, pet inicial p. 7

Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul determinou o pagamento de R\$2.000,00 (dois mil reais), valor que foi mantido pelo relator do recurso min. Teori Zavascki. A reparação ao dano moral seria apenas pecuniária, naquele caso específico, de acordo com o ministro relator e a maioria do plenário. Mas a discussão central do julgamento consistiu no voto do min. Barroso, que propôs, ao invés da reparação em dinheiro, que houvesse a remição (“desconto”) da pena a cumprir da pessoa que cumpre pena em condições degradantes.

De acordo com o min. Barroso, a questão prisional é sistêmica e estrutural e soluções individuais de natureza pecuniária podem complicar a situação da política pública (STF, 2017, p. 36). Para contornar essa situação, propõe que os danos morais causados aos presos em função da superlotação e de condições degradantes sejam reparados, preferencialmente, por meio da remição de parte do tempo de pena a cumprir (STF, 2017, p. 83). Ou seja, a cada “x” dias de cumprimento de pena em condições desumanas e degradantes, o detento teria direito à redução de 1 dia de sua pena, e o ressarcimento em dinheiro seria realizado quando a pena já houvesse sido integralmente cumprida ou em caso de preso provisório absolvido. A medida contribuiria tanto para a reparação do dano à pessoa individualmente considerada, para o problema da superlotação, para o aumento da “visibilidade e deliberação pública sobre o tema” e para a responsabilidade fiscal (STF, 2017, p. 89).

Quanto à indenização em dinheiro, o min. Barroso aponta o risco de desproporcionalidade entre casos semelhantes ou entre situações bastante distintas que ensejam dano moral. No caso em análise, o Tribunal do Mato Grosso do Sul entende que a pessoa esteve presa por 5 anos em um estabelecimento superlotado e insalubre e deveria receber apenas R\$2.000,00 (dois mil reais), sendo que há decisões no STJ que determinam o pagamento de R\$8.000,00 (oito mil reais) a quem apenas teve o voo cancelado sem justificativa (STF, 2017, p. 88). Nesta comparação, os danos sofridos pelo custodiado são muito maiores que aquele que perdeu o voo, mas a diferença nos valores indenizatórios mostra que “ordem jurídica brasileira julga que os presos não são merecedores da mesma consideração e respeito que os demais cidadãos” (STF, 2017, p. 88).

A proposta do min. Barroso foi reconhecida e elogiada pelos demais ministros, mas não foi aceita para aquele caso específico, pois, dentre outros fundamentos, se entendeu que haveria a necessidade de previsão em lei que permitisse o desconto da pena, e que esta proposta está fora do escopo do pedido inicial feito pela Defensoria Pública. Neste sentido, a min. Rosa Weber propõe que o tema seja novamente discutido com maior amplitude e profundidade no julgamento de ação direta de inconstitucionalidade (ADI 5170), de sua relatoria.



A ADI 5170 foi proposta pelo Conselho Federal da OAB no ano de 2014. Em seu pedido inicial, aponta que o argumento central para negar indenização às pessoas custodiadas em situações degradantes é alegar que os recursos seriam melhor aplicados em melhorias dos estabelecimentos penais. Mas, na verdade, nem os presos são indenizados, nem os presídios construídos. “A responsabilização civil do Estado será um importante estímulo para que os governantes atuem no sentido de prover, nas prisões, condições adequadas a seres humanos” (STF, 2014, p. 10).

Assim, a OAB pede o reconhecimento da responsabilização do Estado pelos danos extrapatrimoniais decorrentes dos estabelecimentos penais, sendo que o pagamento poderia ser pago em parcelas mensais correspondentes ao período de tempo em que o preso foi mantido em condições indignas, e uma parcela única após sua saída, que o permita “enfrentar os desafios da ressocialização” (STF, 2014, p. 19). O segundo pedido é que o STF determine aos Poderes Executivo e Legislativo a constituição de um fundo que para financiamento de projetos sociais e políticas voltadas à ressocialização.

A estratégia da OAB é que o STF defina um entendimento para a questão em controle concentrado de constitucionalidade. Isso significa que, ao dar sua interpretação para os dispositivos normativos aplicáveis ao caso, acabaria por determinar uma diretriz para futuras decisões dos demais tribunais e STJ. A ação está pendente de julgamento.

- **[OUT/2020] Responsabilidade estatal por ato praticado por preso foragido (RE 608.880)**

Além da possibilidade de responsabilização estatal pela morte de custodiado ou pelo cumprimento de pena em condições degradantes e/ou de superlotação, o STF julgou um pedido de indenização por crime praticado por pessoa que fugiu do estabelecimento penal.

