



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

**COMPARANDO OS MODELOS DE GESTÃO DO SISTEMA
PENITENCIÁRIO NACIONAL**

CAMPINA GRANDE,
2022

THAYS KELLY TORRES ROCHA GAUDÊNCIO

**COMPARANDO OS MODELOS DE GESTÃO DO SISTEMA
PENITENCIÁRIO NACIONAL**

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

Orientador: Dr. José Maria Pereira da Nobrega Junior.

CAMPINA GRANDE,
2022

G266c Gaudêncio, Thays Kelly Torres Rocha.
Comparando os modelos de gestão do sistema penitenciário nacional
/ Thays Kelly Torres Rocha Gaudêncio. – Campina Grande, 2022.
104 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal
de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2022.
"Orientação: Prof. Dr. José Maria Pereira da Nóbrega Junior".
Referências.

1. Sistema Carcerário Brasileiro. 2. Gestão Pública. 3. Segurança
Pública. 4. Políticas Públicas. I. Nóbrega Junior, José Maria Pereira da.
II. Título.

CDU 348.81(043)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

THAYS KELLY TORRES ROCHA GAUDÊNCIO

COMPARANDO OS MODELOS DE GESTÃO DO
SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 24/08/2022

Prof. Dr. José Maria Pereira da Nóbrega Júnior - PPGCP/UFCG
Orientador

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo - PPGCP/UFCG
Examinador Interno

Prof. Dr. Vanderlan Francisco da Silva - MPPP/UFPE
Examinador Externo



Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 24/08/2022, às 19:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).

Documento assinado eletronicamente por **VANDERLAN FRANCISCO DA SILVA, CHEFE SUBSTITUTO**, em 30/08/2022, às 09:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da



[Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018.](#)



Documento assinado eletronicamente por **JOSE MARIA PEREIRA DA NOBREGA JUNIOR, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 30/08/2022, às 11:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018.](#)



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **2651072** e o código CRC **567A6AF9**.

Referência: Processo nº 23096.051929/2022-02

SEI nº 2651072



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

REGISTRO DE PRESENÇA E ASSINATURAS

ATA DA DEFESA PARA CONCESSÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIA POLÍTICA,
REALIZADA EM 24 DE AGOSTO DE 2022

CANDIDATO(A): **THAYS KELLY TORRES ROCHA GAUDÊNCIO**. COMISSÃO EXAMINADORA: José Maria Pereira da Nóbrega Júnior, Doutor, PPGCP/UFCG, Presidente da Comissão e Orientador, Clóvis Alberto Vieira de Melo, Doutor, PPGCP/UFCG, Examinador Interno, Vanderlan Francisco da Silva, Doutor, PPGCS/UFCG, Examinador Externo. TÍTULO DA DISSERTAÇÃO: **COMPARANDO OS MODELOS DE GESTÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL**

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO Estado e Governo.

HORA DE INÍCIO: 14h – LOCAL: Sala 15 Fábio Freitas - Hall das placas do CH..

Em sessão pública, o(a) candidato(a) foi arguido(a) oralmente pelos membros da Comissão Examinadora, tendo demonstrado suficiência de conhecimento e capacidade de sistematização no tema de sua dissertação, obtendo conceito APROVADO. Face à aprovação, declara o(a) presidente da Comissão, achar-se o (a) examinado(a), legalmente habilitado(a) a receber o Grau de Mestre em Ciência Política, cabendo a Universidade Federal de Campina Grande, como de direito, providenciar a expedição do Diploma, a que o(a) mesmo(a) faz jus. Na forma regulamentar, foi lavrada a presente ata, que é assinada por mim, Márcia Cristina M. Porto, e os membros da Comissão Examinadora. Campina Grande, 24 de agosto de 2022.

Prof. Dr. José Maria Pereira da Nóbrega Júnior - PPGCP/UFCG

Presidente da Comissão e Orientador

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo - PPGCP/UFCG

Examinador Interno

Prof. Dr. Vanderlan Francisco da Silva - PPGCS/UFCG

Examinador Externo

Thays Kelly Torres Rocha Gaudêncio

Discente

Márcia Cristina M. Porto

Secretária do PPGCP



Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 24/08/2022, às 19:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARCIA CRISTINA MARQUES PORTO, ASSISTENTE EM ADMINISTRACAO**, em 25/08/2022, às 08:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **VANDERLAN FRANCISCO DA SILVA, CHEFE SUBSTITUTO**, em 30/08/2022, às 09:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **JOSE MARIA PEREIRA DA NOBREGA JUNIOR, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 30/08/2022, às 11:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **THAYS KELLY TORRES ROCHA GAUDENCIO, Usuário Externo**, em 31/08/2022, às 17:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **2651008** e o código CRC **EC7784A0**.

À minha família que, na minha jornada de estudo, aceitou pacientemente os momentos de ausência e incentivou todos os momentos da realização deste trabalho.

RESUMO

A presente pesquisa buscou analisar o cenário do sistema penitenciário, especialmente os modelos de gestão carcerária categorizados pelo DEPEN, comparando-os. Para isso, se fez um levantamento teórico sobre políticas públicas e segurança pública, maximização de benefícios, discussões sobre a terceirização do serviço público, e o orçamento público do FUNPEN que impulsionam a pesquisa. Isso porque o tema de segurança pública, apesar de sua importância nas agendas governamentais, ainda é objeto de estudo negligenciado dentro da Ciência Política. Não obstante, conforme sugere o referencial teórico, a realidade carcerária apresenta-se como preocupante; em especial por ser um sistema com excesso de aprisionamento, com problemas de gerenciamento, implicando em baixos índices de ressocialização. Assim, analisou-se os modelos de gestão prisional brasileiros apresentados pelo Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, em razão do tipo de relação estabelecida em contrato administrativo com o poder público, quais sejam: Pública, Parceria Público-Privada, Co-Gestão e Organizações sem fins lucrativos; bem como os indicadores dos serviços prestados das prisões a partir do conjunto de dispostos como basilares e obrigatórios em prisões, de acordo com na Lei de Execução Penal e diretrizes da Política Penitenciária Nacional. Os dados secundários foram extraídos do INFOPEN, DEPEN, Portal da Transparência, Conselho Nacional de Justiça e sua análise foi feita de modo descritivo e comparado. Ademais, traz-se no presente trabalho o caso Minas Gerais, tendo em vista que este é o único estado brasileiro possuidor de todos os modelos de gestão, servindo como caso de análise. A partir dos dados colhidos e comparados, percebe-se que o modelo de gestão não influencia essencialmente na modificação de indicadores sociais das prisões. Entretanto, há uma atenção do DEPEN no incentivo de adoção desses modelos, inclusive com direcionamento de recursos financeiros nesse sentido. Por fim, ressalta-se que a problemática do sistema penitenciário é a ausência de informação e controle em todos os modelos, evidenciado pela falta de acompanhamento das penas cumpridas, incitando o excesso de aprisionamento e, conseqüentemente, o super encarceramento.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Pública, Sistema Carcerário e Gestão Pública.

ABSTRACT

The present research sought to analyze the scenario of the penitentiary system, especially the prison management models categorized by DEPEN, comparing them. For this, a theoretical survey was carried out on *public policies* and public security, maximization of benefits, discussions on the outsourcing of public service, and the public budget of FUNPEN that drive the research. This is because the issue of public security, despite its importance in governmental agendas, is still a neglected object of study within Political Science. Nevertheless, as suggested by the theoretical framework, the prison reality presents itself as worrisome, especially as it is a system with excessive imprisonment, with management problems, implying low rates of resocialization. Thus, the Brazilian prison management models presented by the National Penitentiary Department - DEPEN were analyzed, due to the type of relationship established in an administrative contract with the public power, namely: Public, Public-Private Partnership, Co-Management and Non-Profit Organizations; as well as indicators of services provided in prisons from the set of basic and mandatory prisons, according the Penal Execution Law and guidelines of the National Penitentiary Policy. Secondary data were extracted from INFOPEN, DEPEN, Transparency Portal, Conselho Nacional de Justiça of Brazil, analyzed in a descriptive and comparative way. Furthermore, the present work presents the case of Minas Gerais, considering that it is the only Brazilian state that has all management models, serving as a case for analysis. From the data collected and compared, it can be seen that the management model does not essentially influence the modification of social indicators in prisons. However, DEPEN is paying attention to encouraging the adoption of these models, including directing financial resources in this direction. Finally, it is emphasized that the problem of the penitentiary system is the lack of information and control in all models, evidenced by the lack of monitoring of sentences served, inciting excessive imprisonment and, consequently, super incarceration.

KEYWORDS: Public Security, Prison System and Public Management.

LISTA DE ABREVIATURAS

AC – Acre

AL - Alagoas

AM - Amazonas

AP - Amapá

APAC - Associação de Proteção e Assistência aos Condenados

BA -Bahia

CNPCP - Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional.

DF – Distrito Federal

ES – Espírito Santo

FBAC – Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados

FUNPEN – Fundo Penitenciário Nacional.

INFOPEN – Sistema Integrado de Informações Penitenciárias.

LC – Lei Complementar.

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LEP – Lei de Execuções Penais.

LOA – Lei Orçamentária Anual.

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.

MG – Minas Gerais

MP – Medida Provisória.

MS – Mato Grosso do Sul

MT – Mato Grosso

PA - Pará

PB - Paraíba

PE - Pernambuco

PI - Piauí

PNPCP - Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

PR - Paraná

RJ – Rio de Janeiro

RN – Rio Grande do Norte

RO - Rondônia

RR - Roraima

RS – Rio Grande do Sul

SC – Santa Catarina

SE - Sergipe

SP – São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal.

TO - Tocantins

UF – Unidade Federativa

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| GRÁFICO 1 - POPULAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL ATÉ 2019 | 40 |
| GRÁFICO 2 - SEXO DOS PRESOS PROVISÓRIOS EM 2021 | 44 |
| GRÁFICO 3 - PRESOS EM LABORTERAPIA EM 2021 | 45 |
| GRÁFICO 4 - MORTALIDADE NO SISTEMA PRICIONAL 2016 A 2021 | 46 |
| GRÁFICO 5 - ORÇAMENTO DO FUNPEN DE 2015 A 2020 | 53 |
| GRÁFICO 6 - ORÇAMENTO DO FUNPEN EM 2022 | 54 |
| GRÁFICO 7 - MÉDIA DE REINCIDÊNCIA DAS APAC'S | 88 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| TABELA 1- INDICADORES DE COMPARAÇÃO | 16 |
| TABELA 2- CAPACIDADE PRISIONAL NO BRASIL EM 2021 | 38 |
| TABELA 3 - ESTABELECIMENTOS PRIONAIS, CAPACIDADE E OCUPAÇÃO NO BRASIL EM 2021 | 39 |
| TABELA 4 - POPULAÇÃO ENCARCERADA E TAXA POR 100 MIL HABITANTES | 39 |
| TABELA 5 - PROJEÇÃO DA LOTAÇÃO DAS PENITENCIÁRIAS BRASILEIRAS | 40 |
| TABELA 6 - PORCENTAGEM DO “PERFIL” APRISIONADO NO BRASIL | 43 |
| TABELA 7 - PERFIL EDUCACIONAL DO APRISIONADO NO BRASIL EM 2021 . | 43 |
| TABELA 8 - POPULAÇÃO PRISIONAL NO BRASIL EM 2021 | 44 |
| TABELA 9 - ORÇAMENTO DO FUNPEN DE 2015 A 2020..... | 52 |
| TABELA 10 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNPEN EM 2021 | 55 |
| TABELA 11 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNPEN – 1º SEMESTRE DE 2021 | 57 |
| TABELA 12 - QUANTIDADE DE PRISÕES POR TIPO DE GESTÃO EM 2021..... | 61 |
| TABELA 13 - QUANTIDADE DE ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS POR UF E TIPO DE GESTÃO EM 2021..... | 62 |
| TABELA 14 - POPULAÇÃO PRISIONAL POR TIPO DE GESTÃO EM 2021 | 63 |
| TABELA 15 - EXISTÊNCIA DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS NA GESTÃO PÚBLICA | 64 |
| TABELA 16 - EXISTÊNCIA DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS NA GESTÃO EM PARCERIA PÚBLICO- PRIVADA | 67 |
| TABELA 17 - EXISTÊNCIA DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS NA GESTÃO EM CO-GESTÃO..... | 70 |
| TABELA 18 - EXISTÊNCIA DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS NA GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS | 73 |
| TABELA 19 - INDICADORES DE COMPARAÇÃO | 75 |
| TABELA 20 - INDICADOR DE COMPARAÇÃO:DÉFICIT VAGAS EM 2021 POR MODELO DE GESTÃO | 78 |
| TABELA 21 - INDICADORES DE COMPARAÇÃO – BRASIL EM 2021 | 79 |
| TABELA 22- MODELOS DE GESTÃO EM MINAS GERAIS EM 2021 | 84 |

| | |
|---|-----------|
| TABELA 23 - QUANTIDADE DE APACS ATÉ 2020 | 86 |
| TABELA 24 - NÚMERO DE RECUPERANDOS/AS CUMPRINDO PENA NAS APACS ATÉ 2020..... | 86 |
| TABELA 25 - CUSTOS DO APENADOS EM MINAS GERAIS EM 2021 | 89 |
| TABELA 26 - INDICADORES DE COMPARAÇÃO - MINAS GERAIS EM 2021..... | 90 |

LISTA DE ANEXOS

| | |
|--------------|-----|
| ANEXO 1..... | 102 |
| ANEXO 2..... | 103 |
| ANEXO 3..... | 104 |

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| INTRODUÇÃO | 13 |
| 1. DESENHO DE PESQUISA | 15 |
| 2. O SISTEMA CARCERÁRIO E O PROBLEMA PÚBLICO | 19 |
| 2.1.O SISTEMA PRISIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA | 20 |
| 2.2.DEBATE SOBRE A TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS | 23 |
| 2.3.WELFARE STATE E NOVOS PARADIGMAS DE PUNIÇÃO..... | 26 |
| 2.4.PUNIÇÃO E ANÁLISE ECONÔMICA DE GARY BECKER | 32 |
| 3. DADOS ABERTOS: PANORAMA SOBRE AS PRISÕES NO BRASIL | 37 |
| 3.1.A PROBLEMÁTICA DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO | 38 |
| 3.2. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA GESTÃO FEDERATIVA | 48 |
| 3.3.ORÇAMENTO E OS RECURSOS DO FUNPEN | 50 |
| 4. OS MODELOS DE GESTÕES PENITENCIÁRIAS CATEGORIZADOS PELO DEPEN | 59 |
| 4.1.MODELO DE GESTÃO “PÚBLICA” | 64 |
| 4.2.MODELO DE GESTÃO EM “PARCERIA PÚBLICO PRIVADA” | 66 |
| 4.3.MODELO DE GESTÃO EM “COGESTÃO” | 68 |
| 4.4.MODELO DE GESTÃO EM “ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS” | 71 |
| 5. ANÁLISE COMPARADA DOS MODELOS DE GESTÕES PENITENCIÁRIOS CATEGORIZADOS PELO DEPEN | 75 |
| 5.1.ASPECTO NACIONAL..... | 77 |
| 5.2.CASO MINAS GERAIS..... | 83 |
| 5.2.1. APAC EM MINAS GERAIS..... | 85 |
| 5.2.2. DADOS ABERTOS DE MINAS GERAIS | 90 |
| 6. RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS | 94 |
| REFERÊNCIAS | 97 |
| ANEXOS | 102 |

INTRODUÇÃO

A Segurança Pública, apesar de sua importância nas agendas governamentais, é objeto ainda não tão explorado no campo da Ciência Política (NOBREGA Jr., 2018). Especialmente, se levar em consideração o alto número de encarceramento, as condições precárias das prisões no Brasil e a atuação do Estado no tratamento com a população prisional.

Por esta razão, na atualidade, verifica-se a interpelação de temas sob a ótica da atuação do Estado frente à Segurança Pública e, em especial, a sua dinamicidade.

De um lado, o Estado - como agente regulador e assegurador de direitos e deveres – afirma que é necessário punir, atender, ressocializar o apenado de modo a prevenir e combater a delinquência, por meio de um sistema penitenciário com qualidades básicas (provendo integridade física, educacional, social e jurídica). De um outro, a existência de um sistema carcerário com problemas, o e que corrobora para o ciclo da criminalidade (SAPORI e SOARES, 2014).

A lógica de uma possível inoperância do Estado frente à problemática do hiper encarceramento e da importância não só de vagas, como de parcerias público-privadas que invistam em projetos humanitários, educacionais e de reabilitação junto a presos, lança uma crítica sobre o sistema prisional brasileiro e uma leitura das prisões como escolas do crime. E, por conseguinte, abre-se caminho para novas pesquisas e interesses no campo das políticas públicas no âmbito do sistema prisional.

É importante ressaltar que qualquer problema de política pública necessita de um levantamento prévio de seus aspectos fundamentais (sociais, políticos, institucionais, administrativos e financeiros) para ingressar na agenda estatal de forma mais dinâmica e sistemática, conforme assimila Kingdon (2014).

Por esta razão, o objetivo desta pesquisa não é apresentar as causas ou soluções imediatas para os problemas da superlotação do sistema prisional; mas explorar o problema, o sistema, apresentando os dados disponíveis, reunindo informações quantitativas e qualitativas sobre a problemática da superlotação do sistema prisional com ênfase nos diversos modelos de gestão utilizados pelo Estado brasileiro, a fim de que sirva de peça inicial para o desenvolvimento de pesquisas mais

pontuais e específicas, além de situar o tema na pauta das políticas públicas como problema público.