No caso em questão um preso que estava foragido praticou crime de roubo seguido de morte (latrocínio) três meses após sua fuga. A família da vítima formulou pedido de indenização por danos materiais e morais ao estado de Mato Grosso, sob o argumento de que houve negligência do estado na vigilância, o que permitiu a fuga do preso (STF, 2020, p.2). O Tribunal de Justiça do estado reconheceu que o estado é responsável, pois o preso já havia fugido outras duas vezes, e diante deste histórico, existiria um dever da administração em zelar pela segurança dos demais cidadãos. Assim, condenou o estado pagamento de danos morais e materiais e pagamento de pensão à família da vítima.

O estado do Mato Grosso recorreu desta decisão no STF, alegando que não há vínculo jurídico (nexo causal) entre a fuga do preso e o ato por ele praticado, pois haviam se

passado mais de três meses entre a fuga e o crime. Além disso, sustenta que a manutenção da condenação representa impacto significativo para os cofres públicos. O caso dividiu o plenário do Tribunal, que por maioria de votos decidiu pela não responsabilização estatal em casos semelhantes.

O relator min. Marco Aurélio, min. Edson Fachin, min. Cármen Lúcia e Rosa Weber votaram favoravelmente à indenização pelos danos materiais e morais de ato praticado por custodiado que fugiu do estabelecimento penal, reconhecendo a negligência estatal. À semelhança do entendimento na decisão quanto à responsabilidade por morte de custodiado, estes ministros entenderam que o Estado do Mato Grosso não demonstrou que adotou todas as medidas necessárias e razoavelmente esperadas para evitar a fuga. Assim, houve uma falha no dever de manter o condenado devidamente custodiado (STF, 2020, p.19).

Para o min. Alexandre de Moraes e demais ministros, houve uma omissão genérica do poder público, não tem vínculo direto com o crime. Entre o período da fuga e da prática do crime existem uma série de outras causas que levaram até o crime, como a formação de quadrilha pelo preso, que afastam a responsabilidade estatal.

## APÊNDICE 6: NOTAS METODOLÓGICAS SOBRE AS LEIS PENAIS E PROCESSUAIS PENAIS APROVADAS ENTRE 1976 E 2018

A periodização do [capítulo 4](#) trouxe dados sobre número de leis penais aprovadas entre os anos de 1976 e 2018, bem como uma classificação de seu conteúdo em categorias que observam o aumento/redução da penalização e o aumento/redução de direitos.

Este Apêndice traz os esclarecimentos metodológicos acerca do levantamento e seleção destas leis e explicita as decisões quanto à categorização, dentro dos períodos definidos como institucionalização, manutenção e concentração.

A base de leis foi construída a partir de consulta manual ao portal de legislação do Planalto a todas as normas que mencionassem “crime”, “pena”, “penal”, “prisão”, “polícia”. A partir da leitura das leis obtidas na etapa anterior, busquei outros atos normativos que revogavam ou alteravam estas leis (a partir do ano de 1976 e até o ano de 2018), que também foram incluídos na base. Por fim, comparei a minha base consolidada com as de outras pesquisas semelhantes, como Campos (2010) e Ferreira (2016), a fim de verificar a existência de outras leis compatíveis com os critérios adotados na pesquisa. A presente base de dados difere da primeira, que limitou a análise entre os anos de 1989 e 2006, e abrange leis sobre segurança pública, e da segunda, que parte de pesquisa do Grupo Candango de Criminologia sobre as leis aprovadas entre os anos de 1940 e 2015 (CAMPOS; 2010; FERREIRA, 2016, p. 21).

A base deste trabalho é composta por 246 leis editadas entre os anos de 1976 e 2018, que alteram o Código Penal, de Processo Penal, a Lei de Execução Penal ou leis ordinárias que criam ou revogam tipos penais ou tratem sobre instituto jurídico-penais, como anistia, prescrição e extinção de punibilidade<sup>74</sup>.

*Quadro 27 Número de leis penais aprovadas por ano e período*

Período	Ano	Número de leis	%
	1976	3	1,2
	1977	3	1,2
	1978	2	0,8
	1979	7	2,8
	1980	4	1,6
	1981	4	1,6

<sup>74</sup> A relação das leis analisadas por período está no Anexo.

Institucionalização	1983	1	0,4
	1984	4	1,6
	1985	2	0,8
	1986	2	0,8
	1987	1	0,4
	1988	2	0,8
	1989	5	2,0
	1990	12	4,8
	1991	7	2,8
Manutenção	1992	2	0,8
	1993	6	2,4
	1994	3	1,2
	1995	13	5,2
	1996	14	5,6
	1997	7	2,8
	1998	10	4,0
	1999	3	1,2
	2000	9	3,6
	2001	7	2,8
	2002	5	2,0
	2003	12	5,2
	2004	2	0,8
	2005	5	2,0
	2006	7	2,8
	2007	4	1,6
	2008	5	2,0
Concentração	2009	12	4,8
	2010	6	2,4
	2011	8	3,2
	2012	11	4,4
	2013	4	1,6
	2014	5	2,0
	2015	9	3,6
	2016	5	2,0
	2017	5	2,0
	2018	8	3,2
<b>TOTAL</b>		246	100%

Fonte: elaboração própria a partir do Portal de Legislação

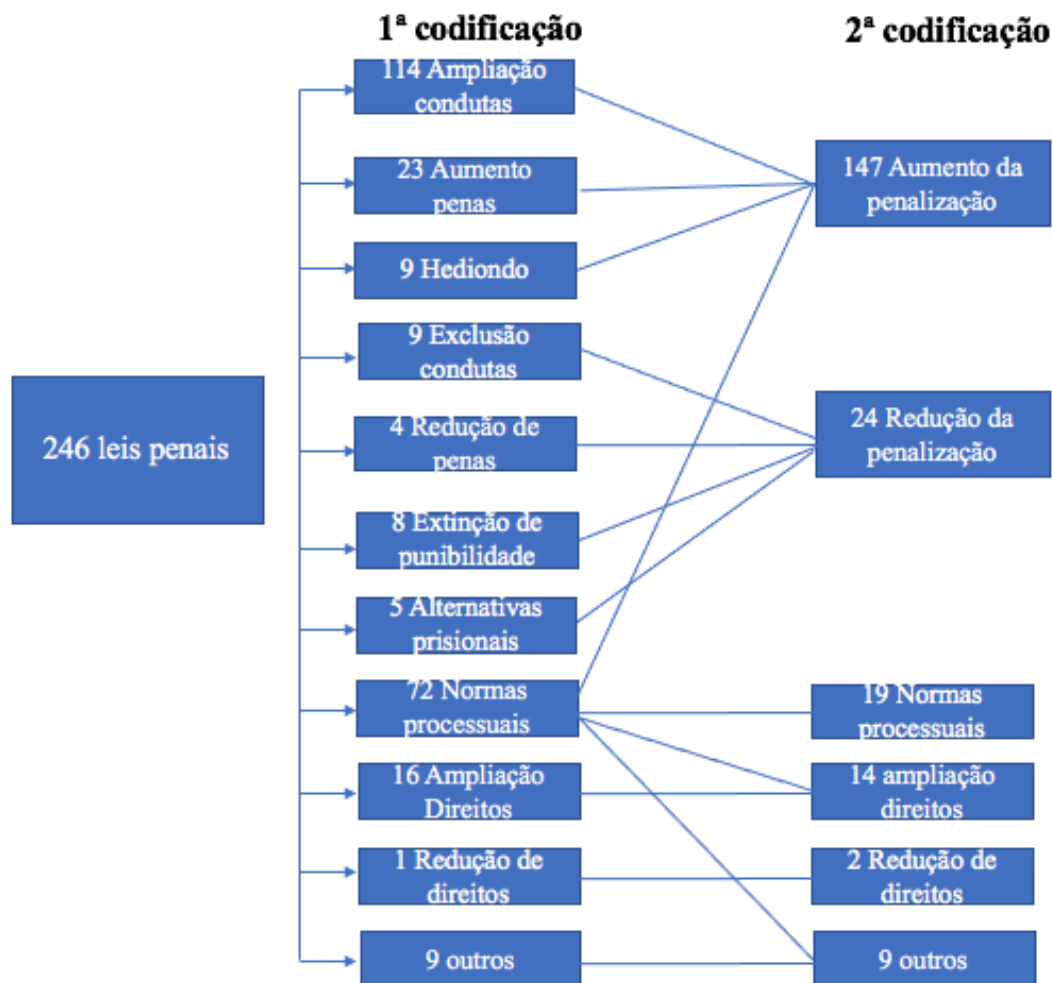
O Quadro 27 mostra a intensificação da produção legislativa a partir do período da manutenção, que concentra mais de 46% das leis aprovadas, seguido do período da concentração, com 29% do total de leis aprovadas. Há que se considerar que a periodização sugerida neste trabalho não é uniforme, ou seja, cada período não abrange o mesmo número de anos, o que pode explicar a diferença significativa entre o número de leis aprovadas entre os períodos.