A partir dessas considerações iniciais, questiona-se: há, nos diferentes modelos de gestão prisional, uma similaridade de resultados? Estes prestam o mesmo tipo de serviço no sistema prisional? O tipo de gestão prisional é, portanto, um vetor que poderia influenciar e propiciar melhores resultados nos serviços carcerários?

Portanto, é o objetivo da presente pesquisa analisar os diferentes modelos de gestão penitenciária no Brasil, conforme divisão apresentada pelo DEPEN (2020), quais sejam: Pública, Parceria Público-Privada, Co-Gestão e Organizações sem fins lucrativos e como esses modelos podem apresentar diferentes resultados, explorando-os e comparando-os.

De modo a sistematizar o estudo, a presente pesquisa é apresentada em 6 (seis capítulos).

No primeiro capítulo se buscou trazer o arcabouço teórico de modo a contextualizar o objeto do presente trabalho. Assim, foi exposto o que são Políticas Públicas e o porquê de o Sistema Prisional poder ser considerado como política pública. Neste capítulo apresentou-se, também, o problema da superlotação nos presídios brasileiros, os indicadores que são divulgados fornecidos para catalogação e controle.

Ainda no primeiro capítulo, apresentou-se o contexto histórico da criação das prisões e as diferentes visões sobre a necessidade do Estado em intervir no processo punitivo. Ademais, trouxe informações sobre a terceirização, as discussões sobre sua viabilidade no sistema penitenciário e como essa se deu.

Para finalizar esse capítulo e contextualizar os próximos, foi discorrido sobre a análise econômica sobre o tema, apresentada por Garry Becker.

O segundo capítulo abordou sobre o sistema penitenciário brasileiro e seu desenho institucional, os recursos e orçamento para sua direção.

O terceiro, quarto e quinto capítulos abordaram mais especificamente o tema do presente trabalho, explorando-o. Nesses, foram apresentadas as gestões estudadas, suas especificidades, bem como o desenho e modelo da pesquisa utilizada.

Por fim, o sexto capítulo apresentou-se os resultados e conclusões obtidos na pesquisa, referente a exploração do tema realizado nos capítulos anteriores, com uma

breve revisão dos pontos chaves do presente trabalho dissertativo e das reflexões obtidas.

1. DESENHO DA PESQUISA

O presente estudo foi exploratório e descritivo, desenvolvido através revisão bibliográfica sobre o tema e de pesquisa quantitativa, uma vez que se pretendeu, através da análise de dados, verificar se, através de uma análise comparada, o tipo de gestão prisional poderia influenciar na qualidade do ambiente prisional.

Para esta pesquisa foram utilizados bancos de dados secundários, obtidos através de múltiplas fontes, especialmente os dados divulgados pelo Depen através do sistema INFOPEN, que divulga semestralmente informações relacionadas ao sistema carcerário no Brasil, bem como os dados abertos do Portal da Transparência para coleta de dados relacionados ao FUNPEN, Portal da Transparência, *World Prison Brief* e Conselho Nacional de Justiça para informações complementares.

Assim, por se tratar de uma pesquisa exploratória buscou-se agregar os dados de diversas fontes documentais governamentais e documentos normativos e legais que estabelecem a política pública nacional, vislumbrando melhor compreender o problema de pesquisa

Para mensurar a qualidade prisional, por meio de uma observação comparada, foi utilizado alguns indicadores: repasses de valores do FUNPEN, déficit de vagas nos estabelecimentos prisionais, existência no ambiente prisional de assistência à saúde, atividades de trabalho e educação, assistência jurídica, *accountability* por meio do controle das prisões e tempo de cumprimento, *accountability* por meio das inspeções e vida (mortalidade prisional negativa), sendo esquematizando da seguinte maneira:

TABELA 1- INDICADORES DE COMPARAÇÃO

| | |
|-------------------------|--|
| Modelo de Gestão | 1. Recursos Recebidos pelo FUNPEN |
| | 2. Déficit de vagas nas prisões (Capacidade x População Prisional) |
| | 3. Existência no ambiente prisional de Assistência à Saúde (S/N ou 1/0) |
| | 4. Existência no ambiente prisional de Laborterapia (S/N ou 1/0) |
| | 5. Existência no ambiente prisional de atividades de Educação (S/N ou 1/0) |
| | 6. Existência no ambiente prisional de Assistência Jurídica (S/N ou 1/0) |
| | 7. Controle de Pena (presos provisórios) (S/N ou 1/0) |
| | 8. Inspeções para <i>Accountability</i> (controle externo) (S/N ou 1/0) |
| | 9. Vida (Óbitos criminais negativos) |

Tabela elaborada pela autora.

O primeiro indicador categorizado, Recursos Recebidos pelo FUNPEN, remonta a noção do investimento público e cálculo do custo das penitenciárias.

O indicador “deficit de vagas nas prisões” está diretamente ligado à problemática do super encarceramento brasileiro. Por esta razão, é importante visualizar a distribuição das vagas nos diferentes tipos de gestões sendo calculado por meio da diferença entre a capacidade de acomodação prisional e a população nela contida.

Por sua vez, os indicadores “3”, “4”, “5” e “6” são compreendidos como aqueles essenciais na manutenção de quaisquer serviços criminais e, inclusive, na garantia da subsistência dos apenados.

Dois são os indicadores visualmente direcionados a *accountability* do sistema carcerário na presente pesquisa: o controle de pena (calculado mediante a informação sobre as penas e tempo de pena dos criminosos custodiados pelo poder público), indicado no item “7”; e Inspeções de controle externo realizadas no âmbito dos estabelecimentos prisionais, contido no item “8”.

Por fim, o último indicador é a proteção da vida, cuja mensuração será feita por meio da quantidade de óbitos criminais ocorridos dentro dos estabelecimentos prisionais. Neste diapasão, os óbitos criminais são aqueles derivados de violência ocorridas dentro das prisões, excluídos, portanto, as mortes ocasionadas por suicídios, por razão de saúde e idade.

Importante mencionar que esses indicadores foram selecionados a partir de itens julgados como basilares e obrigatórios em prisões, de acordo com o referencial teórico e, mais especificamente, na Lei de Execução Penal em seu Artigo¹⁰.

¹ Art. 10. A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.

Parágrafo único. A assistência estende-se ao egresso.

Art. 11. A assistência será:

- I - material;
- II - à saúde;
- III - jurídica;
- IV - educacional;
- V - social;
- VI - religiosa.

Ademais, evidenciou-se, como caso de estudo, o estado de Minas Gerais que é o único estado brasileiro a possuir todos os modelos de gestão categorizados pelo DEPEN.

A partir dessas considerações, a pesquisa quantitativa foi de modo descritiva sobre o sistema penitenciário brasileiro com a quantidade de penitenciárias; lotação; tipo de gestão; capacidade de vagas e população prisional, existência de serviços de saúde, educação, trabalho, assistência social e jurídica; mortalidade prisional, dentre outros.

Após verificar os dados propostos, foi analisado se que o tipo de gestão se apresentou como um diferencial para a qualidade prisional e se o Estado, enquanto agente com força coercitiva apresenta-se como melhor administrador penitenciário e diminuidor da violência neste sistema.

2. O SISTEMA CARCERÁRIO E O PROBLEMA PÚBLICO

O Estado, diante do cometimento de crime, tem o dever de atuar no controle social, sendo detentor do *jus puniendi*. Assim, para assegurar a punição, ele se vale da coerção, restringindo direitos do suposto autor do fato criminoso, seja pela prisão, seja pela imposição de medidas cautelares diversas e, muitas vezes, faz isso antes mesmo de qualquer condenação. Mas esse mesmo Estado que está preocupado em punir, não se afasta também da necessidade de proteger os direitos e garantias do cidadão.

Desta maneira, com legitimidade coatora, o Estado representa a própria democracia, através da teoria minimalista indicada por Nóbrega Jr. (2019), na qual é garantida através de uma atuação institucional, na qual o regime político consiga garantir as liberdades civis, em especial ao direito humano primordial da sociedade: à vida.

Os direitos fundamentais, que são os direitos de primeira geração (BOBBIO, 2004), são os direitos à vida, à liberdade, aos bens e à felicidade. Sem estado de direito sólido abre-se a lacuna para a agressão/violação desses direitos, o que ocorre em muitos países, sobretudo na América Latina, no Leste Europeu, em vários países africanos e em boa parte da Ásia. Segundo os dados do *Democracy Index* (2012), a maioria dos países encontra-se sob regimes políticos híbridos ou de democracias eleitorais que não garantem (ou falham drasticamente em garantir) liberdades civis e participação política ampla. (NÓBREGA JR, 2019 A, p. 37)

Ao citar Bobbio (2004 *apud* NOBREGA JR, 2019), Nóbrega Jr. (2019) apresenta a percepção de que a democracia está diretamente ligada à proteção estatal aos direitos humanos de primeira geração, com foco não apenas na perspectiva eleitoral (através da efetiva participação política), mas também na capacidade do Estado exercer poder ao proteger direitos civis mínimos.

Nessa perspectiva, é cediço a necessidade de uma política de encarceramento efetiva e responsiva, de modo que o poder coator do Estado possa ser, ao mesmo tempo, regulador da violência e democrático, com a devida proteção de garantias.

Entretanto, conforme Saporì (2014), essa dinâmìca històrica ocorreu de forma satisfatòria em alguns paìses, mas (ainda) não no Brasil. Isso porque, conforme o citado autor, o processo civilizador relativo à democracia, na sociedade brasileira, ainda não aconteceu por completo e a persistente impunidade é um dos obstáculos nesse sentido.

Segundo Wacquant (2003, p.16):

De resto, o Estado penal que substitui peça por peça o embrião de Estado social é, ele mesmo, incompleto, incoerente e muitas vezes incompetente, de maneira que não poderia preencher as expectativas irrealistas que lhe deram origem nem as funções sociais que, tacitamente, ele tem a missão de paliar.

Dessa maneira, no paìs, não há ainda um equilíbrìo entre uma incisiva atuação estatal na coerção e a proteção de direitos individuais e coletivos. Diversos são os casos de rebeliões, fugas, ações de organizações criminosas, superlotação do aparato prisional; demonstrando a inabilidade do Estado na manutenção do aparelho prisional, de modo a dar enfoque a fragilidade estrutural deste sistema.

Por ser imperativa a busca por avaliação de desenhos de pesquisa para o futuro dos estudos sobre temáticas que abordem a segurança pùblica como tema central (NOBREGA JR, 2018), buscou-se novas referências sobre o tema proposto.

Entretanto, conforme já mencionado, na Ciêncìa Polítìca, as pesquisas sobre o sistema prisional ainda são escassas. E se observadas sob o campo do estudo de polítìcas pùblicas, os estudos ainda são mais carentes. Conforme analisa Rodrigues (2019), as crises institucionais e polítìcas que tem aflorado no sistema nas últimas duas décadas talvez justifiquem o interesse, mesmo que tímido, do desenvolvimento de pesquisas sobre o tema na última década no Brasil, entretanto, este ainda não se demonstrou suficiente para que o tema esteja em foco nos estudos acadêmicos da Ciêncìa Polítìca.

2.1. SISTEMA PRISIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

O estudo sobre as polítìcas pùblicas ganhou grande relevância científica e social em diversos campos do conhecimento; isto porque, dentre as inúmeras

conceituações existentes, a política pública pode ser entendida como a ação do governo voltada a solução de um problema ou conflito público, tornando-se imprescindível o entendimento do seu desenho, elaboração, implementação, bem como o de suas relações com as instituições políticas, o conteúdo da política e o próprio processo político decisório.

Marques (2013) afirma que, apesar dos diversos conceitos, as políticas públicas são o conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo.

Conforme Pinto (2008), pode-se considerar que a política pública tem seu ponto de partida demarcado pela inclusão de um problema na agenda governamental. Este, portanto, necessita cumprir algumas etapas, a saber: a questão deve ganhar espaço no debate público, demonstrando ser relevante a ponto de ganhar atenção dos elaboradores de políticas, para, posteriormente ter efetivada a sua aceitação por parte do governo que irá gerar opções de políticas públicas. Assim, a decisão passa pela fase de legitimação em que se busca apoio político para a obtenção de sua aprovação e, por fim, ocorre a implementação da política pública que tem a sua operacionalização realizada por meio de programas e projetos.

Conforme Howlett (at al., 2013, p.5), compreenderemos política pública como um processo de “resolução aplicada de problemas”, uma vez que essa se volta à solução de um problema público.

Kingdon (2014) considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos que compreendem: o estabelecimento de uma agenda de políticas; a especificação de alternativas a partir das quais as escolhas vão ser realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão. E todos esses fluxos, etapas ou processos são pré-decisórios.

O problema público *“é usualmente definido como a distância entre o status quo e uma situação ideal possível para a realidade pública”* (SECCHI,2016). Ou seja, é diferença entre o que é e o que deveria ser.

Ademais, a natureza do surgimento do problema também pode influenciar a opinião pública, pois, como propôs Lowi (1972), as políticas públicas (*policys*) também são capazes de determinar a dinâmica da política (*politics*), e, dependendo do tipo de política que está em jogo, a estruturação de conflitos, as coalizões e o equilíbrio de poder também se modificam. Ou seja, o conteúdo de uma política pública pode vir a

determinar o processo político e necessariamente é guiada pela racionalidade maximizadora de resultados dos *policy makers*, que racionalmente avaliaram os custos e benefícios das suas ações e resultados (OLSON, 2011).

O processo de formulação de políticas públicas é normalmente complexo, envolvendo diversos atores e grupos de interesse, como instituições governamentais, partidos políticos, sociedade organizada, entre outros. Muitas vezes, esses atores agem de forma antagônica, fazendo com que o processo de escolhas eficientes torne-se fundamental. (ABREU, 2012)

Assim, todo o desenvolvimento de uma política pública envolve diversos fatores para atingir o objetivo proposto. Isso porque para se definir uma política específica requer-se estratégias que passem pelo filtro da agenda dos tomadores de decisão; pela identificação de alternativas de políticas vis-à-vis as existentes; a avaliação das opções identificadas e a partir daí a seleção da política pública mais premente; e a implementação da mesma, conforme dispõe Nóbrega Jr. (2019).

Nesse diapasão, o problema público ao ser identificado por algum ator político e classificado como relevante, passa a ser incorporado na agenda governamental, de modo que são traçados objetivos e estratégias para sua solução (SECCHI, 2016).

Por sua vez, a Segurança Pública pode ser conceituada como um bem público; bem este responsável pela manutenção da ordem pública (NÓBREGA JR, 2019). Nesta está incluso o sistema carcerário já que ele representa o poder do Estado em punir transgressões e a sua efetiva força coercitiva.

Partindo desses conceitos, faz-se o questionamento que impulsionou o desenvolvimento do Modelo de Fluxos de *Kingdon* (KINGDON, 2014): “*por que alguns problemas se tornam importantes para um governo?*”. Mais especificamente, por que o problema da Segurança Pública aplicada ao Sistema Penitenciário se torna importante para um governo?

A superlotação, corrupção e desorganização administrativa resultam em distúrbios, rebeliões e práticas de crimes fora dos muros das prisões, mas comandadas por detentos que estão encarcerados, presos, chamam à atenção da população, bem como da agenda governamental.

O sistema carcerário brasileiro apresenta problemas na esfera da Segurança Pública, mantendo muitos indivíduos presos ilegalmente, infringindo direitos fundamentais enclausurando pessoas sem o devido processo legal e ferindo, dessa

forma, gravemente direitos fundamentais, ingrediente principal dos direitos humanos. (NÓBREGA JR, 2019A)

A partir desse entendimento, os problemas passam a adentrar na agenda política, cuja concepção *“parte da existência de uma lista de assuntos ou problemas aos quais representantes governamentais e pessoas externas ao governo, associadas a esses representantes, estão dando séria atenção em um tempo determinado”* (PINTO, 2008).

Por esta razão, qualquer política pública – inclusive a voltada para a Segurança Pública - deve passar por constante avaliação e readequação, se for o caso, até mesmo quanto às perspectivas de modelo de sua gestão, com a finalidade de garantir eficiência no trato com os recursos públicos, bem como na eficácia dos resultados propostos.

2.2. DEBATE SOBRE A TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

A terceirização ou *outsourcing* (ou seja, fonte externa) é uma abordagem de gestão que permite delegar para um agente externo a responsabilidade operacional por processos ou serviços até então realizados na empresa (FRANCESCHINI, 2004). E, neste panorama, dois são os principais motivos para esta opção: a racionalização dos custos e a reestruturação da produção.

Na perspectiva do Direito Administrativo, cujos pressupostos são aplicados ao funcionamento da máquina pública, a terceirização significa passar para particulares tarefas que vinham sendo desempenhadas pelo Estado.

De um modo geral, as orientações de modernização oriundas dos projetos de Reforma do Estado, o alinhamento com os padrões gerenciais privados e as normas impeditivas do crescimento do aparelho do Estado, como vieses alternativos e integrados de retenção do déficit público, impõem a busca por terceiros para que os serviços públicos, diretos ou indiretos, sejam viabilizados (SANTO, 2010).

Dentro desse contexto, a terceirização do serviço público possui duas vertentes importantes para o presente objeto de estudo: sob a perspectiva da terceirização americana e francesa.

Nos Estados Unidos, o termo terceirização é amplo e ambíguo e, usualmente, vinculado à privatização. Em suma, essa pode englobar uma variedade de métodos e formas, tais como: subcontratação, desregulamentação, franquias, subsídios, subvenções, donativos, voluntariado, autosserviço, inclusive a venda de ativos estatais (CHI, 1993; SAVAS, 2000 *apud* SANTO, 2010). Mais especificamente, se relaciona com um assunto no qual há uma maior participação, quase total, do setor privado na prestação de serviços públicos (BECKER, 2001; GREEN, 1997, *apud* SANTO, 2010).