O Quadro contraria em parte uma das conclusões de Campos (2010), que observou que o maior número de aprovações ocorreu nos primeiros anos em que governos diferentes assumiram o poder. De fato, a produção legislativa foi mais intensa nos dois primeiros anos da legislatura iniciada. Contudo, se observarmos anos específicos, como 1990, 1998, 2001, 2006 e 2009, o número de leis aprovadas é substantivo e não consegue ser explicado a partir do mandato presidencial ou da legislatura.

Como era esperado, nem todas as leis puderam ser categorizadas como normas que aumentam ou diminuem a penalização ou direitos da pessoa custodiada. Isso porque existem leis que ampliam o tipo penal (incluem mais verbos no tipo, que corresponderão a novas condutas criminalizantes), a normas processuais (que podem se referir ou não à pena de prisão), ou ainda a lei pode trazer um número variado de dispositivos, que permitem mais de uma categorização. A tarefa de sistematizar leis que carecem de uma padronização formal e são produto de uma legiferação de emergência torna o desafio ainda maior. Por isso busco explicitar as minhas escolhas, conforme exponho a seguir.

A Figura 23 ilustra as etapas de codificação das leis. A primeira codificação gerou 11 códigos, e várias leis têm mais de um código. Ou seja, uma mesma lei pode conter um dispositivo com criação de novos crimes e um prevendo o aumento de pena para outro. Por isso que a soma dos códigos é superior ao total de leis analisadas. Em seguida, reli as leis dentro de cada codificação e decidi reuni-los em duas novas categorias. Os atos normativos que determinam (i) a ampliação de condutas criminalizáveis, (ii) o aumento de penas ou (iii) a alteração da lei dos crimes hediondos está agrupados na categoria “aumento da penalização”. Já as leis que preveem a (i) descriminalização de condutas; (ii) redução de penas, (iii) extinção de punibilidade ou (iv) imposição de penas alternativas estão agrupados na categoria “redução da criminalização”. Optei por não agregar ou desagregar as demais categorias (normas processuais, ampliação ou redução de direitos e outros).

Figura 23 Codificação de leis penais de 1976-2018



Fonte: elaboração própria

Os resultados da segunda codificação foram distribuídos por período de análise, conforme exposto em cada item relativo à produção do Poder Legislativo. O Quadro 28 traz o comparativo entre as categorias por período analisado:

Quadro 28 Número de leis penais aprovadas por ano e período

Conteúdo	Institucionalização (1976-1992)	Manutenção (1992-2008)	Concentração (2009-2018)
Aumento da penalização	37	66	42
Redução da penalização	6	13	4
Normas processuais	2	10	7
Aumento de direitos	7	23	16
Redução de direitos	0	1	1

Outros	7	1	3
TOTAL	59	114	73

Fonte: elaboração própria

Com o intuito de facilitar a compreensão sobre a categorização aqui proposta, trago alguns exemplos de dispositivos de cada um dos códigos definidos na primeira codificação.

## 1) AUMENTO DA PENALIZAÇÃO

**1.1 Ampliação de condutas criminalizáveis (114 leis):** leis que criam novos crimes e/ou incluem verbos em tipos penais já existentes ou ainda os sujeitos que podem ser atingidos pela criminalização. Observei três tipos distintos de leis:

a) Criação de novas condutas criminalizáveis: a conduta não existia antes no ordenamento jurídico como crime, e

Art. 6º Sem prejuízo das sanções previstas na Lei da Organização Judiciária da Unidade Federativa respectiva, considera-se incurso nas penas previstas no art. 319 e conexos do Código Penal Brasileiro quem levar a termo matrícula e registro ou retificação sem exigir a apresentação de título formalmente válido segundo o art. 221 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterada pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975. (grifei) (BRASIL, 1979).

b) Inclusão de novas condutas (“verbos”) criminalizáveis em crime já existente: antes a conduta criminalizável era “dirigir” e, com a alteração legislativa, o dispositivo se tornou mais específico nas condutas que fazem parte da ação de dirigir, como fotografar, reproduzir, filmar ou registrar:

**Redação original:** Art. 240. Produzir ou dirigir representação teatral, televisiva ou película cinematográfica, utilizando-se de criança ou adolescente em cena de sexo explícito ou pornográfica (Lei nº 8.069/1990)