No modelo de terceirização americano há uma real privatização de serviços, também conhecida pelas expressões *contracting out* ou *outsourcing*, ou subcontratação. Assim, nesse modelo há uma menor, quase nula, influência do poder público nos serviços contratados, ocorrendo, de fato, uma privatização os serviços prestados.

Na França, por sua vez, a terceirização interna (*sous-traitance*), da mesma forma, é nomeada como subcontratação. Por sua vez, para a terceirização externa usa-se a designação externalização (*externalization*), que corresponde ao *outsourcing* inglês (MARCELINO, 2009, *apud* SANTO, 2010).

No modelo Francês há participação do setor privado na prestação de serviços públicos mediante um contrato de terceirização. Entretanto, ainda há o controle do Estado, sendo neste sentido bem parecido com o que atualmente ocorre no Brasil.

Na perspectiva do Estado Brasileiro, afirma-se que o primeiro contato com o fenômeno da terceirização foi tido por força da implantação da política de “branqueamento” defendida pela Coroa imperial, no Brasil do século XIX, em que foram tomadas diversas medidas para a substituição do trabalho escravo pelo trabalho de imigrantes pobres europeus (CUNHA, 2015).

Entretanto, em termos de descentralização administrativa nos moldes conhecidos atualmente, com delegação da realização dos serviços públicos à terceiros, considera-se como marco inicial da terceirização a reforma administrativa de 1967, com a edição do Decreto-lei nº 200, determinando que a execução das atividades administrativas federais deveria ser amplamente descentralizada (SANTO, 2010).

Assim, a terceirização foi uma importante estratégia a ser utilizada para a descentralização da administração, conforme apregoado no já citado Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Contudo, outros marcos legislativos também

fomentaram a ideia de descentralização administrativa por meio das terceirizações, tais quais a Lei nº 5645/70, que visou complementar o Decreto Lei nº 200/67 e a Lei nº 7102, de junho de 1983, a qual dispunha sobre segurança para estabelecimentos financeiros e instituindo normas para o funcionamento de empresas particulares que explorem serviços de vigilância e de transporte de valores.

Ocorre que, somente nos anos 80 e 90, a ideia de transferir as tarefas até então públicas para a iniciativa privada tornou-se mais ordenada. Conforme aponta Cunha (2015), *“se expandiu no Brasil, de maneira mais sistemática, uma ideologia neoliberal, ainda que pudessem ser observadas certas tendências neoliberais já nos anos 1960 (...), efetivamente a partir do governo de Fernando Collor de Mello”*. Ou seja, antes do período mencionado já havia, no Brasil, uma economia política e de desenvolvimento via realização de serviços públicos por meio de particulares; contudo, tais prestações vieram com maior vigor após os anos 90.

a principal tarefa política da década de 1990 era empreender reformas que possibilitassem a redução sistemática de recursos públicos, sobretudo com a redução de gastos com funcionários, bem como privatização de empresas estatais e publicização de serviços para serem geridos por instituições privadas, com vistas a garantir maior governança da esfera pública (CUNHA, 2015)

Durante o período mencionado, a posição central para justificar a necessidade de terceirização dentro do sistema público brasileiro era: competitividade e eficiência. Por esta razão, a terceirização no setor público passou a ser utilizada para a *“delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal, através de programas de privatização, terceirização e ‘publicização’”* (BRASIL, 1997 *apud* CUNHA, 2015).

Convém notar que as terceirizações consistiam na acepção de “reduzir” o tamanho do Estado e, portanto, *“articulava-se e alinhava-se ideologicamente com as diretrizes do chamado ‘Consenso de Washington’ e as políticas neoliberais”* (CUNHA, 2015). Desta maneira, com a redução da interferência do Estado na economia, aumentar-se-ia, em tese, os mecanismos de controle via mercado e, conseqüentemente, o aumento da “governança do Estado” e o “aumento da governabilidade”.

Assim, os processos de reforma gerencial vivenciados no Brasil, oriundos da reestruturação produtiva do capital em termos globais, consolidaram e potencializaram a desestatização dos serviços, repassando-os a terceiros.

Destarte, o objetivo maior das terceirizações dos serviços públicos é adequar o Estado às teorias organizacionais e o modelo racional de comportamento, que nas últimas décadas implantaram novos modelos de gestão, adotados em diferentes partes do mundo ocidental, de modo a diminuir os custos operacionais e aumentar os resultados alcançados.

2.3. WELLFARE STATE E NOVOS PARADIGMAS DE PUNIÇÃO

Uma vez constatado um problema público, Capella (2005) afirma que as alternativas de solucionar problemas públicos são geradas pelas comunidades, *“compostas por especialistas, pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros - que compartilham uma preocupação em relação a uma área (policy area)”*.

Nesse meio competitivo de seleção das políticas públicas necessárias à solução dos problemas públicos muitas ideias surgem, tem sua viabilidade (técnica e de custos) testada, são modificadas no momento em que contatam com a demais alternativas, combinam-se em novas propostas, enquanto que outras não são apreciadas e desaparecem.

Desta maneira, diante da inoperância do Estado em gerir o sistema prisional brasileiro de forma adequada e respeitar a legislação vigente, surgiram debates e estudos sobre a possibilidade do tipo gestão prisional influenciar na eficiência e efetividade dos cárceres.

Sobre esse aspecto, é importante citar que a competência para legislar sobre o direito penitenciário é concorrente. Ou seja, é da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 24, inciso I, da Constituição da República, criar leis sobre o tema.

Entretanto, não obstante a possibilidade de legislar concorrentemente sobre a matéria, ainda há uma centralização no desenho institucional na organização

administrativa penitenciária (conforme será descrito em capítulo próprio mais adiante nessa pesquisa), de modo que surgiram novos estudos sobre possibilidades de gestão intergovenamental e, de certo modo, descentralizador, no gerenciamento das penitenciárias no país.

É importante destacar que os processos legislativos e a própria legislação acompanham a dinâmica social e política do contexto no qual foram produzidas, inseridas nas relações de produção capitalista regidas por uma dicotomia entre Capital e Trabalho (CUNHA, 2015). Desta maneira, a legislação está longe de ser neutra. Ela representa diferentes interesses em jogo dos diversos atores políticos, de modo que os aspectos a ela ligados sintetizam e expressam uma face da multifacetada de grupo de interesses, refletindo no atual debate acerca da regulação da terceirização.

Nesse diapasão, a discussão sobre a terceirização das prisões começou a ganhar visibilidade no mundo a partir da década de 1980, com a expansão da política neoliberal e a conseqüente redução do Estado que transferia para a iniciativa privada a responsabilidade pela realização de várias atividades antes desempenhadas apenas por ele (RODRIGUES, 2013).

Conforme Falletti (2006), entre a exaustão do modelo desenvolvimentista de crescimento econômico e a implementação das reformas econômicas neoliberais voltadas para o mercado (como as privatizações de empresas estatais e a desregulamentação do comércio), a descentralização e a democratização apareceram no discurso público como parte do mesmo processo.

Nesse contexto, as prisões podem ser apresentadas como mais uma modalidade de gestão administrativa, em cujo manto pode repousar a racionalidade econômica, e expandir a fato mercantil de controle penal (MINHOTO, 2000).

Derani (2002, *apud* RODRIGUES, 2013) e Seibel (2005, *apud* RODRIGUES, 2013) discorrem sobre o conservadorismo estatal e as administrações públicas, no Brasil e no mundo. Estes afirmam que o colapso do *Welfare State* (crise fiscal, de legitimação e governabilidade) assumiu novos paradigmas sobre um Estado que se encontra enfraquecido, um sistema que expressa a iniciativa pública como má e a iniciativa privada como ideal na forma como é administrada e gere os recursos econômicos e sociais.

A destruição deliberada do Estado social e a hipertrofia súbita do Estado penal transatlântico no curso do último quarto de século são dois desenvolvimentos concomitantes e complementares. (...)Desenha-se assim

a figura de uma formação política de um tipo novo, espécie de “Estado centauro”, cabeça liberal sobre corpo autoritário, que aplica a doutrina do “*laissezfaire, laissez passe r*” ao tratar das causas das desigualdades sociais, mas que se revela brutalmente paternalista e punitivo quando se trata de assumir as consequências. (WACQUANT ,2003, p.48),

Ao perceber esse novo contexto social e a atuação do Estado, Wacquant (2003) traz a imagem do Estado como dualista em sua atuação, já que este quer a maximização de resultados, atuação privada e diminuição dos custos estatais, porém, quer manter o mesmo poder e detenção do mercado. E justamente nessa atuação paradoxal é que ele revela a fragilidade na estrutura do sistema prisional e traz em seu curso novas formas de controle, como uma possível combinação do público/privado na gestão pública social.

No Brasil, essa discussão tomou maior força em meados de 1993 quando o Conselho Nacional Penitenciário afirmou sobre a possibilidade de unidades prisionais serem administradas pela iniciativa privada, começando a tentativa nos estados do Paraná, Ceará e Amazonas.

O primeiro ente federal a adotar tal medida foi o Estado do Paraná que, todavia, encerrou a experiência no ano de 2006. À proposta, também aderiram os estados de Santa Catarina, Espírito Santo, Bahia, Ceará e Amazonas; sendo que, ao final do ano de 2008, eram 16 os presídios brasileiros terceirizados. A mais recente dessas experiências foi realizada em Ribeirão das Neves, região metropolitana de Belo Horizonte, conforme descreve Leal (2006, p. 106).

Ocorre que sobre a possibilidade de “privatização” das penitenciárias, alguns estudiosos divergem quanto à aplicação de parcerias com a esfera privada da gestão penitenciária no Brasil.

Cabral e Lazzarini (2010) dizem que as formas híbridas de provisão de serviços prisionais apresentam não apenas melhores custos, mas também melhores indicadores de qualidade em termos de segurança, ordem e nível de serviço oferecido aos detentos. E a chave para esses melhores indicadores e qualidade está na presença do supervisor público, cujo papel é garantir um nível adequado de serviço. Nesse caso, a supervisão pública exercida pelos diretores do presídio inibe eventuais condutas auto interessadas dos operadores privados, evitando a redução dos padrões de qualidade dos serviços acordados. Contudo, Cabral e Lazzarini (2010), apesar de citarem que haveria melhores custos e indicadores, eles não apresentam dados empíricos para basear a sua conclusão.

Santo (2010) afirma que na Administração Pública as vantagens refletem: contribuição para a geração de emprego e renda e desenvolvimento da economia; foco na atividade-fim; aumento da qualidade com maior agilidade nas decisões; redução orçamentária em custeio para aplicação em investimentos; dentre outros, na busca da eficiência administrativa e do equilíbrio fiscal.

Percebe-se, portanto, que os argumentos favoráveis a terceirização teriam sido em razão da redução de custos estatais (1), a eficiência no serviço (2), o desenvolvimento da gestão privada nessa área, a qual poderia ser copiada pelo setor público (3), a possibilidade de melhoria da assistência e de reinserção social (4), a oferta de trabalho produtivo (5), entre outras consequências.

Por sua vez, Santo (2010) aponta como possíveis desvantagens: problemas com a imagem do órgão no caso de falha do parceiro; riscos para a coordenação eficiente de muitos contratos; aumento da dependência de terceiros; dificuldade de encontrar o parceiro ideal; perda do controle dos custos dos serviços terceirizados; perda da identidade cultural do órgão no longo prazo por parte dos funcionários, além da impactante responsabilidade subsidiária pelos direitos trabalhistas dos terceirizados.

Nessa perspectiva contra a terceirização, Meirelles (2012), afirma que determinados serviços públicos são privativos do Estado e não podem ser delegados a particulares, pois normalmente necessitam de atos de império e medidas compulsórias. Conforme ele *“não é possível, assim, outorgá-los a particulares, sob pena de falência virtual do Estado, porque se criaria um organismo estatal dentro do próprio Estado”* (MEIRELLES, 2012). Como exemplo, cita o serviço de defesa nacional, a preservação da ordem pública, entre outros.

Ainda, aqueles que apontam um parecer negativo sobre a privatização das gestões penitenciárias apontam que no tipo de gestão pública, *“o objetivo principal do terceiro intermediário é a aplicação do programa de ressocialização; já no modelo da privatização, o objetivo da empresa interessada é auferir lucro, como é próprio de qualquer empreendimento de mercado”* (OLIVEIRA, 2020).

Neste sentido, Wacquant (2003), ao analisar a expansão de atividades carcerária nos Estados Unidos juntamente com o desenvolvimento de uma indústria privada de carceragem em 1983, afirma que houve um forte desenvolvimento econômico, pois, a iniciativa privada no aparato prisional seria um empreendimento próspero e de futuro radioso. Contudo, justamente por esse aspecto lucrativo, *“existe*

um florescente mercado de ‘importação-exportação’ de detentos entre estados, alguns destes tendo excesso de presos e outros um excedente de celas”. Wacquant afirma:

O encarceramento tornou-se assim uma verdadeira indústria - e uma indústria lucrativa. Pois a política do “tudo penal” estimulou o crescimento exponencial do setor das prisões privadas, para o qual as administrações públicas perpetuamente carentes de fundos se voltam para melhor rentabilizar os orçamentos consagrados à gestão das populações encarceradas. Wacquant (2003, p.27),

Wacquant (2003, p.29) ainda diz que os interesses privados nessa atuação criminal implicou, nos Estados Unidos, um aumento explosivo da população carcerária, o recurso maciço às formas mais variadas de detenção, a eliminação dos programas de trabalho e de educação, a multiplicação dos instrumentos de vigilância tanto a montante quanto a “jusante” da cadeia carcerária e, por esta razão, é possível perceber uma nova forma punitiva que vem se instalando e não teria por objetivo reabilitar e ressocializar os criminosos que estão recolhidos nos estabelecimentos, mas sim *“gerenciar custos e controlar populações perigosas”*.

Ainda dentro da perspectiva de Wacquant (2003, p. 57), este apresenta-se totalmente crítico às privatizações no sistema carcerário. Em especial, porque, segundo o autor, longe da ideologia acadêmica e dos estudos da criminologia sobre as missões da prisão (reinsere, punir ou neutralizar), *“a preocupação primordial dos responsáveis por estas verdadeiras fábricas de prender é pragmática e funcional: ‘fazer circular’ o fluxo inexaurível de acusados e detentos o mais rápido possível através do ‘sistema’ a fim de minimizar os”*.

A percepção de Wacquant lança uma crítica a forma de controle social que estava sendo propagada nos Estados Unidos, mediante o encarceramento da população menos favorecida e etiquetada como seres delinquentes. Desta maneira, ao pensar à nível Brasil, os estudos de Wacquant sobre as privatizações das prisões no país também produziriam o mesmo fenômeno rotulatório de segregação? Haveria também uma “indústria de encarceramento”?

Por sua vez, para Souto Maior (2005 *apud* CUNHA, 2015), essa relação Estado e terceirização é inconstitucional, uma vez que a terceirização na administração pública fere a ordem normativa. Isso porque, conforme esse, a lógica da terceirização nada teria a ver com as exigências do serviço público, a não ser que se queira ver no Estado um produtor de riquezas a partir da exploração do trabalho alheio, sendo estes

“alheios” exatamente os membros da sociedade a que ele se destina organizar e proteger.

Cesar Barros Melo (2006) indica o posicionamento que, apesar de ser de alto custo, a privatização apresenta ganhos em razão da sua eficiência na custódia de presos e desembaraço do aparelho estatal sobre essa problemática.

Leal (2006) aponta que no Brasil, não há espaço para dúvidas: a privatização é cara, muito cara. Ainda, conforme ele, em definitivo, o preço final é mais alto do que nas prisões comuns. Isso porque o Estado constrói as prisões e as entrega as empresas, com as quais assina contratos que preveem o desembolso mensal de importâncias consideráveis, de conformidade com o número de presos. Estas, por sua parte, ganham com o trabalho dos presos.

Dentro do processo de análise econômica do encarceramento, Becker (1974) aponta que a atuação privada nesse setor, apesar de ser independente em economias modernas e possibilitar certos ganhos ao final do processo, esta necessita de alto nível de confiabilidade, seja no gerenciamento, nos empregados envolvidos e/ou nos consumidores finais

Apesar de se posicionarem contra ou a favor de uma maior participação privada do sistema prisional, os referidos autores, exceto Wacquant (2003), não apresentaram dados empíricos de modo a subsidiar seus apontamentos.

Conforme estudo produzido pelo Ministério Público publicado na Revista do Sistema Prisional em 2020, *“inexiste demonstração de que ocorra uma redução de custos por parte do Estado, remanescendo sempre a intenção do setor privado de galgar novos mercados, sendo o sistema penitenciário uma das possibilidades de expansão de ganhos”*. Assim, traduz-se na busca de vantagens operacionais e estratégicas visando uma eficiência administrativa que consubstancie a melhor paridade na relação custo-benefício, ou seja, agilidade, eficiência e economicidade.

A idealização de soluções para resolver problemas tão complexos ligados ao sistema prisional, sem apresentar informações quantitativas, lembram timidamente uma aplicação da teoria do *Garbage Can*² (Cohen, March e Olsen, 1972), vez que

² A Teoria do Modelo das Anarquias organizacionais – *“Garbage can modelo f organizational choice”* – remonta a existência de preferências destoantes entre departamentos quanto a determinada escolha da decisão a ser tomada. Por isso, aliado ao desconhecimento do processo global de geração do produto organizacional e a inconsistência na participação dos atores no processo decisórios, vez que pretendem a elevação de performance organização sem qualquer efetivo controle e coordenação, acabam por gerar um perfil anárquico dentro das organizações. Conforme Fitipaldi (2005), em virtude

demonstra a existência de preferências dilemáticas (*problematic preferences*), falta de clareza nos processos organizacionais (*unclear technology*) e uma participação anárquica (*fluid participation*), ocasionando uma ambiguidade em relação à racionalidade da tomada de decisão pública no tocante a gestão prisional.

2.4. PUNIÇÃO E ANÁLISE ECONÔMICA DE GARY BECKER

Ao deparar-se com os estudos sobre segurança pública, o tipo de gestão das penitenciárias é assunto que emerge como uma aceitável solução dos problemas penitenciários, de modo que uma possível atuação privada nesse setor seria – em primeira mão – um modo de diminuir os custos no combate à violência e aumento dos benefícios, garantindo a eficiência do sistema prisional, com a devida qualidade dos serviços e observância dos direitos e garantias individuais.

Contudo, para debater sobre as inovações na gestão prisional com a efetiva mudança de paradigma das atuações públicas nas penitenciárias, é necessário auferir se o tipo de gestão é, de fato, propulsor de mudanças qualitativas nos estabelecimentos prisionais, especialmente analisando os custos e benefícios dessa transformação.

A existência de legislação específica, a necessidade de execução e à existência de uma variedade de sanções destinadas a punir e prevenir os crimes, faz com que o problema do crime seja, também, um problema de alocação de recursos, necessitando de uma análise econômica sobre a medição da perda social do crime.

Nesse tipo de observação, Gary Becker apresenta-se como importante estudioso dos custos políticos relativos à segurança pública e como esses custos impactam as outras ações governamentais. Especialmente, porque o autor é um grande precursor da análise econômica aplicada às questões sociais.

Em *Crime and Punishment: an Economic Approach*, publicado em 1974, Becker norteia seus estudos com base no comportamento do criminoso, destacando os fatores que o motivariam e os que inibiriam a realizar crimes. O autor afirma que os

das propriedades gerais elencadas e existentes nessas organizações, a tomada de decisão é desprovida de uma racionalidade organizacional.

custos relacionados à segurança pública não estão apenas atrelados as cotações monetárias e o dispêndio em dinheiro do governo.

Our analysis of crime is a generalization of the economist's analysis of external harm or iseconomies. Analytically, the generalization consists in introducing costs of apprehension and conviction, which make the probability of apprehension and conviction an important decision variable, and in treating punishment by imprisonment and other methods as well as by monetary payments. (BECKER, 1974, p. 47)

Primeiramente, na perspectiva do infrator, o crime é entendimento como uma escolha racional, na qual o criminoso avalia os ganhos e os custos implicados em sua ação.

If each person tries to minimize his expected loss in income from crimes, optimal private decisions can be easily derived from the previous discussion of optimal public ones. (BECKER, 1974, p. 35)

Desta maneira, o ambiente criminoso, seria então uma atividade econômica como qualquer outra, exceto pela legalidade, uma vez que o criminoso agiria de maneira racional, respondendo a incentivos e buscando maximizar ganhos.

Becker afirma que “*apenas criminosos condenados são punidos*” e que, por isso existe o “*preço-discriminação*”. Desta maneira, ao haver mais punições seria explicável ou lógico existir, também, uma redução do número de crimes, já para o cometimento de uma ofensa, a probabilidade de “pagar” o maior “preço” ou o “preço” em si aumentaria.

Contudo, tal afirmativa de Becker necessita de ressalvas ou questionamentos ao ser pensada sobre o contexto brasileiro. Por mais que o custo da ofensa seja maior, ao haver uma política de encarceramento mais incisiva isso implica, no contexto Brasil, uma redução de crimes?

Conforme será pautando em capítulo específico, o Brasil é um dos países que mais encarcera pessoas e nem sempre os aprisionados são apenas os condenados. Ou seja, pode ser que aumentar o custo da ofensa, aumentar o número de aprisionamentos não prometa, necessariamente, a segurança pública, mas apenas a sua sensação.

Ainda nas palavras de Becker (1974), o custo e o “lucro” de diferentes punições para um infrator pode ser comparável, convertendo-as em seu equivalente monetário ou valor, que, é claro, é medido diretamente desta forma apenas para multas.

De maneira geral, na análise do autor, o custo relacionado ao crime é a soma descontada dos rendimentos perdidos e o valor atribuído às restrições ao consumo e à liberdade. Uma vez que os ganhos perdidos e o valor atribuído às restrições prisionais variam de pessoa para pessoa, o custo mesmo de uma pena de prisão de determinada duração não é uma quantidade única, mas geralmente é maior, por exemplo, para infratores que poderiam ganhar mais fora da prisão. Assim, o custo para cada infrator seria maior quanto maior a pena de prisão, uma vez que tanto a perda de rendimentos quanto a perda de consumo estão positivamente relacionadas com a duração das penas.

Ou seja, qual o custo do aprisionamento de uma força de trabalho? Qual o custo de manter alguém aprisionado enquanto este poderia estar gerando riquezas e participando do mercado produtor e consumidor? Na percepção do infrator, a continuidade delitiva (reincidência) é preferível mesmo com o aumento do custo (maior pena)? Assim, conforme Becker (1974) o custo está e só pode ser calculado, sobretudo, quando atrelado as diferentes formas de sua percepção e resultado.

Desta maneira, para verificar o custo da punição, o cálculo monetário e direto não pode ser realizado apenas em relação a cotação em dinheiro, mas deve – sobretudo – ser percebida de modo indireto em todos os aspectos da atuação governamental. Isso porque as punições afetam não apenas os infratores, mas também outros membros da sociedade.

Becker afirma que se o objetivo das punições é minimizar a perda social na renda de delitos e não para se vingar ou para infligir danos aos infratores, então as multas devem depender do dano total feito por infratores, e não diretamente em sua renda, raça, sexo, e outros fatores a isso interligados. Na mesma maneira, o valor monetário das penas de prisão ideais e outras punições depende do dano, custos e elasticidades de resposta, mas não diretamente sobre a renda de um infrator.

O autor, ao afirmar sobre o custo monetário da punição, cita as penas pecuniárias. Contudo, no Brasil, qual a população prisional que pode arcar com o pagamento de penas pecuniárias? O custo prisional no país é sentido, portanto, em sua maioria, pelo desembolso financeiro? Novamente, o entendimento do autor merece

reflexão quando aplicado ao Brasil, num contexto de desigualdades e no qual a maioria da população carcerária é de baixa renda, negra e com pouca escolaridade.

Ainda que a realidade brasileira pudesse confirmar a tese levantada por Becker, além dos custos de cobrança, as multas pagas pelos infratores são recebidas como receita por outros que não o Estado. Explica-se. No Brasil, enquanto as penas de multa são destinadas ao Fundo Penitenciário Nacional (FUPEN), conforme previsão do Código Penal ³, a maioria das prestações pecuniárias são feitas mediante depósitos para fundos filantrópicos privados. Ou seja, não dá para auferir verdadeiramente de que maneira esse valor seria sentido como “lucro monetário” pelo Estado. Ademais, a maioria das punições impõe outros custos, além dos destinados aos infratores, já que a prisão exige gastos com guardas, pessoal de supervisão, edifícios, alimentação, etc (BECKER, 1974). Por esta razão, o custo de apreender e condenar criminosos é afetado por uma variedade de forças, especialmente quando aplicado ao Brasil.

Assim, além do custo monetário, o valor para manutenção da segurança pública pode ser auferido em razão da paz social, da estabilidade governamental, da manutenção da ordem pública, da valoração dos indexadores sociais, o valor que o trabalhador receberia se estivesse prestado serviço, o retorno financeiro com a inserção no mercado de trabalho e a força produtiva, dentre outros; já que, conforme Becker (1974, p. 13) *“the total social cost of punishments is the cost to offenders plus the cost or minus the gain to others”*.

E, tendo em vista que cada pessoa – dentro da visão econômica e política da escolha racional – tenta diminuir os custos e atingir o benefício máximo (DOWNS, 1999, p. 27), na perspectiva da segurança pública isso também se torna possível.

Por essa razão, o pensamento de Becker se coaduna aos estudos sobre a análise orçamentária que sugerem que a formulação do processo de tomada de decisão ocorre sob o preceito de racionalidade pura, em que os tomadores de decisão buscam maximizar suas utilidades e o fazem baseados em regras técnicas, a partir de todas as informações possíveis e de uma análise sistemática e completa das alternativas existentes e da comparação entre elas (MARCH, 1994). Em outro viés, o

³ Art. 49 - A pena de multa consiste no pagamento ao fundo penitenciário da quantia fixada na sentença e calculada em dias-multa.

processo de decisão sob racionalidade pura e sob uma ótica das preferências do tomador de decisão antecipa as consequências futuras, a partir das decisões possíveis a serem tomadas no presente (DAVIS *et al.*, 1966).

Por outro lado, a análise do autor sobre a otimização da alocação dos recursos públicos direcionados à implantação de políticas de segurança pública e de prevenção, quando aplicada ao contexto brasileiro, merece atenção.

A metodologia do autor tem o escopo de atingir a melhor e mais apropriada alocação de recursos para promover o sancionamento direcionado à redução da perda (dano) provocada pela prática criminosa. Ocorre que a aplicação da norma (*enforcement*) depende, dentre outras coisas, do custo da captura e do aprisionamento dos criminosos; da natureza das punições, sejam pecuniárias ou não; e das reações que as mesmas podem provocar nos ofensores, sejam elas de reforço da atuação criminosa, já que muitas prisões brasileiras funcionam como verdadeiras “*escolas do crime*” (NOBREGA JR, 2019) ou de ressocialização. De modo que as limitações mais perceptíveis são referentes às diversas realidades pessoais, sociais, regionais e econômicas dos sujeitos, como é o caso do Brasil.

3. DADOS ABERTOS: PANORAMA SOBRE AS PRISÕES NO BRASIL

Para entender como um problema captura a atenção dos formuladores e desperta a conveniência da ação, conforme Capella (2005), é necessário a ocorrência de três acontecimentos: 1) indicadores que apontam e mensuram a magnitude de uma situação; 2) a ocorrência de eventos, crises, desastres ou uma experiência pessoal; e 3) o feedback oriundo do monitoramento sobre orçamento, custos e gastos.

A reunião de indicadores aponta para existência de eventos e condições que podem ser percebidos enquanto problema por parte dos formuladores e participantes da política. Contudo, esses apontadores não determinam o problema por si só. E, por isso, devem ser entendidos, observados como interpretações capazes de demonstrar a existência de uma questão que merece atenção do poder público e contribuir para a transformação de condições em problemáticas elegíveis para ação.

Por sua vez, os eventos, crises e símbolos podem chamar atenção para determinado assunto, mas salienta-se que estes, ainda conforme Capella (2005), dificilmente são capazes de elevar um assunto à agenda, atuando no sentido de reforçar a percepção pré-existente de um problema ao qual foi demonstrada pelos indicadores.

Neste sentido, é importante reforçar que os eventos e crises relacionados ao sistema penitenciário brasileiro – o qual será discutido com maior aprofundamento nos itens seguintes – apenas corroboram o que os indicadores apontam: há uma tensão na segurança pública no país que merece atenção do poder público.

Por fim, em relação ao terceiro mecanismo, o *feedback* por parte dos atores políticos (*strito sensu*) ou dos cidadãos, a ocorrência de consequências não antecipadas, os gastos, cumprimentos (ou não) de metas fazem com que o problema da segurança pública seja colocado em evidência.

Entretanto, apesar de apontar esses três acontecimentos, ressalta-se que nenhum deles transformam, automaticamente, condições em dogmáticas, sendo necessária construções sociais e interpretações (CAPELLA, 2005, p. 5).

Desta forma, amparando-se nos fundamentos suscitados por Capella (2005:5), buscando a definição clara, articulada do problema da segurança pública,

especificamente ao sistema prisional brasileiro, o presente capítulo tenta dispor sobre esses acontecimentos de modo a facilitar os debates sobre o tema, entendendo como fundamental para que se alcance a atenção sobre o objeto da presente pesquisa quanto à ação e gestão governamental.

3.1.A PROBLEMÁTICA DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO

O Brasil é um dos países que mais encarcera pessoas, contando, até dezembro de 2021, um total de 1.546 unidades carcerárias, conforme dados divulgados pelo INFOPEN (2021), com capacidade total para 561.943 pessoas, sendo 461.887 para o sexo masculino e 42.750 para o feminino.

TABELA 2- CAPACIDADE PRISIONAL NO BRASIL EM 2021

| | QUANTIDADE DE ESTABELECIMENTOS CARCERÁRIOS | PORCENTAGEM | CAPACIDADE TOTAL |
|-----------|--|-------------|------------------|
| FEMININO | 134 | 8,7% | 42.750 |
| MASCULINO | 1.172 | 75,8% | 461.887 |
| MISTO | 240 | 15,5% | 57.306 |
| TOTAL | 1.546 | 100,0% | 561.943 |

Fonte: Dados Secundários do INFOPEN (2021).
Tabela elaborada pela autora.

Assim, desde à primeira vista, percebe-se que a população carcerária é destinada primordialmente ao público masculino. Isso se dá porque, na população prisional brasileira, os homens correspondem a cerca de 90% dos encarcerados, conforme dados divulgados pelo INFOPEN (2021).

Por sua vez, excluindo-se as cadeias e estabelecimentos de monitoramento, o Brasil possuía, até dezembro de 2021, 1394 estabelecimentos prisionais, com capacidade de 447.331 pessoas e ocupação de 722.097 pessoas. Ou seja, com taxa de ocupação de 161,42%, conforme dados apresentados pelo Conselho Nacional do Ministério Público e Conselho Nacional de Justiça em 2021.

TABELA 3 - ESTABELECIMENTOS PRIONAIS, CAPACIDADE E OCUPAÇÃO NO BRASIL EM 2021

| | |
|--------------------------------|---------|
| QUANTIDADE DE ESTABELECIMENTOS | 1.394 |
| CAPACIDADE | 447.331 |
| OCUPAÇÃO | 722.097 |
| TAXA DE OCUPAÇÃO | 161,42% |

Fonte: Dados Secundários do CNJ 2021.
Tabela elaborado pela autora.

É importante destacar que, as cadeias e estabelecimentos de monitoramento, muitas vezes, atuam como verdadeiras penitenciárias; vez que, em alguns lugares, da ausência de ambientes apropriados para custódia de presos faz com que àqueles se tornem verdadeiros depósitos de pessoas, sejam eles presos provisórios ou definitivos.

Comparada ao ritmo de outros países da América Latina, como Argentina e Chile, a população carcerária brasileira vem crescendo exponencialmente (SALLA, F.; BALLESTEROS, R. *apud* MONTEIRO e CARDOSO, 2013). Segundo autores, desde a década de 90, o Brasil quase que quadruplicou o número de encarcerados, enquanto que a Argentina triplicou e o Chile, dobrou.

TABELA 4 - POPULAÇÃO ENCARCERADA E TAXA POR 100 MIL HABITANTES

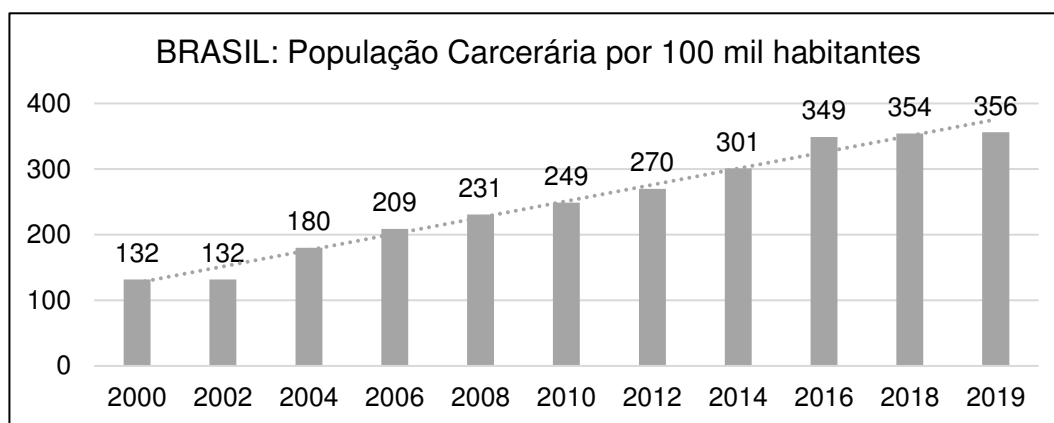
| POPULAÇÃO ENCARCERADA E TAXA POR 100 MIL HABITANTES PAÍSES CONE SUL | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|
| BRASIL | | | |
| 1992 | 1997 | 2004 | 2007 |
| 114.877 74 | 174.602 102 | 881.457 188 | 422.590 220 |
| ARGENTINA | | | |
| 1992 | 1997 | 2004 | 2007 |
| 21.016 68 | 35.808 100 | 54.472 140 | 60.621 154 |
| CHILE | | | |
| 1992 | 1997 | 2004 | 2007 |

| | | | |
|--------|--------|--------|--------|
| 20.989 | 26.871 | 33.064 | 48.855 |
| 155 | 181 | 233 | 293 |

Fonte: SALLA, F.; BALLESTEROS, R. *apud* MONTEIRO e CARDOSO, 2013

Conforme dados divulgados pelo *World Prison Brief* (2020) houve, no Brasil, uma ocupação prisional de 167.7% em 2018 com uma população prisional de 354 por 100 mil habitantes.

GRÁFICO 1 - POPULAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL ATÉ 2019



Fonte: World Prison Brief (2020).
Gráfico elaborado pela autora.

Percebe-se, conforme número e linha de tendência da tabela, uma ascendente no número de encarcerados. Contudo, entre os anos de 2016 e 2019 essa taxa se mostra menor.

Não obstante, atualmente, o Brasil conta com uma população prisional de mais de 722.097, conforme dados divulgados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública. Importante mencionar que os dados são divulgados semestralmente e o último balanço prisional se deu em dezembro de 2021.