**Alteração legislativa:** Art. 240. Produzir, reproduzir, dirigir, fotografar, filmar ou registrar, por qualquer meio, cena de sexo explícito ou pornográfica, envolvendo criança ou adolescente (grifei) (Lei nº 11.829, de 2008)

c) Ampliação do sujeito passível de punição: o alcance da criminalização não está na conduta (“verbo”), mas nas pessoas físicas, jurídicas ou organizações que podem ser criminalizáveis:

**Redação original:** Art. 1º Esta Lei define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal a ser aplicado.

II - às organizações terroristas internacionais, reconhecidas segundo as normas de direito internacional, por foro do qual o Brasil faça parte, cujos atos de suporte ao terrorismo, bem como os atos preparatórios ou de execução de atos terroristas, ocorram ou possam ocorrer em território nacional (Lei nº 12.850, de 2013)

**Alteração legislativa:** II - às organizações terroristas, entendidas como aquelas voltadas para a prática dos atos de terrorismo legalmente definidos. (Lei nº 13.260, de 2016)

**1.2 Aumento de pena (23 leis):** leis que mantêm o crime em vigor no ordenamento jurídico, mas insere uma margem de aumento da pena imposta (exemplo 1), transformam uma conduta menos gravosa em outra sancionada de forma mais rigorosa ou aumenta a pena em razão da condição da vítima.

a) Ampliação da conduta (verbos do tipo penal) e aumento de pena:

**Redação original:**

Art. 149 - Reduzir alguém a condição análoga à de escravo:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos.

**Alteração legislativa:**

Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto:

Pena - **reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência**. (Lei nº 10.803/2003) (grifei)

b) Contravenção penal convertida em crime no Código Penal ou legislação extravagante. O exemplo abaixo é de uma lei que promove tanto a ampliação de condutas (inclusão de novos verbos no tipo penal), quanto o aumento de pena:

**Redação original:**

Art. 63. Servir bebidas alcoólicas:

I – a menor de dezoito anos;

Pena – prisão simples, de dois meses a um ano, ou multa, de quinhentos mil réis a cinco contos de réis. (Decreto-Lei nº 3.688/1941)

**Alteração legislativa:**

“Art. 243. Vender, fornecer, servir, ministrar ou entregar, ainda que gratuitamente, de qualquer forma, a criança ou a adolescente, bebida alcoólica ou, sem justa causa, outros produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica:



Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa, se o fato não constitui crime mais grave.” (NR)

c) Ampliação da qualidade da vítima: leis que aumentam as qualidades que definem a vítima por determinado crime, como a condição de ser mulher, criança, idoso, pessoa com deficiência:

Art. 2º O art. 171 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º :

“Art. 171. ....

Estelionato contra idoso

§ 4º Aplica-se a pena em dobro se o crime for cometido contra idoso.” (Lei nº 13.228/2015)

**1.3 Crimes hediondos (9 leis):** leis que incluem novos crimes no rol da Lei dos Crimes Hediondos ou alteram as regras aplicáveis a estes crimes (BRASIL, 1990). A aprovação da Lei representou, além de um aumento na penalização por meio de regras mais rigorosas para o cumprimento de pena, uma redução nos direitos da pessoa condenada, com a previsão original de cumprimento integral da pena em regime fechado e vedações a direitos<sup>75</sup>. Considerei que todas estas leis justificavam ser uma categoria própria (“crimes hediondos”), e inserida dentro na macrocategoria “aumento de penalização”. O primeiro exemplo mostra a alteração legislativa de inclusão de novo crime no rol dos hediondos, e o segundo a mudança do regime de cumprimento de pena.

Exemplo 1:

Art. 2º O art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VIII:

"Art. 1º .....

VIII - favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável (art. 218-B, caput, e §§ 1º e 2º ). (Lei nº 11.464, de 2007)

Exemplo 2:

Art. 1º. O art. 2º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º .....

§ 1º. **A pena por crime previsto neste artigo será cumprida inicialmente em regime fechado.**

---

<sup>75</sup> Sobre a inconstitucionalidade desta previsão na Lei dos Crimes Hediondos, ver x no [Apêndice 5](#).

**1.4 Normas processuais mais gravosas (19 leis):** são as leis que criam ou alteram leis processuais penais, mas reduzem o alcance de institutos despenalizadores ou ampliam as hipóteses de cabimento de prisão. Um exemplo é a Lei nº 9.303/1996, que exclui a incidência das regras dos juizados especiais criminais aos crimes de competência da justiça militar.