Assim, essa população prisional e seu crescimento passaram a ser objeto de preocupação do poder público, tendo em vista o trato com o preso, as condições das acomodações, o alto custo de manutenção, além do alto nível de reincidência.

TABELA 5 - PROJEÇÃO DA LOTAÇÃO DAS PENITENCIÁRIAS BRASILEIRAS

| POPULAÇÃO CARCERÁRIA | GÊNERO | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|
| | HOMENS | 677246 | 733458 | 794335 | 860265 | 931667 | 1008995 | 1092742 | 1183439 | 1281665 |

| | | | | | | | | | | |
|--|--|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|
| BRASILEIRA (OAP) | MULHERES | 40483 | 43843 | 47482 | 51422 | 55691 | 60313 | 65319 | 70740 | 76612 |
| | TOTAL | 717729 | 777301 | 841817 | 911687 | 987358 | 1069308 | 1158061 | 1254179 | 1358278 |
| PROJEÇÕES ESTIMADAS DE CRESCIMENTO POPULAÇÃO CARCERÁRIA X GERAÇÃO DE VAGAS NO SISTEMA PRISIONAL | DÉFICIT Carcerário estimado para 2025, considerando a média de crescimento anual de 8,3% da população carcerária e de 5,75% das vagas disponíveis. | | | | | | | | | |
| | 857.064 vagas (necessários R\$25,71 bilhões para zerar o déficit) | | | | | | | | | |
| | O valor utilizado para mensuração do cálculo foi de 30mil, como custo da vaga na construção da edificação penal. | | | | | | | | | |

Fonte: Ministério da Justiça e Segurança Pública - Ouvidoria Nacional de Serviços Penais (2019)

A tabela acima demonstra uma projeção, elaborada pelo DEPEN, da população carcerária no Brasil.

Importante observar na referida projeção que há um déficit de vagas nos estabelecimentos prisionais, uma vez que enquanto há o aumento da população carcerária em 8,3%, as vagas disponíveis no sistema crescem em 5,75%. Ou seja, há a perspectiva de aumento do número de encarcerados, chegando a 1.358.278 (um milhão, trezentos e cinquenta e oito mil, duzentos e setenta e oito) em 2024 e, 857.064 (oitocentos e cinquenta e sete mil e sessenta e quatro) vagas no sistema, sendo o custo de R\$25,71 bilhões para zerar o déficit população/vagas existente.

Segundo o Depen:

os dados e as projeções destacadas nos mostram que o percentual de aumento da população carcerária, na média anual de 8,30%, não consegue ser acompanhado da geração de novas vagas na mesma proporção.

O descompasso irrefutável que marca a criação de vagas no sistema prisional versus o crescimento da população carcerária, nos apresenta uma realidade que do ponto de vista econômico e político é praticamente impossível de ser superada. Em termos objetivos o estado brasileiro, para resolver o problema da superlotação, de modo que o número de vagas consiga corresponder ao número de presos, teria de, praticamente, dobrar o sistema carcerário existente no lapso temporal de um ano, o que corresponde a construir uma penitenciária com capacidade de mil vagas ao dia. (DEPEN, 2020)

Nesse sentido, é importante ressaltar que a política de encarceramento em massa, o crescimento da população carcerária e a construção de novas instituições

prisões – algumas de segurança máxima, seguindo a tendência da política de encarceramento norte americana – não decorrem da constatação de que a política prisional e a instituição prisão vêm tendo, ao longo dos anos, bons e promissores resultados no que se refere à sua “vocação” para a “recuperação” de criminosos.

São múltiplos e patentes os sinais de que o sistema apresenta falhas e que o modelo do aprisionamento como forma privilegiada de punição está longe de ser o ideal. O aumento da criminalidade, seja em termos quantitativos, seja pelo surgimento de novas modalidades criminais (SALLA, 2001), atesta que o esperado efeito dissuasório não ocorre como esperado.

As instituições coercitivas responsáveis pela garantia dos direitos civis são formadas por peças e engrenagens que precisam funcionar adequadamente. Além das polícias e da justiça, o sistema carcerário/penal necessita de administração moderna e de um modelo claro de proposta para a recondução, ou não, do indivíduo condenado à sociedade. O que temos hoje é um modelo perto da falência. (NÓBREGA JR, 2019, p. 155).

A Lei de Execução Penal (Lei 7.210, de 11 de julho de 1984), norteadora da relação prisional no Brasil, dispõe que “*a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado*”. Para isso, o marco legislativo aponta que o estabelecimento prisional deverá dispor de instalações e serviços de saúde, educação, jurídico, social e religioso.

Contudo, Wacquant (2001) afirma que as prisões brasileiras são “*campos de concentração para pobres*” que mais se assemelham a empresas públicas de “*depósito industrial de detritos sociais*” do que instituições que servem para alguma função penalógica (como reinserção).

Ademais, Wacquant (2003) afirma que não obstante o lado social e os benefícios que distribuídos na América no processo criminal, estes são cada vez mais monopolizados pelos privilegiados; vez que a vocação disciplinar do sistema penitenciário se fixa “*, principalmente, na direção das classes inferiores e das categorias étnicas dominadas*”.

Para ilustrar a afirmação de Wacquant, os dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça em 2021 apontam que o perfil das pessoas privadas de liberdade – pobres, negras, jovens, sem acesso a oportunidades, que cometeram crimes

patrimoniais – segue o mesmo padrão ao longo dos anos, com poucas variações percentuais.

TABELA 6 - PORCENTAGEM DO “PERFIL” APRISIONADO NO BRASIL

| | 2010 | 2015 | 2020 |
|--------------------------------------|--------|------|--------|
| NEGROS | 58,40% | 63% | 56,30% |
| MENOS QUE 30 ANOS | 54,30% | 54% | 42% |
| ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO | 60% | 62% | 57,40% |

Fonte: Dados Secundários do CNJ 2021.
Tabela elaborada pela autora.

Ademais, a maioria da população carcerária é composta por indivíduos com pouco nível de escolaridade. Inclusive, mais da metade da população carcerária possui ensino fundamental ou menos.

TABELA 7 - PERFIL EDUCACIONAL DO APRISIONADO NO BRASIL EM 2021

| | | |
|-------------------------------|----------------|-------------|
| ANALFABETOS | 19.267 | 3,16% |
| SEMIALFABETOS | 26.441 | 4,33% |
| ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO | 296.946 | 48,72% |
| ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO | 77.991 | 12,70% |
| ENSINO MÉDIO INCOMPLETO | 105.072 | 17,24% |
| ENSINO MÉDIO COMPLETO | 71.675 | 11,76% |
| ENSINO SUPERIOR INCOMPLETO | 7.297 | 1,19% |
| ENSINO SUPERIOR COMPLETO | 4.483 | 0,73% |
| POS-GRADUAÇÃO | 291 | 0,04% |
| TOTAL | 609.463 | 100% |

Fonte: Dados Secundários do INFOPEN (2021).
Tabela elaborada pela autora.

Nóbrega Jr. Afirma que sistema carcerário brasileiro mantém muitos indivíduos presos ilegalmente, infringindo direitos fundamentais enclausurando pessoas sem o devido processo legal e ferindo, dessa forma, gravemente direitos fundamentais, ingrediente principal dos direitos humanos. Ademais, Monteiro (2012), afirma:

A situação brasileira é altamente preocupante e revela o desleixo por parte da sociedade e dos mecanismos de segurança pública com esses grupos sociais. O ambiente é de extrema deterioração, não só das condições de infraestrutura, mas da dignidade humana. (MONTEIRO, 2012, P. 101)

Para tentar ilustrar tais afirmações, conforme dados divulgados pelo DEPEN em 2021, o Brasil possui capacidade para encarcerar 149.742 pessoas provisoriamente. Dessas, 28.17% estão com restrição de liberdade há mais de 90 (noventa) dias. Ou seja, no Brasil há mais de 209 mil pessoas presas provisoriamente, sem qualquer condenação definitiva.

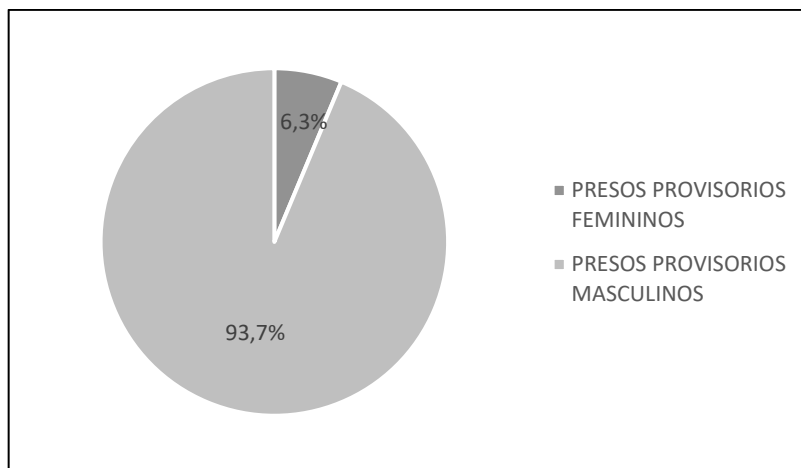
TABELA 8 - POPULAÇÃO PRISIONAL NO BRASIL EM 2021

| | | |
|-------------------------------|---------|---------------|
| POPULAÇÃO TOTAL | 745.319 | 100% |
| PRESOS PROVISORIOS TOTAL | 209.998 | 28,17% (100%) |
| PRESOS PROVISORIOS FEMININOS | 13.250 | 1,77% (6,3%) |
| PRESOS PROVISORIOS MASCULINOS | 196.748 | 26,4% (93,7%) |

Fonte: Dados Secundários do INFOPEN (2021).
Tabela elaborada pela autora.

Interessante notar que a população de presos provisórios é composta, quase em sua totalidade de pessoas do sexo masculino, correspondendo a 93,7% destes, enquanto as mulheres, apresentam-se como 6,3% dos presos sem condenação.

GRÁFICO 2 - SEXO DOS PRESOS PROVISÓRIOS EM 2021

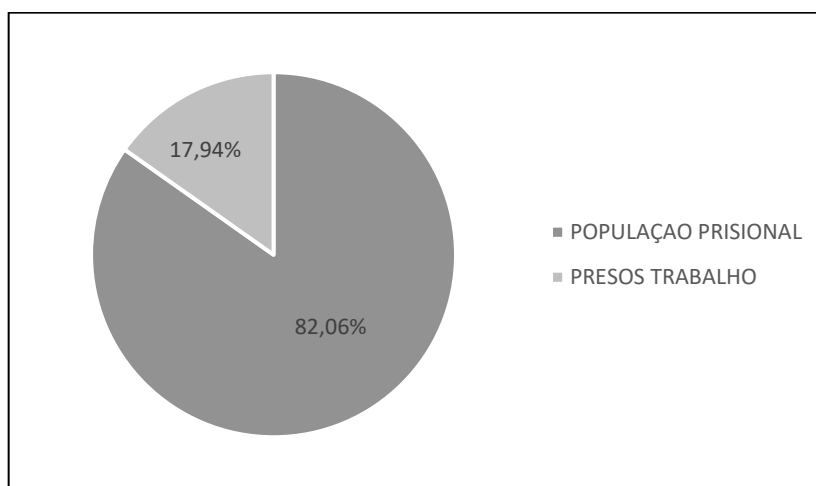


Fonte: Dados Secundários do INFOPEN (2021).
Gráfico elaborada pela autora.

Ademais, em meio à grave questão social de criminalidade, a reincidência penal permanece um problema crucial. Conforme dados divulgados pelo DEPEN (2020), a reincidência criminal no sistema comum penitenciário, sob gestão exclusiva do poder público, beira a margem dos 80%. Ou seja, não há uma recuperação do preso, mas simplesmente o seu enclausuramento.

Para vislumbrar tal afirmativa, conforme divulgados pelo DEPEN (2021), até dezembro de 2021, em uma população prisional de 745.319 pessoas, 133.728 indivíduos estão vinculados em atividades laborativas, correspondendo a apenas 17,94% dos enclausurados.

GRÁFICO 3 - PRESOS EM LABORTERAPIA EM 2021



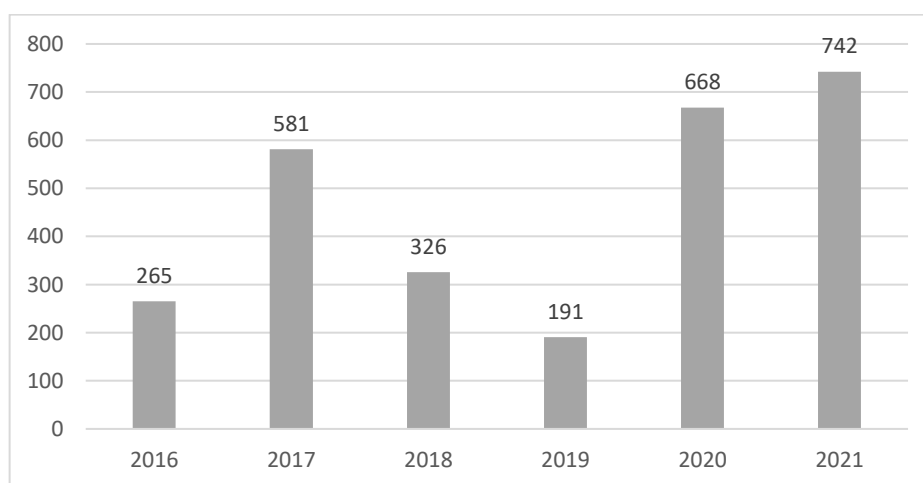
Fonte: Dados Secundários do INFOPEN (2021).
Gráfico elaborada pela autora.

Desta forma, nos sistemas comuns prisionais, os programas de reintegração social apresentam alcance muito limitado sobre a população carcerária e os egressos do sistema prisional representam um extrato social fadado à invisibilidade e à ausência absoluta de acompanhamento.

Para acrescentar maior problemática à situação, ainda é necessário citar a falta de segurança dentro dos estabelecimentos que deveriam garantir a segurança de seus custodiados, cujo acompanhamento se dá mediante a computação da “Mortalidade no Sistema Prisional”, na qual são contabilizadas as mortes ocorridas dentro das carcerárias e são divididas em: óbitos naturais ou óbitos por motivos de saúde, óbitos criminais, óbitos suicídios, óbitos acidentais e óbitos com causa desconhecida.

Em levantamento realizado dos anos de 2016 a 2019 houve a apuração da quantidade de óbitos criminais ocorridos dentro das prisões brasileiras. Esses óbitos, são assim considerados, como aqueles ocorridos dentro das penitenciárias e de cunho infracional. Ou seja, ligados diretamente à violência, criminalidade dentro das prisões.

GRÁFICO 4 - MORTALIDADE NO SISTEMA PRICIONAL 2016 A 2021



Fonte: Dados Secundários do INFOPEN de 2015 a 2021.
Gráfico elaborada pela autora.

Com base nos dados apontados acima, verifica-se que houve uma decrescente nos óbitos violentos entre os anos de 2017 a 2019. Contudo, o contexto de violência carcerária aumentou consideravelmente nos anos de 2020 e 2021.

Assim, apesar do número de encarcerados, vez que “*o Brasil aparece entre os primeiros do ranking em apreensões/aprisionamentos no mundo, como uma sociedade que ‘prende bastante’ pessoas*” (NÓBREGA JR, 2019, p. 155), a função penalógica proposta pela Lei de Execuções Penais encontra-se colapsada; evidenciando a forma inadequada do aprisionamento e a ausência de políticas públicas de ressocialização e de readequação dos indivíduos presos.

Por esta razão, a área de segurança requer o estímulo de uma articulação intergovernamental e intersetorial por meio de programas específicos voltados para a descentralização e embasados em ações preventivas que utilizam a participação social.

As práticas para a redução da violência e da criminalidade podem ser concentradas em três eixos: por meio da aproximação com a população; do uso intensivo de informações; e do aperfeiçoamento da investigação e da inteligência (SOUZA, MARCHIORI, OLIVEIRA, et al, 2019; SCHABBCH, 2014; LIMA, BUENO E MINGARDI, 2016).

E nessa perspectiva, o DEPEN (2019) ressalta que o sistema penitenciário brasileiro é marcado por diversos problemas complexos e, por isso, não é possível pautar a ação do Estado em soluções simples. Em especial porque, conforme o citado órgão, as inúmeras mazelas das prisões brasileiras não decorrem, unicamente da ausência de políticas públicas para construção de estabelecimentos penais, sendo necessário ampliar os “*instrumentos que permitam a implementação de projetos e ações que possam representar alternativas à gestão prisional tradicional*” e, conseqüentemente apresentar um “*equilíbrio entre direitos e deveres fundamentais à nossa sociedade, como segurança, prevenção, dignidade da pessoa humana, punição e ressocialização*”.

Desta maneira, o Estado brasileiro mostra indícios que pressupõem a sedimentação da ideia de unificação de esforços em torno da segurança pública, os delineamentos de cooperação entre os entes federativos parecem preconizar um movimento que pode potencializar as diretrizes para a formulação das políticas públicas desta área.

3.2. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA GESTÃO FEDERATIVA

Para que se possa analisar as divisões das responsabilidades na gestão penitenciária, se faz necessário apontar a estrutura federativa na coordenação da política nacional e o processo de cooperação entre os entes federados, inclusive sob a perspectiva do poder de influência dos *policy makers*, bem como a operacionalização da política pública relacionada a Segurança Pública.

Com a adoção do modelo federativo “Estados e Municípios passaram a ser, de fato, politicamente autônomos. Isto implica que os governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas devem implementar estratégias bem-sucedidas de indução para obter a adesão dos governos locais” (ARRECHE, 1999, p. 112 apud RODRIGUES, 2019).