## 2) REDUÇÃO DA PENALIZAÇÃO

**3.4 Exclusão de condutas (9 leis):** retirada do ordenamento jurídico de tipos penais ou condutas (“verbos”) criminalizáveis, como ocorreu na descriminalização da prática de grafite:

**Redação original:**

Art. 65. Pichar, **grafitar** ou por outro meio conspurcar edificação ou monumento urbano:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

Parágrafo único. Se o ato for realizado em monumento ou coisa tombada em virtude do seu valor artístico, arqueológico ou histórico, a pena é de seis meses a um ano de detenção, e multa (grifei) (Lei nº 9.605, de 1998)

**Alteração legislativa:**

Art. 65. Pichar ou por outro meio conspurcar edificação ou monumento urbano:

§ 2º **Não constitui crime a prática de grafite** realizada com o objetivo de valorizar o patrimônio público ou privado mediante manifestação artística, desde que consentida pelo proprietário e, quando couber, pelo locatário ou arrendatário do bem privado e, no caso de bem público, com a autorização do órgão competente e a observância das posturas municipais e das normas editadas pelos órgãos governamentais responsáveis pela preservação e conservação do patrimônio histórico e artístico nacional. (grifei) (Lei nº 12.408, de 2011)

**3.5 Redução de penas (4 leis):** leis que mantém o crime em vigor no ordenamento jurídico, mas insere uma margem de redução da pena imposta (exemplo 1), ou criam situações que autorizam a redução e/ou não aplicação da pena (exemplo 2).

**Exemplo 1:**

Art. 1º O § 4º do art. 159 do Código Penal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 159. ....

§ 4º Se o crime é cometido em concurso, o concorrente que o denunciar à autoridade, facilitando a libertação do sequestrado, terá sua pena reduzida de um a dois terços." (Lei nº 9.269, de 1996)

**Exemplo 2:**

**Redação original:**

Art. 242. Dar parto alheio como próprio; ocultar recém-nascido ou substituí-lo, suprimindo ou alterando direito inerente ao estado civil:

Pena - reclusão, de dois a seis anos.

Parágrafo único. Se o crime é praticado por motivo de reconhecida nobreza:

**Pena - detenção, de um a dois anos.** (Código Penal)

**Alteração legislativa:**

“Art. 242 - Dar parto alheio como próprio; registrar como seu o filho de outrem; ocultar recém-nascido ou substituí-lo, suprimindo ou alterando direito inerente ao estado civil:

Pena - reclusão, de dois a seis anos.

Parágrafo único - Se o crime é praticado por motivo de reconhecida nobreza:

**Pena - detenção, de um a dois anos, podendo o juiz deixar de aplicar a pena”.**  
(Lei nº 6.898, de 1981)

**3.6 Extinção de punibilidade (8 leis):** leis que preveem causa impeditiva para a punição por um determinado crime, seja pelo decurso do tempo (prescrição), por uma decisão política como a anistia (exemplo 1), ou por uma escolha de política criminal (exemplo 2):

Exemplo 1:

Art. 1º São **anistiados os débitos** decorrentes de multas aplicadas aos eleitores que deixaram de votar nas eleições realizadas nos dias 3 de outubro e 15 de novembro de 1996 e nas eleições dos dias 4 e 25 de outubro de 1998, bem como aos membros de mesas receptoras que não atenderam à convocação da Justiça Eleitoral, inclusive os alcançados com base no art. 344 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. (Lei nº 9.996, de 2000) (grifei)

Exemplo 2:

Art. 72 .....

§ 4º - **O pagamento de débitos relativos ao imposto sobre produtos industrializados ou imposto de renda retido na fonte, no prazo deste artigo,** implicará extinção da punibilidade do crime de apropriação indébita. (Lei nº 7.450, de 1985) (grifei)

**3.7 Alternativas prisionais (5 leis):** leis que disciplinam institutos jurídicos que viabilizam a permanência em liberdade da pessoa durante o processo ou leis que preveem a imposição de penas não prisionais. São exemplos as leis que disciplinam a concessão de fiança, a multa, a monitoração eletrônica e as penas restritivas de direitos.

3) **NORMAS PROCESSUAIS (19 leis):** na primeira codificação classifiquei como normas processuais todas aquelas que criavam ou alteravam procedimentos do Código de Processo Penal ou outras leis processuais. Contudo, percebi que várias leis processuais impunham restrições ou asseguravam direitos à pessoa acusada ao longo do processo e também após a condenação. Por tal motivo, a segunda codificação distribuiu as normas classificadas inicialmente como processuais para categorias que se

relacionassem com o aumento ou redução de penalização ou ampliação ou redução de direitos. Permaneceram na categoria de normas processuais somente aquelas que estabelecem regras de competência de investigação ou julgamento e procedimentos processuais (formas de intimação e prioridade de tramitação de processos).