O Sistema Carcerário brasileiro tem como órgão central o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), vinculado atualmente ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública, sendo esse o órgão executivo que acompanha e controla nacionalmente a aplicação da Lei de Execução Penal e das diretrizes da Política Penitenciária Nacional, emanadas, principalmente, pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP (DEPEN, 2020).

Apesar da vinculação ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, o DEPEN em 2007, com o Decreto nº 6.061, alcançou status de Secretaria Nacional, aumentando sua capacidade e autonomia, impulsionado pela criação do Sistema Penitenciário Federal.

Assim, o DEPEN é responsável pelo Sistema Penitenciário Federal, cujos principais objetivos são o isolamento das lideranças do crime organizado e o cumprimento rigoroso da Lei de Execução Penal e custódia de: presos condenados e provisórios sujeitos ao regime disciplinar diferenciado; líderes de organizações criminosas; presos responsáveis pela prática reiterada de crimes violentos; presos responsáveis por ato de fuga ou grave indisciplina no sistema prisional de origem; presos de alta periculosidade e que possam comprometer a ordem e segurança pública; réus colaboradores presos ou delatores premiados (DEPEN, 2021).

O modelo da política penitenciária nacional possui uma estruturação centralizada, com a autoridade decisória no Governo Federal. O Departamento

Penitenciário Nacional (DEPEN) está, hierarquicamente, no topo da estrutura organizacional (*vide* Anexo I), sendo auxiliado de modo desconcentrado por diversas assessorias e diretorias (divididas por matérias específicas), dentre elas, a Diretoria de Políticas Penitenciárias.

É na Diretoria de Políticas Penitenciárias, conforme organograma divulgado pelo DEPEN e cujo desenho organizacional está colacionada em Anexo II, que se encontra a Coordenação de Gestão de Instrumentos de Repasses, a Coordenação de Aparelhamento de Inovação e Tecnologia e a Coordenação Geral de Cidadania e Alternativas Penais.

Assim, a estruturação se coaduna com a constatação trazida por Arretche (2012), na qual afirma que ao contrário do “senso comum político”, a federação brasileira é bastante centralizada, uma vez que o nível nacional possui diversos mecanismos institucionais que reforçam sua autoridade perante os estados e municípios, como autoridade legislativa exclusiva em relação a inúmeras questões, tais quais: poder regulatório, capacidade de controlar os gastos públicos dos governos subnacionais, dentre outros.

No âmbito dos estados federativos, o sistema carcerário está, em regra, vinculado às Secretarias de Segurança dos Estados e pode ser desenhado em diferentes estruturas organizacionais (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016).

Uma vez que o Governo Federal se organiza no plano nacional, cria-se os programas de indução para os governos subnacionais, como incentivo para execução local do repasse de recursos financeiros (DUTRA, 2018, p.47). Desta maneira, é a partir das diretrizes realizadas pela União que os Estados passam a organizar-se e aplicar os recursos federais recebidos.

As atribuições do Governo Federal na elaboração e execução da política penitenciária nacional, através do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e do DEPEN, e na concessão de recursos para a construção e ampliação das unidades prisionais, através do FUNPEN, revelam a sua responsabilidade no gerenciamento do processo de superlotação dos presídios, através da organização da engenharia operacional da política nacional, e, estruturalmente, no incentivo a criação de novas vagas, através do repasse de recursos para ampliação das unidades prisionais existentes ou da criação de novas unidades (RODRIGUES, 2019).

Desta maneira, quaisquer que sejam as análises sobre o sistema penitenciário no Brasil, o Governo Federal tem alta significância na coordenação, vez que se torna responsável pelo funcionamento, bem como pelos resultados da organização prisional.

3.3. ORÇAMENTO PÚBLICO E O FUPEN

A gestão governamental brasileira passou por diversas mudanças nas últimas décadas, buscando principalmente o aumento da eficiência dos fatores de produção e da qualidade dos serviços prestados, com vistas a promover a transição da gestão patrimonial e burocrática da administração pública para a gerencial.

E, dentro da perspectiva econômica relacionada à segurança pública, essa busca pela eficiência não poderia ser excluída. Contudo, para que se possa tecer comentários sobre tal perspectiva, é necessário saber sobre o tema orçamentário relacionado à política penitenciária no Brasil.

Rudnicki, Costa e Bitencourt (2021) afirmam que um dos pilares do sistema prisional, e de qualquer atuação estatal, é o orçamento público; prisão e orçamento público são indissociáveis. Isso porque todo o aparato que envolve os presídios, casas de detenção, funcionários, armas, alimentos, entre outros, dependem de dispêndio econômico por parte do Estado e isto significa orçamento.

Já foi dito que, na estrutura organizacional do sistema penitenciário brasileiro, o Governo Federal é agente coordenador e central, cabendo aos Estados a execução das políticas fomentadas pelo poder executivo da União.

Ocorre que, para que quaisquer políticas públicas sejam realizadas, se faz indispensável a previsão orçamentária dessas e cujo poder decisório no setor público tem como base o estímulo a questão levantada por V. O. Key Jr. (1940, apud ABREU, 2012), *“em que base deveria ser decidido alocar ‘X’ dólares na atividade ‘A’ em vez da atividade ‘B’?”*.

O processo orçamentário brasileiro, recentemente, foi muito influenciado pelas perspectivas internacionais – principalmente em virtude da crise financeira ocorrida por volta dos anos 1980 e 1990 – com vistas a promover uma administração pública enxuta, mais efetiva e eficiente nos governos,

como forma de garantir a mínima governabilidade e proceder a uma ampla reforma do aparelho do estado patrimonial e burocrático para o modelo gerencial (CORE, 2004; GARCIA, 2000; ABREU e GOMES, 2010). No Brasil, a RGO teve como pontos-chave para a sua implementação mudanças com fins gerenciais no processo orçamentário (BARCELOS, 2008; DAGNINO, 2002), em especial no processo de elaboração do PPA e da LOA, bem como no processo decisório (BARCELOS e CALMON, 2009, *apud* ABREU, NEIVA e LIMA, 2012)

Neste contexto decisório e orçamentário, o orçamento para financiar a política pública relacionada ao sistema carcerário no Brasil é realizado pelo Governo Federal, por meio de repasse do FUPEN.

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

essencialmente, o Fundo possui fontes vinculadas e é constituído com recursos que possuem origem nas dotações orçamentárias da União, doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras; recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras; recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal; multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado; fianças quebradas ou perdidas; três por cento do montante arrecadado dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal e rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do FUNPEN (RODRIGUES, 2019)

Conforme perspectiva orçamentária, é possível afirmar que o FUNPEN é a única fonte de recursos federais destinados as unidades prisionais. De modo que, para que ocorra a efetividade da política pública do encarceramento há, de fato, a necessidade de perceber se a utilização dos recursos provenientes do FUNPEN é suficiente para prover o funcionamento do sistema penitenciário no Brasil.

Em dezembro de 2016, sob o argumento da desburocratização do acesso ao FUNPEN, a edição da Medida Provisória nº 755/2016 permitiu a transferência dos recursos aos fundos penitenciários dos estados, Distrito Federal e municípios independentemente de convênio ou instrumento. Essa Medida Provisória visaria ampliar o rol de destinações possíveis aos valores do fundo, permitindo seu emprego

em atividades de prevenção à criminalidade e em investimentos penitenciários, inclusive nas áreas de informação e segurança.

Contudo, não foi o que efetivamente ocorreu; e, segundo análise do TCU (2019 *apud* CNJ, 2021), não houve planejamento para os repasses. Conforme relatório do CNJ, o objetivo da transferência na modalidade prevista pela MP foi desburocratizar o acesso aos recursos; entretanto, as auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União apontaram a ineficiência na execução das despesas.

Conforme dados divulgados pelo FUPEN, até dezembro de 2020 foi empenhado o valor de R\$ 376.743.640,00 (trezentos e setenta e seis milhões, setecentos e quarenta e três mil seiscentos e quarenta reais), representando 80% da dotação orçamentária. Ressalta-se que a dotação referenciada corresponde as ações iniciais elencadas na LOA, ou seja, “*não foi computado o importe decorrente do crédito extraordinário (MPV nº 942/2020 e 965/2020)*” (FUNPEN, 2020).

Entretanto, ao observar os valores ao longo de 5(cinco) anos (de 2015 a 2020), é possível verificar que nem sempre a dotação inicial do FUPEN é a efetivamente empenhada na execução das tarefas planejadas e, conseqüentemente, paga. Assim, os valores empenhados pelos repasses apresentam baixo índice de execução.

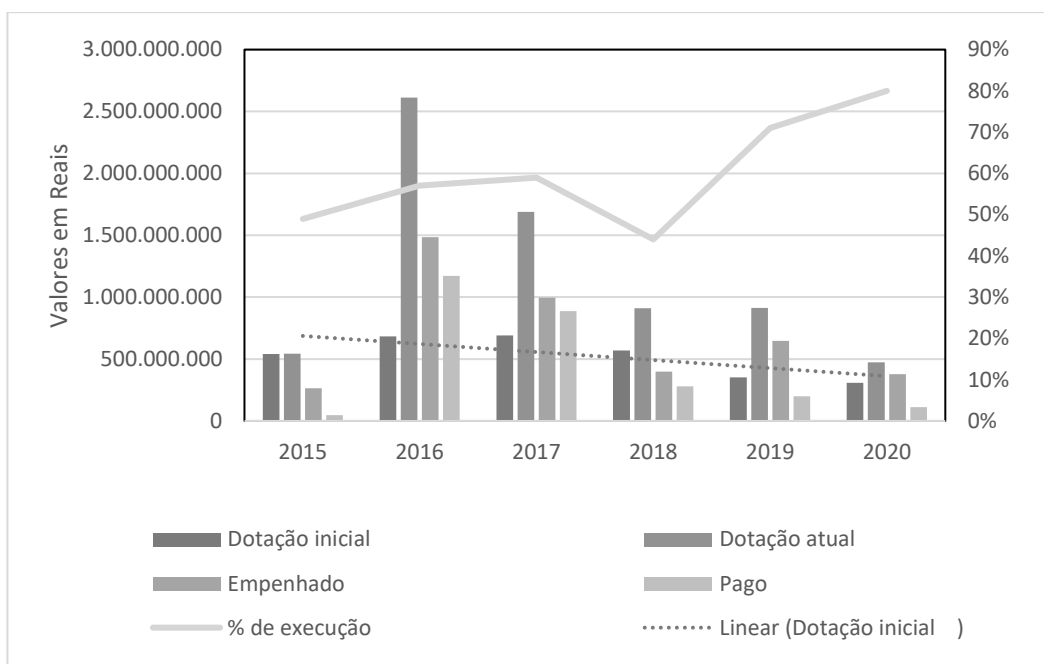
TABELA 9 - ORÇAMENTO DO FUNPEN DE 2015 A 2020

| Variáveis | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------------|-------------|---------------|---------------|-------------|-------------|-------------|
| Dotação inicial | 541.815.608 | 682.180.154 | 690.920.082 | 570.218.118 | 353.428.815 | 308.159.798 |
| Dotação atual | 542.315.608 | 2.612.572.154 | 1.688.868.627 | 911.009.718 | 912.172.512 | 473.487.966 |
| Empenhado | 264.983.005 | 1.483.640.781 | 997.238.572 | 399.456.912 | 646.512.103 | 376.743.640 |
| Pago | 45.864.773 | 1.172.879.551 | 887.692.605 | 279.832.426 | 200.229.181 | 111.856.229 |
| % de execução | 49% | 57% | 59% | 44% | 71% | 80% |

Fonte: FUNPEN 2021.

Ademais, percebe-se que houve um decréscimo nos valores direcionados à política penitenciária brasileira, conforme demonstra a linha de tendência do gráfico a seguir.

GRÁFICO 5 - ORÇAMENTO DO FUNPEN DE 2015 A 2020

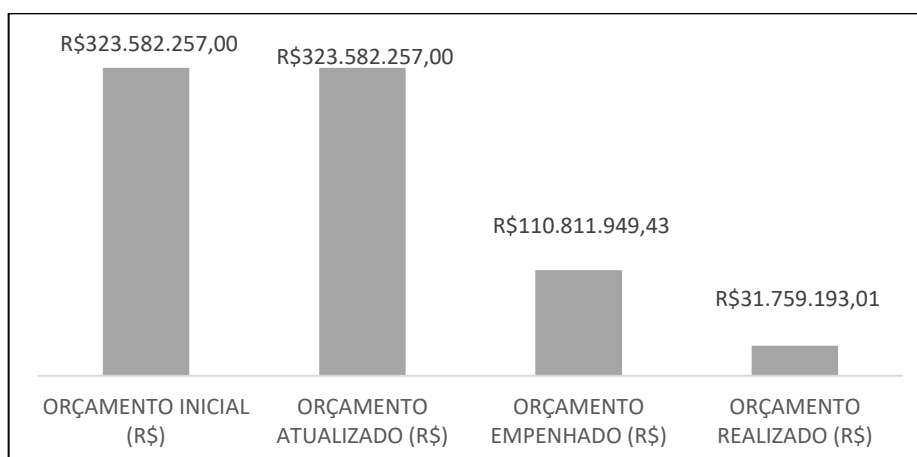


Fonte: FUNPEN 2021.
Gráfico elaborada pela autora.

Na perspectiva da diminuição dos valores, o Conselho Nacional de Justiça (2021) afirma que a queda na arrecadação do Fundo é preocupante pois inviabiliza a implementação das políticas e assistências necessárias ao sistema prisional. Ademais, o referido ente público evidencia que *“a política de esvaziamento e repasse dos recursos do sistema prisional, aliada ao contínuo crescimento da população prisional, não é sustentável do ponto de vista orçamentário, menos ainda do social”*.

Em publicação da dotação orçamentária do FUNPEN para o ano de 2022, houve um orçamento inicial de R\$323.582.257,00 (trezentos e vinte e três milhões, quinhentos e oitenta e dois mil e duzentos e cinquenta e sete reais) destinado ao Sistema Penitenciário. Porém, até julho de 2022, do valor previsto, apenas R\$31.759.193,01 (trinta e um milhões, setecentos e cinquenta e nove mil e cento e noventa e três reais e um centavo) foi realizado.

GRÁFICO 6 - ORÇAMENTO DO FUNPEN EM 2022



Fonte: Dados Secundários do Portal da Transparência 2021.
Gráfico elaborada pela autora.

Desta maneira, mais uma vez é possível verificar que apesar do valor orçamentário inicialmente previsto, menos da metade da quantia foi empenhada e ainda, menos de 10% do orçamento inicial foi efetivamente realizado.

Ademais, vale destacar que os Estados receberam 38% do numerário empenhado e o Sistema Penitenciário Federal acumulou o montante de 28,25% (Penitenciárias Federais e DISPF) do total. Por sua vez, o DEPEN (2021) afirma que foi empreendido esforço para implantar a "Política de Cotas" para repasse dos valores do FUNPEN para os estados, de modo a preservar os valores ao longo dos trimestres.

Em estudo realizado, Rodrigues (2019) considerou que *“a existência do aporte financeiro não foi relevante para mudar a conjuntura do sistema prisional quanto ao processo de superlotação através da criação de vagas”* e que esta observação se mostra *“relevante uma vez que as ações governamentais recentes têm apontado a liberação do uso dos recursos do FUNPEN como solução para amenizar os problemas do sistema prisional”*. Ou seja, há um fator - além do aporte financeiro notado - para que se perceba um melhor funcionamento das unidades carcerárias no país.

Segundo Rodrigues (2019), o fator essencial para que os valores liberados pelo FUNPEN sejam mais bem aproveitados é rever a sua forma de liberação, além de buscar outras alternativas para estruturar em conjunto ações de curto, médio e longo prazo. Isso significa que para tentar minimizar os problemas prisionais, especialmente

o da superlotação é, além da liberação de aportes financeiros para a criação de estruturas para caber pessoas presas, uma melhor filtragem da população prisional, com maior controle dos custodiados.

Ademais, conforme suscitado por Rudnicki, Costa e Bitencourt (2021), a problemática do sistema orçamentário carcerário brasileiro é de extrema complexidade e sua resolução demanda uma abordagem interdisciplinar, principalmente a comunicação entre Direito Financeiro e políticas criminais com vistas ao aprimoramento da qualidade dos escassos recursos destinados à melhoria e manutenção do sistema.

Em dados divulgados pelo INFOPEN (2021), entre 2015 e 2020, os recursos do FUNPEN custearam a celebração de 160 convênios com as 27 unidades da federação, com R\$ 334,5 milhões empenhados. A distribuição desses recursos, todavia, não se deu de modo uniforme.

Conforme informações divulgadas pelo INFOPEN (2022), no ano de 2021 a distribuição dos valores do FUPEN se deu da seguinte maneira:

TABELA 10 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNPEN EM 2021

| NOME GRUPO DE DESPESA | CÓDIGO ELEMENTO DE DESPESA | NOME ELEMENTO DE DESPESA | ORÇAMENTO INICIAL (R\$) | ORÇAMENTO ATUALIZADO (R\$) | ORÇAMENTO EMPENHADO (R\$) | ORÇAMENTO REALIZADO (R\$) |
|---------------------------|----------------------------|--|-------------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Investimentos | 0 | Não informado | R\$157.331.217,11 | R\$157.331.217,11 | - | - |
| Investimentos | 40 | Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação | R\$36.268.809,57 | R\$ 36.268.809,57 | R\$30.348.914,61 | R\$10.964.536,70 |
| Investimentos | 42 | Auxílios | R\$48.750.453,20 | R\$ 48.750.453,20 | R\$41.857.013,59 | R\$13.982.720,82 |
| Investimentos | 51 | Obras e Instalações | R\$ 46.097.859,92 | R\$ 36.697.859,92 | R\$29.827.009,01 | R\$9.330.198,79 |
| Investimentos | 52 | Equipamentos e Material Permanente | R\$50.912.912,81 | R\$ 40.019.612,81 | R\$29.819.415,38 | R\$ 9.330.198,79 |
| Outras Despesas Correntes | 4 | Contratação por Tempo Determinado | R\$161.231.216,18 | R\$ 161.031.216,18 | - | - |
| Outras Despesas Correntes | 14 | Diárias - Civil | R\$ 130.330.607,80 | R\$130.130.607,80 | R\$ 4.000.000,00 | R\$ 2.729.931,15 |
| Outras Despesas Correntes | 15 | Diárias - Militar | R\$ 142.160.612,38 | R\$142.160.612,38 | R\$16.030.004,58 | R\$ 7.382.453,18 |

| | | | | | | |
|---------------------------|----|--|--------------------------|----------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Outras Despesas Correntes | 20 | Auxílio Financeiro a Pesquisadores | R\$78.974.116,69 | R\$78.974.116,69 | R\$ 16.030.004,58 | R\$7.382.453,18 |
| Outras Despesas Correntes | 30 | Material de Consumo | R\$65.026.116,69 | R\$65.026.116,69 | R\$ 16.030.004,58 | R\$7.382.453,18 |
| Outras Despesas Correntes | 33 | Passagens e Despesas com Locomoção | R\$36.548.243,41 | \$39.348.243,41 | R\$16.037.598,21 | R\$7.382.453,18 |
| Outras Despesas Correntes | 36 | Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física | R\$43.383.015,98 | R\$43.383.015,98 | R\$ 24.443.238,29 | R\$8.330.005,07 |
| Outras Despesas Correntes | 37 | Locação de Mão-de-Obra | R\$42.638.842,35 | R\$ 42.638.842,35 | R\$ 24.698.819,39 | R\$ 8.568.803,57 |
| Outras Despesas Correntes | 39 | Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica | R\$ 34.637.123,35 | R\$ 34.637.123,35 | R\$ 24.698.819,39 | R\$8.568.803,57 |
| Outras Despesas Correntes | 41 | Contribuições | R\$ 37.020.946,67 | R\$ 37.020.946,67 | R\$31.354.554,11 | R\$11.195.813,55 |
| Outras Despesas Correntes | 47 | Obrigações Tributárias e Contributivas | R\$46.120.448,62 | R\$36.720.448,62 | R\$29.827.009,01 | R\$9.330.198,79 |
| TOTAL | | | R\$286.071.189,36 | R\$1.227.591.289,36 | R\$407.401.383,24 | R\$147.717.717,61 |

Fonte: Dados Secundários do Portal da Transparência 2021.

Tabela elaborada pela autora

Pelos dados divulgados, o maior aporte financeiro foi destinado a “Contratação de Serviços por Tempo Determinado” no total de R\$161.231.216,18 (cento e sessenta e um milhões, duzentos e trinta e um mil, duzentos e dezesseis reais e dezoito centavos), seguido por uma despesa cuja destinação não é divulgada no importe de R\$157.331.217,11 (cento e cinquenta e sete milhões, trezentos e trinta e um mil, duzentos e dezessete reais e onze centavos) e em terceiro, por diárias militares no valor de R\$ 142.160.612,38 (cento e quarenta e dois milhões, cento e sessenta mil e seiscentos e doze reais e trinta e oito centavos). Por sua vez, a menor parcela do Fundo Penitenciário foi a “Serviços Terceirizados” com R\$34.637.123,35 (trinta e quatro milhões, seiscentos e trinta e sete mil e trinta e cinco centavos) e em “Serviços de Tecnologia e Informação” com R\$36.268.809,57 (trinta e seis milhões, duzentos e sessenta e oito mil, oitocentos e nove e cinquenta e sete reais).

Com base nos dados anteriores, percebe-se que ainda há, dentro desse panorama de destinação dos recursos, menor atenção a investimentos em serviços de Tecnologia e Informação.

Ademais, conforme Nota Técnica Nº 9/2021/COFIPLAC/DIREX/DEPEN/MJ, divulgada pelo DEPEN (2021) e juntada em Anexo III, o grau de execução orçamentária e financeira do 1º semestre de 2021 do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN se deu da seguinte maneira:

TABELA 11 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNPEN – 1º SEMESTRE DE 2021

| UNIDADE | AÇÃO | DOTAÇÃO ATUAL | EMPENHADO |
|----------------|---|----------------------|------------------|
| | Total | R\$373.300.146,00 | R\$81.181.126,00 |
| | 00R3 - Racionalização e Modernização do Sistema Penal | R\$115.200.001,00 | 0 |
| | 15F7 - Construção da Sede do Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN | R\$1.000.000,00 | 0 |
| | 15OH - Construção da Penitenciária Federal em Charqueadas- RS | R\$8.000.000,00 | 0 |
| FUNPEN | 21BP - Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária | R\$157.402.159,00 | R\$51.004.815,00 |
| | 155N - Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal | R\$28.750.000,00 | 0 |
| | 216H - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos | R\$300.000,00 | R\$300.000,00 |
| | 2000 - Administração da Unidade | R\$62.647.986,00 | R\$29.876.311,00 |

Fonte: FUNPEN 2021.

Mais uma vez, no direcionamento dos recursos do FUPEN os valores previstos não foram os efetivamente direcionados à política carcerária. Ademais, dos valores empenhados percebe-se o desfavorecimento à modernização do sistema.

Para além da observação de Rodrigues (2019) e corroborando com o apontamento de Rudnicki, Costa e Bitencourt (2021), a resposta para melhoria do sistema não é simples e não implica apenas em aumento da previsão orçamentária.

Há necessidade de maior eficiência na alocação dos valores previstos, melhoramento dos sistemas de informações entre os atores responsáveis pela privação da liberdade (Presídios, Polícias, Sistema Jurídico), para controlar aqueles que já estão no sistema e investir em políticas que se integrem com a ressocialização do preso, de modo a diminuir a reincidência e, conseqüentemente, tentar diminuir o hiper encarceramento. Assim, uma melhoria na destinação dos recursos do FUNPEN pode ser fator determinante para progresso do sistema penitenciário nacional.

4. OS MODELOS DE GESTÕES PENITENCIÁRIAS CATEGORIZADOS PELO DEPEN

A presença de diversas formas de gestão governamental, incitando as terceirizações no contexto da administração pública no Brasil, ganhou um novo capítulo no começo da década de 80, se distanciando da política desenvolvimentista e do governo centralizado.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e nas duas décadas seguintes, ocorreu significativa descentralização de recursos financeiros e prestação de serviços sociais; em especial, em razão do país assumir a descentralização do governo como parte do processo de redemocratização (FALLETI, 2006). Assim, cada ente federado (União, Estados, Municípios e DF) passou a ter maior autonomia em sua atuação e a descentralização política e administrativa tornou-se mais evidente.

A descentralização ocorre quando há uma transferência de competências a uma pessoa distinta daquela originalmente competente. Falleti (2006) dispõe que a descentralização é um processo de reforma do Estado, composta por um conjunto de políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores, no contexto de um tipo específico de Estado (FALLETI, 2006).

Ademais, esse processo de descentralização começa com a transição de um tipo de Estado “desenvolvimentista” para um Estado do tipo “bem público” (BLOCK, 1994 *apud* FALLETI, 2006), que foi o que ocorreu no Brasil, conforme explicitado em capítulos anteriores.

Conquanto historicamente o Brasil tenha tido uma estrutura de governo descentralizada, o processo de descentralização pós-desenvolvimentista aumentou ainda mais os recursos financeiros, a responsabilidade pela formulação de políticas públicas e a autoridade política dos governos subnacionais, o que mostra que não existe limite estrutural de quanto poder pode ser transferido para as unidades subnacionais (FALLETI 2006)

Ocorre que, com o processo de descentralização, o Estado, ao transferir poder em sentido amplo para uma autoridade ou terceiro, admite também que ocorra três fatores: 1) a transferência da administração e provisão de serviços sociais,

acarretando, também, a transferência da autoridade na tomada de decisões, mas não sendo esta uma condição necessária; 2) a mudança do desenho da política com a finalidade de aumentar as receitas ou autonomia fiscal dos governos subnacionais; e 3) a abertura de novos espaços de representação, ou adição de espaços existentes mas ainda não utilizados ou ineficazes.

Ao adentrar no objeto deste estudo e a ideia de descentralização de poder, no Brasil, não houve uma transferência total de administração e tomada de decisões no campo do sistema penitenciário nacional. Isso porque o conceito do sistema de privatização de penitenciária adotado no Brasil é inspirado no tipo de modelo francês. Ou seja, diferentemente do apontamento de uma total descentralização política e privatização carcerária nos moldes americanos, com repasse total da gestão ao setor privado, no Brasil há uma cogestão público-privada do sistema, em que o Estado cuida da direção e vigilância externa, enquanto a empresa contratada cuida da vigilância interna e demais serviços.

Desta maneira, no Brasil, não há penitenciárias 100% privadas ou sob coordenação privada. Consequentemente, a transferência de poder administrativo é mitigada, vez que o poder central – o Estado – ainda permanece como centralizador da tomada de decisões no tocante ao sistema carcerário nacional.

Por sua vez, o desenho da política fiscal de modo a viabilizar a diminuição dos custos e fomentar maiores ganhos apresenta-se como desafio; vez que apesar dos aportes financeiros demonstrarem que, atualmente, o FUNPEN apresenta cerca de R\$323.582.257,00 (trezentos e vinte e três milhões, quinhentos e oitenta e dois mil e duzentos e cinquenta e sete reais) como orçamento para o ano de 2022, a ideia de descentralização política ainda necessita estar vinculada ao planejamento orçamentário nacional, bem como se adequar aos limitadores de sua execução. De modo que há uma dependência fiscal com o Estado na execução das finalidades das agências “descentralizadas” carcerárias.

Assim, os novos espaços e a tentativa de dar efetividade por meio de novos meios de gestão e sua interação com os sistemas políticos e econômicos mais amplos apresentam-se como tentativas de melhoramento das burocracias carcerárias, fomentando a eficiência e eficácia das capacidades organizacionais.

Nessa nova fase e busca de descentralização do poder de administração das penitenciárias, as diferentes formas de gestão se tornaram alvo do interesse de

pesquisadores e especialistas em temáticas como federalismo, relações intergovernamentais ou políticas públicas.

Consórcios intergovernamentais são associações voluntárias entre entes governamentais para produção e compartilhamento de valores públicos, requerendo cooperação entre as partes interessadas na realização de objetivos comuns.(...) Tomamos como hipótese central que, a despeito da diversidade de valores públicos a serem produzidos e compartilhados, há necessidade de mecanismos institucionais que equalizem a distribuição de custos e benefícios entre membros de uma associação intergovernamental. (MACHADO e ANDRADE, 2014)

É importante ressaltar que, em essência, a ideia de diferentes graus de gestão e compartilhamento de interesses comuns entre entes governamentais e particulares preservam o objetivo de dar maior efetividade ao serviço público. Por esta razão, “*é de se esperar que suas formas institucionais incluam sistemas de compartilhamento de benefícios e custos*” de modo que o Estado possa auferir benefícios em proporção maior e haja uma menor participação nos custos. E, portanto, no sistema penitenciário não seria diferente.

Conforme divisão feita pelo próprio DEPEN, as divisões das gestões no Brasil se dão em 4(quatro categorias), quais sejam: Pública, Parceria Público-Privada, Co-Gestão e Organizações sem fins lucrativos.

Primeiramente, dos modelos de gestão categorizados pelo DEPEN, temos no Brasil: 34 presídios estabelecidos em Co-Gestão (2,2%), 55 por Organizações Sem Fins Lucrativos (3,7%), 4 em parcerias Público Privadas (0,3%), e 1.300 presídios totalmente públicos (93,9%).

TABELA 12 - QUANTIDADE DE PRISÕES POR TIPO DE GESTÃO EM 2021

| | | |
|----------------------------------|--------------|-------------|
| TOTAL | 1.394 | 100% |
| Co-gestão | 34 | 2,2% |
| Organizações sem fins lucrativos | 55 | 3,7% |
| Parceria Público-Privada | 5 | 0,3% |
| Pública | 1300 | 93,9% |

Fonte: Dados Secundários do INFOPEN (2021).
Tabela elaborada pela autora.

Posteriormente, verifica-se o número total de presídios, bem como divididos por categoria de gestão, distribuídos pelos estados brasileiros.

TABELA 13 - QUANTIDADE DE ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS POR UF E TIPO DE GESTÃO EM 2021

| | | GESTÃO DO ESTABELECIMENTO | | | TOTAL | |
|-------|----|---------------------------|----------------------------------|--------------------------|-------|---------|
| | | CO-GESTÃO | ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS | PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA | | PÚBLICA |
| UF | AC | 1 | 0 | 0 | 17 | 18 |
| | AL | 1 | 0 | 0 | 10 | 11 |
| | AM | 13 | 0 | 1 | 21 | 35 |
| | AP | 0 | 0 | 0 | 8 | 8 |
| | BA | 9 | 0 | 0 | 17 | 26 |
| | CE | 0 | 0 | 0 | 31 | 31 |
| | DF | 0 | 0 | 0 | 9 | 9 |
| | ES | 0 | 0 | 0 | 53 | 53 |
| | GO | 0 | 0 | 0 | 96 | 96 |
| | MA | 0 | 8 | 0 | 46 | 54 |
| | MG | 1 | 45 | 3 | 180 | 229 |
| | MS | 0 | 0 | 0 | 43 | 43 |
| | MT | 0 | 0 | 0 | 45 | 45 |
| | PA | 0 | 0 | 0 | 51 | 51 |
| | PB | 0 | 0 | 0 | 66 | 66 |
| | PE | 0 | 0 | 0 | 80 | 80 |
| | PI | 0 | 1 | 0 | 17 | 18 |
| | PR | 0 | 0 | 0 | 108 | 108 |
| | RJ | 0 | 0 | 0 | 55 | 55 |
| | RN | 0 | 0 | 0 | 24 | 24 |
| | RO | 0 | 1 | 0 | 44 | 45 |
| | RR | 0 | 0 | 0 | 7 | 7 |
| | RS | 0 | 0 | 0 | 110 | 110 |
| | SC | 4 | 0 | 0 | 50 | 54 |
| SE | 3 | 0 | 1 | 7 | 11 | |
| SP | 0 | 0 | 0 | 232 | 232 | |
| TO | 2 | 0 | 0 | 25 | 27 | |
| Total | | 34 | 55 | 5 | 1452 | 1546 |

Fonte: Dados Secundários do INFOPEN (2021).
Tabela elaborada pela autora.

No país, o estado de São Paulo é o que mais possui estabelecimentos prisionais, seguido por Minas Gerais (2º), Rio Grande do Sul (3º), Paraná (4º), Goiás(5º), respectivamente. A Paraíba aparece como o 7º (sétima) estado no ranking de quantidade de estabelecimentos prisionais, sendo precedida pelo estado de Pernambuco (6º).

Contudo, quanto as diferentes categorias de gestão, os números acima demonstram que, dentre os 26 (vinte e seis) estados brasileiros mais o Distrito Federal, apenas 12 (doze) deles possuem estabelecimentos prisionais com gestão extra estatal. Ainda nesse quesito, o estado de Minas Gerais apresenta o maior número de estabelecimentos prisionais, sendo 45 (quarenta e cinco) com gestão por meio de “Organizações Sem Fins Lucrativos” e 3 (três) por “Parcerias Público-Privado” e 1(uma) em “Co-Gestão”. Posteriormente, o Amazonas, que dentre o total de 35 (trinta e cinco) estabelecimentos prisionais existentes no estado, 13 (treze) são em “Co-Gestão” e 1(um) em “Parceria Público-Privada”.

TABELA 14 - POPULAÇÃO PRISIONAL POR TIPO DE GESTÃO EM 2021

| MODELOS DE GESTÃO PRISIONAL | POPULAÇÃO PRISIONAL TOTAL | % |
|----------------------------------|---------------------------|---------|
| Co-gestão | 18172 | 2,438% |
| Organizações sem fins lucrativos | 5103 | 0,685% |
| Parceria Público-Privada | 2930 | 0,393% |
| Pública | 719114 | 96,484% |

Fonte: Dados Secundários do INFOPEN (2021).
Tabela elaborada pela autora.

Percebe-se que além de possuir um alto número de prisões no Brasil, os estabelecimentos prisionais com modelo Público também comportam, por consequência, a maior população prisional, no total de 719.114 custodiados. Por sua vez, os estabelecimentos prisionais em Co-gestão aparecem como o segundo detentor de maior população prisional, contando com 18.172 presos em seus estabelecimentos. As Organizações Sem Fins Lucrativos, 5.103 e Parceria Público-Privada, 2.930, respectivamente.

Com a finalidade de adentrar ao real objeto de estudo, passa-se a classificar e observar as particularidades de cada tipo de gestão.

4.1. GESTÃO “PÚBLICA”

A primeira categoria de gestão apresentada pelo DEPEN (2021) é a “Pública”, podendo ser compreendida como esta quando o ente público é responsável pela gestão integral do estabelecimento, mesmo que alguns serviços fornecidos em suas unidades sejam terceirizados. Ou seja, o que a caracteriza como “Pública” é a integralidade da gestão das prisões serem realizadas pelo Estado.

Dentro de todas as categorias elaboradas e apresentadas pelo órgão central penitenciário, essa se mostra como a mais objetiva e de mais fácil compreensão. Até porque, conforme já discutido em momento anterior, o poder público tem o monopólio do poder e da força, sendo o grande responsável pela garantia da Segurança Pública.