**4) GARANTIA DE DIREITOS PROCESSUAIS E DE EXECUÇÃO PENAL (16 leis):** leis que estabelecem direitos relacionados ao cumprimento da pena (exemplo 1), regulamentam condições de cumprimento da pena prisional (exemplo 2) ou autorizam a aplicação de institutos despenalizadores, como a lei que institui os juizados especiais criminais ou assegura a presença de dois peritos oficiais na elaboração de perícias (exemplo 3):

**Exemplo 1:**

Art. 126. O condenado que cumpre a pena em regime fechado ou semiaberto poderá remir, por trabalho ou por estudo, parte do tempo de execução da pena.

§ 1º A contagem de tempo referida no caput será feita à razão de:

I - 1 (um) dia de pena a cada 12 (doze) horas de frequência escolar - atividade de ensino fundamental, médio, inclusive profissionalizante, ou superior, ou ainda de requalificação profissional - divididas, no mínimo, em 3 (três) dias;

II - 1 (um) dia de pena a cada 3 (três) dias de trabalho (Lei nº 12.433/2011)

**Exemplo 2:**

Art. 1º O art. 83 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, passa a vigorar com os seguintes parágrafos:

"§ 1º Haverá instalação destinada a estágio de estudantes universitários.

**§ 2º Os estabelecimentos penais destinados a mulheres serão dotados de berçário, onde as condenadas possam amamentar seus filhos."** (Lei nº 9.046/1995) (grifei).

**Exemplo 3:**

"Art. 159. Os exames de corpo de delito e as outras perícias serão feitos por dois peritos oficiais.

§ 1º Não havendo peritos oficiais, o exame será realizado por duas pessoas idôneas, portadoras de diploma de curso superior, escolhidas, de preferência, entre as que tiverem habilitação técnica relacionada à natureza do exame (Lei nº 8882/1994).

**5) REDUÇÃO DE DIREITOS DE EXECUÇÃO PENAL (2 leis)**

Nesta categoria consta apenas a Lei nº 10.792, de 2003 que insere na legislação o regime disciplinar diferenciado (RDD). Trata-se de forma de cumprimento de pena prisional

em condições mais gravosas (recolhimento em cela individual, 2 horas diárias de banho de sol e visitas semanais de até 2 horas), em caso de prática de crime doloso ou subversão da ordem ou disciplina internas.

#### **6) OUTROS (9 leis)**

Inclui nesta categoria leis que se destinam a grupos e organizações específicas de segurança pública (estatuto de policiais militares, bombeiros, funcionários públicos), leis que alteram o regime de contratação de obras de estabelecimentos prisionais e sanções civis (perda do poder familiar por condenação criminal).

## ANEXO 1 – RELAÇÃO DE LEIS PENAIS E PROCESSUAIS PENAIS PROMULGADAS ENTRE OS ANOS DE 1976 E 2018

*Quadro 29 Relação de leis do período da institucionalização*

Lei 6364/1976	Lei 6898/1981	Lei 8080/1990
Lei 6368/1976	Lei 6900/1981	Lei 8081/1990
Lei 6383/1976	Lei 6910/1981	Lei 8112/1990
Lei 6416/1977	Lei 6913/1981	Lei 8137/1990
Lei 6453/1977	Lei 7170/1983	Lei 8176/1991
Lei 6477/1977	Lei 7209/1984	Lei 8212/1991
Lei 6538/1978	Lei 7210/1984	Lei 8213/1991
Lei 6544/1978	Lei 7251/1984	Lei 8236/1991
Lei 6640/1979	Lei 7289/1984	Lei 8245/1991
Lei 6652/1979	Lei 7347/1985	Lei 8313/1991
Lei 6683/1979	Lei 7450/1985	Lei 8383/1991
Lei 6697/1979	Lei 7479/1986	
Lei 6734/1979	Lei 7492/1986	
Lei 6739/1979	Lei 7646/1987	
Lei 6766/1979	Lei 7653/1988	
Lei 6799/1980	Lei 7664/1988	
Lei 6815/1980	Lei 7716/1989	
Lei 6880/1980	Lei 7780/1989	
Lei 6895/1980	Lei 7804/1989	
	Lei 7853/1989	

*Quadro 30 Relação de leis do período da manutenção*

Lei 8429/1992	Lei 9269/1996	Lei 9699/1998	Lei 10446/2002	Lei 11313/2006
Lei 8489/1992	Lei 9271/1996	Lei 9714/1998	Lei 10455/2002	Lei 11340/2006
Lei 8635/1993	Lei 9274/1996	Lei 9764/1998	Lei 10467/2002	Lei 11343/2006
Lei 8658/1993	Lei 9279/1996	Lei 9777/1998	Lei 10628/2002	Lei 11428/2006
Lei 8683/1993	Lei 9281/1996	Lei 9839/1999	Lei 10684/2003	Lei 11435/2006
Lei 8699/1993	Lei 9296/1996	Lei 9804/1999	Lei 10695/2003	Lei 11449/2007
Lei 8701/1993	Lei 9299/1996	Lei 9807/1999	Lei 10701/2003	Lei 11464/2007
Lei 8862/1994	Lei 9303/1996	Lei 9839/1999	Lei 10713/2003	Lei 11466/2007
Lei 8882/1994	Lei 9318/1996	Lei 9964/2000	Lei 10732/2003	Lei 11596/2007
Lei 8930/1994	Lei 9426/1996	Lei 9975/2000	Lei 10741/2003	Lei 11689/2008
Lei 8974/1995	Lei 9427/1996	Lei 9981/2000	Lei 10763/2003	Lei 11690/2008
Lei 9029/1995	Lei 9430/1996	Lei 9983/2000	Lei 10764/2003	Lei 11705/2008
Lei 9033/1995	Lei 9434/1997	Lei 9985/2000	Lei 10778/2003	Lei 11719/2008
Lei 9034/1995	Lei 9455/1997	Lei 9996/2000	Lei 10792/2003	Lei 11829/2008
Lei 9043/1995	Lei 9459/1997	Lei 10028/2000	Lei 10803/2003	Lei 11313/2006
Lei 9046/1995	Lei 9460/1997	Lei 10054/2000	Lei 10826/2003	
Lei 9061/1995	Lei 9503/1997	Lei 10149/2000	Lei 10886/2004	
Lei 9080/1995	Lei 9520/1997	Lei 10217/2001	Lei 11035/2004	
Lei 9099/1995	Lei 9521/1997	Lei 10224/2001	Lei 11101/2005	
Lei 9100/1995	Lei 9605/1998	Lei 10258/2001	Lei 11105/2005	
Lei 9113/1995	Lei 9609/1998	Lei 10259/2001	Lei 11106/2005	
Lei 9127/1995	Lei 9613/1998	Lei 10268/2001	Lei 11113/2005	

Lei 9249/1995	Lei 9615/1998	Lei 10300/2001	Lei 11254/2005	
Lei 9263/1996	Lei 9677/1998	Lei 10303/2001	Lei 11275/2006	
Lei 9268/1996	Lei 9695/1998	Lei 10409/2002	Lei 11284/2006	

*Quadro 31 Relação de leis do período da concentração*

Lei 11900/2009	Lei 12594/2012	Lei 13188/2015
Lei 11923/2009	Lei 12650/2012	Lei 13190/2015
Lei 11941/2009	Lei 12653/2012	Lei 13228/2015
Lei 11942/2009	Lei 12654/2012	Lei 13257/2016
Lei 11983/2009	Lei 12663/2012	Lei 13260/2016
Lei 12012/2009	Lei 12681/2012	Lei 13285/2016
Lei 12015/2009	Lei 12694/2012	Lei 13330/2016
Lei 12016/2009	Lei 12720/2012	Lei 13344/2016
Lei 12019/2009	Lei 12735/2012	Lei 13434/2017
Lei 12033/2009	Lei 12736/2012	Lei 13445/2017
Lei 12037/2009	Lei 12737/2012	Lei 13491/2017
Lei 12121/2009	Lei 12830/2013	Lei 13506/2017
Lei 12234/2010	Lei 12850/2013	Lei 13531/2017
Lei 12245/2010	Lei 12878/2013	Lei 13606/2018
Lei 12258/2010	Lei 12894/2013	Lei 13654/2018
Lei 12288/2010	Lei 12961/2014	Lei 13715/2018
Lei 12299/2010	Lei 12971/2014	Lei 13718/2018
Lei 12313/2010	Lei 12978/2014	Lei 13721/2018
Lei 12382/2011	Lei 12984/2014	Lei 13769/2018
Lei 12403/2011	Lei 13008/2014	Lei 13771/2018
Lei 12408/2011	Lei 13104/2015	Lei 13772/2018
Lei 12432/2011	Lei 13106/2015	
Lei 12433/2011	Lei 13142/2015	
Lei 12483/2011	Lei 13146/2015	
Lei 12529/2011	Lei 13163/2015	
Lei 12550/2011	Lei 13167/2015	