As gestões categorizadas como “Públicas” ainda são maioria no sistema penitenciário, apresentando cerca de 93,9% de representatividade a nível nacional, com 1.452 penitenciárias desse tipo de modelo de gestão, conforme tabela 13.

Em relação aos estados, São Paulo é o que mais as possuem prisões com gestão “Pública”, com cerca de 232 unidades desse tipo. Por sua vez, o estado de Roraima é o que menos tem, com cerca de 7(sete) estabelecimentos prisionais públicos, conforme dados divulgados pelo INFOPEN (2021).

Contudo, apesar de estar intitulada como gestão pública, esses estabelecimentos prisionais possuem serviços terceirizados. Ou seja, nem todos os serviços prestados dentro dos presídios públicos são derivados da própria estrutura organizacional da penitenciária e a existência destes não as descaracterizam como “Pública”, conforme conceito imputado pelo DEPEN.

TABELA 15 - EXISTÊNCIA DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS NA GESTÃO PÚBLICA

| PÚBLICA | | | PERCENTUAL |
|---------------------------------|-----|-----|------------|
| EXISTEM SERVIÇOS TERCEIRIZADOS? | NÃO | 858 | 59% |

| | | | |
|--------------------------|-----|------|-----|
| | SIM | 594 | 41% |
| ALIMENTAÇÃO | NÃO | 754 | 52% |
| | SIM | 698 | 48% |
| LIMPEZA | NÃO | 1389 | 96% |
| | SIM | 63 | 4% |
| LAVANDERIA | NÃO | 1399 | 96% |
| | SIM | 53 | 4% |
| SAÚDE | NÃO | 1258 | 87% |
| | SIM | 194 | 13% |
| SEGURANÇA | NÃO | 1419 | 98% |
| | SIM | 33 | 2% |
| ASSISTÊNCIA EDUCACIONAL | NÃO | 1389 | 96% |
| | SIM | 63 | 4% |
| ASSISTÊNCIA LABORAL | NÃO | 1424 | 98% |
| | SIM | 28 | 2% |
| ASSISTÊNCIA SOCIAL | NÃO | 1372 | 94% |
| | SIM | 80 | 6% |
| ASSISTÊNCIA JURÍDICA | NÃO | 1405 | 97% |
| | SIM | 47 | 3% |
| SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS | NÃO | 1399 | 96% |
| | SIM | 53 | 4% |
| OUTROS | NÃO | 1325 | 91% |
| | SIM | 127 | 9% |

Fonte: Dados Secundários do INFOPEN (2021).
Tabela elaborada pela autora.

Desta maneira, percebe-se que das 1.452 penitenciárias “Públicas” existentes no país, 594 delas afirmam depender de serviços terceirizados, importando num percentual de 41% dos estabelecimentos prisionais, sendo o fornecimento de Alimentação o tipo de serviço mais demandado, apontado como existente em 698 cárceres.

Contudo, percebe-se, desde já, que há uma incongruência nos dados informados pelo INFOPEN (2021), vez que o número de estabelecimento prisionais que necessitam de serviços terceirizados no fornecimento de alimentação é maior que o apontado como “existência de serviços terceirizados”. Por esta razão, questiona-se: como essa apuração é realizada pelo DEPEN/INFOPEN? Desta maneira, aponta-se a incongruência da informação quanto a este aspecto.

Por sua vez, é importante destacar que os demais serviços são fornecidos, em sua grande maioria pelo próprio estabelecimento carcerário. Ademais, percebe-se que

a efetiva segurança dos presídios (preocupação recorrente no referencial teórico sobre a terceirização da segurança pública vez que o Estado é o grande detentor da força coatora) é, também, em 98% dos estabelecimentos prisionais.

Os demais indicadores avaliativos da gestão serão abordados em capítulo referente aos resultados da análise comparada.

4.2. GESTÃO EM “PARCERIA PÚBLICO- PRIVADA”

O DEPEN, ao categorizar a gestão como “Parcerias Público-Privada”, afirma que esta ocorre quando há a realização de contrato e outorga para entidade privada realizar construção e gestão integral do estabelecimento, cabendo ao ente público apenas a fiscalização da atividade do parceiro privado.

As Parcerias Público-Privadas tiveram sua origem na Inglaterra, mas foram adotadas por diversos países. No Brasil, elas estão regulamentadas na Lei n. 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação das parcerias público-privadas no âmbito da administração direta e indireta, tanto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além da existência de legislações específicas nos Estados da Federação para regular situações específicas.

Num sentido amplo, parceria público-privada é todo o ajuste que a Administração Pública de qualquer nível celebra com um particular para viabilizar programas voltados ao desenvolvimento socioeconômico do país e ao bem-estar da sociedade, como são as concessões de serviços precedidas de obras públicas, os convênios e os consórcios públicos. (PAVANI; ANDRADE, 2006, p. 36)

É importante ressaltar que as parcerias com o setor privado são partes constitutivas do contexto de reforma do Estado brasileiro a partir dos anos 1990, vez que resultam da reestruturação do papel do Estado no que tange à promoção dos direitos e criação de políticas públicas, estabelecendo a categoria do setor público não estatal e a relação pluralista dos agentes políticos.

Em razão dessas parcerias, o setor privado acaba por assegurar vantagens, pois ao firmar parcerias com o poder público, passam a gozar de benefícios especiais

não extensíveis às demais pessoas jurídicas privadas, benefícios tributários e vantagens administrativas diversas.

É cediço que o setor privado tem influenciado tanto na elaboração quanto na execução das políticas públicas, como verdadeiro participante da política. O gargalo apresentado nessa configuração de parceria, conforme referencial teórico, é justamente ampliar na arena política os interesses privados.

No sistema penitenciário brasileiro, as gestões “Parceria Público-Privada” apresentam 3% de representatividade a nível nacional, com apenas 5 estabelecimentos prisionais no país, conforme tabela 13.

Ademais, em relação aos estados, Minas Gerais é o que mais possuem estabelecimentos prisionais com esse modelo de gestão, contando com 3(três) unidades desse tipo; seguido pelo estado do Amazonas, com 1(um) e Sergipe, também com 1(um). Os demais estados não possuem estabelecimentos prisionais em gestão “Parceria Público-Privada”, conforme dados apresentados pelo INFOPEN (2021).

TABELA 16 - EXISTÊNCIA DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS NA GESTÃO EM PARCERIA PÚBLICO- PRIVADA

| PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA | | | PERCENTUAL |
|---------------------------------|-----|---|------------|
| EXISTEM SERVIÇOS TERCEIRIZADOS? | NÃO | 2 | 40% |
| | SIM | 3 | 60% |
| ALIMENTAÇÃO | NÃO | 4 | 80% |
| | SIM | 1 | 20% |
| LIMPEZA | NÃO | 4 | 80% |
| | SIM | 1 | 20% |
| LAVANDERIA | NÃO | 4 | 80% |
| | SIM | 1 | 20% |
| SAÚDE | NÃO | 4 | 80% |
| | SIM | 1 | 20% |
| SEGURANÇA | NÃO | 4 | 80% |
| | SIM | 1 | 20% |
| ASSISTÊNCIA EDUCACIONAL | NÃO | 4 | 80% |
| | SIM | 1 | 20% |
| ASSISTÊNCIA LABORAL | NÃO | 4 | 80% |
| | SIM | 1 | 20% |
| ASSISTÊNCIA SOCIAL | NÃO | 4 | 80% |

| | | | |
|--------------------------|-----|---|-----|
| | SIM | 1 | 20% |
| ASSISTÊNCIA JURÍDICA | NÃO | 4 | 80% |
| | SIM | 1 | 20% |
| SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS | NÃO | 4 | 80% |
| | SIM | 1 | 20% |
| OUTROS | NÃO | 4 | 80% |
| | SIM | 1 | 20% |

Fonte: Dados Secundários do INFOPEN (2021).

Tabela elaborada pela autora.

Desta maneira, percebe-se que das 5 penitenciárias “Parceria Público Privada” existentes no país, 60% delas afirmam depender de serviços terceirizados, sendo a dependência variável entre os tipos de serviços e estabelecimentos.

Os demais indicadores avaliativos da gestão serão abordados em capítulo referente aos resultados da análise comparada.

4.3. GESTÃO EM “CO-GESTÃO”

A terceira categoria de gestão elaborada pelo DEPEN (2021) é a “Co-Gestão” e ela ocorre quando:

o modelo que envolve a Administração Pública e a iniciativa privada, em que o administrador privado é responsável pela gestão de determinados serviços da unidade, como segurança interna, alimentação, vestimenta, higiene, lazer, saúde, assistência social, psicológica, etc., cabendo ao Estado e ao ente privado o gerenciamento e administração conjunta do estabelecimento. (DEPEN, 2021)

O modelo em “Co-Gestão” propõe um compartilhamento de poder, em solidariedade com o interesse público em que os sujeitos possuem certa autonomia durante a execução de suas funções.

Assim, a cogestão com o poder público apresentaria uma dupla direção: o direcionamento mais objetivo na execução e satisfação dos interesses e necessidades sociais.

Apesar da similitude com a proposta de gestão “Parceria público-privada”, o modelo em “Co-Gestão” diferencia-se pela setorização da atuação e maior foco na horizontalidade na distribuição de poder e das funções desempenhadas. Em especial,

no que tange aos meios organizacionais, o conceito de cogestão requisita uma configuração diferenciada da lógica que define as seções e departamentos na racionalidade gerencial hegemônica, estruturada em um eixo vertical e hierarquizado de poder, e outro que produz a fragmentação dos processos, dividindo os trabalhadores segundo especialidades e funções (GUIZARDI, 2010)

Desta maneira, poderia se conceituar a cogestão como o *“compartilhamento de poder, constituição de uma rede em que os diferentes espaços convertem-se em instâncias de poder relativo, sujeitos a essas pressões, mas não inteiramente determinados por elas”* (GUIZARDI, 2010). Ou seja, a criação de espaços coletivos de poder, bem como a setorização deles e potencialidades.

Os espaços coletivos são uma estratégia de democratização das relações de poder, de superação das capacidades assimétricas de decisão, que visa a garantir aos trabalhadores o acesso à informação e o tempo necessário aos processos de discussão, deliberação e planejamento. Nesses espaços, os sujeitos devem ocupar-se do estabelecimento de compromissos quanto à tensão entre a produção de valores de uso e o interesse e desejo dos trabalhadores, uma vez que "a organização resulta da adesão mais ou menos voluntária a valores instituídos e transformados em estrutura, arranjos e normas" (CAMPOS, 2000b, p. 73).

Ocorre que na medida em que há maior distribuição de poder e horizontalidade neste, através do engajamento e deliberação coletiva, a cogestão pode apresentar problemas na condução apropriada dos objetivos definidos. Campos (2020) afirma que ao reconhecer maior pertinência à participação coletiva e setorizada, o conceito de cogestão pode induzir e perpetuar usos corporativistas e privatistas, indo em direção contrária aos interesses públicos e bem comum, podendo ser um meio de barganha política.

Dentro no sistema penitenciário brasileiro, as gestões em “Co-gestão” apresentam 2,2% de representatividade a nível nacional, com um total de 34 prisões no Brasil, conforme tabela 13.

Entre os estados, o Amazonas aparece em primeiro lugar, com 13(treze) estabelecimentos prisionais com esse tipo de gestão, sendo seguido pela Bahia, com 9(nove), Santa Catarina com 4 (quatro), Sergipe com 3 (três) e Tocantins com 2(dois). Além desses estados, apenas Minas Gerais, Acre, Alagoas contam com esse tipo de gestão, com apenas um estabelecimento desse tipo cada (INFOPEN, 2021).

TABELA 17 - EXISTÊNCIA DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS NA GESTÃO EM CO-GESTÃO

| CO-GESTÃO | | | PERCENTUAL |
|---------------------------------|-----|----|------------|
| EXISTEM SERVIÇOS TERCEIRIZADOS? | NÃO | 26 | 72% |
| | SIM | 8 | 28% |
| ALIMENTAÇÃO | NÃO | 9 | 25% |
| | SIM | 25 | 75% |
| LIMPEZA | NÃO | 10 | 27,7% |
| | SIM | 24 | 72,3% |
| LAVANDERIA | NÃO | 11 | 30,55% |
| | SIM | 23 | 63,88% |
| SAÚDE | NÃO | 11 | 36,12% |
| | SIM | 23 | 36,88% |
| SEGURANÇA | NÃO | 15 | 41,66% |
| | SIM | 19 | 58,34% |
| ASSISTÊNCIA EDUCACIONAL | NÃO | 13 | 36,11% |
| | SIM | 21 | 73,89% |
| ASSISTÊNCIA LABORAL | NÃO | 13 | 36,11% |
| | SIM | 21 | 73,89% |
| ASSISTÊNCIA SOCIAL | NÃO | 14 | 38,88% |
| | SIM | 20 | 61,12% |
| ASSISTÊNCIA JURÍDICA | NÃO | 12 | 33,33% |
| | SIM | 22 | 66,67% |
| SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS | NÃO | 12 | 33,33% |
| | SIM | 22 | 66,67 |
| OUTROS | NÃO | 27 | 75% |
| | SIM | 7 | 25% |

Fonte: Dados Secundários do INFOPEN (2021).
Tabela elaborada pela autora.

Pelos dados apresentados, é possível observar que dentre os modelos de gestão até agora apresentados, o modelo em “Co-Gestão” apresenta um maior número de estabelecimentos em dependência de serviços terceirizados.

Chama-se à atenção que 58,34% do serviço de segurança é fornecido por terceiros. Ademais, os serviços de Alimentação, Limpeza, Assistência Educacional e Jurídica são prestados em mais de 70% por servidores externos à gestão.

Pode se questionar, pelos dados apresentados, se o modelo de “Co-Gestão” seria o que mais se aproxima a “privatização” do estabelecimento prisional, vez que

apresenta grande número de serviços terceirizados, sendo o administrador privado principal apenas o gestor do fornecimento desses serviços.

Os demais indicadores avaliativos da gestão serão abordados em capítulo referente aos resultados da análise comparada.

4.4. GESTÃO EM “ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS”

A última gestão categorizada pelo DEPEN (2021) é a Organizações sem fins lucrativos, e esse afirma que esta ocorre quando a gestão do estabelecimento é compartilhada entre o Estado e entidades ou organizações sem fins lucrativos.

As *nonprofit organizations* ou as organizações prestadoras de serviços e entidades privadas sem fins lucrativos vêm apresentando importância crescente, vez que atualmente passaram a protagonizar papéis de alocação de recursos, regulação econômica e redistribuição de renda.

Nessa perspectiva, as instituições de caráter privado sem fins lucrativos, situadas entre o mercado e o Estado, empresas administradas com a lógica do setor privado, porém, com finalidades de interesse público, credenciam-se como um dos principais agentes da sociedade civil nesse processo de reforma do Estado (FRANCO, 1999).

Conforme Franco (1999), tais organizações, colocadas dentro da categoria do terceiro setor no desenho institucional da Administração Pública, aparecem como parceiras do poder público na medida em que oferecem alternativas com a intenção de combater situações de desgaste social, pois propõem superar problemas sociais por meio do desenvolvimento de uma atividade social-econômica; contudo, sem busca do lucro monetário.

É importante ressaltar que as organizações *non profit*, conforme Rodrigues (2007), inovam porque reúnem fatores produtivos diversos, têm foco em iniciativas associativistas e cooperativas locais, incluem os próprios usuários dos serviços nos processos de trabalho e estabelecem relações sociais voltadas para maior qualidade de vida no trabalho.

as organizações sem fins lucrativos, de um modo geral, como possuidoras de modelos organizacionais mais próximos do conceito de modelo orgânico, com menos centralização de autoridade do que as empresas estatais ou com fim de lucro. As organizações sem fins lucrativos atuam mais próximas aos beneficiários de seus serviços e utilizam mesclas entre recursos monetários, não monetários (reciprocidade) e não mercantis (redistribuição) (COOPERRIDER e PASMORE, 1991; DEPUYDT, MALICE e MARECHAL, 1994; GORDON, 1989; LÉVESQUE, 2002; TEIXEIRA, 2003 *apud* RODRIGUES 2007)

Não tendo fim de lucro, muitos consideram que seus membros não são movidos por utilitarismo e maximização de interesses individuais, o que lhes confere uma melhor gestão em parceria com o poder público, pois estariam, em tese, mais comprometidos com as causas e com os resultados a que se dedicam, eliminando, por conseguinte os desvios de conduta na gestão pública.

Entretanto, conforme referencial teórico, as *nonprofit sector*, apesar de serem inovadoras no sentido de eficiência de atuação, apresentam problemas de *accountability*, uma vez que discutir os limites de responsabilidade e o estabelecimento de práticas que favoreçam transparência e responsabilização de atores sociais (KEATING; FRUMKIM, 2003) ainda aparecem obscuros, dentro da proposta oferecida a esse tipo de setor.

É interessante notar que apesar de serem mais próximos aos consumidores finais dos serviços prestados e podendo, portanto, serem comparadas as *street-level bureaucracy*, as “Organizações Sem Fins Lucrativos” apresentam os problemas sugeridos pela teoria da agência e incentivo econômico (OLIVEIRA, 2012), qual seja: dificuldade de controle.

Assim, conforme Rodrigues (2009), tais problemas surgem à medida que as funções dessas organizações e seus limites de atuação não estão claros, pois há uma zona ambígua entre os serviços prestados pelo Estado e pelas Organizações sem fins lucrativos, levando a uma falta de certeza quanto à origem de seus fundos, que podem vir de inúmeras fontes e, portanto, dificultando o controle no aporte financeiro gerido.

Dentro no sistema penitenciário brasileiro, as gestões “Organizações sem fins lucrativos” apresentam 3,7% de representatividade a nível nacional com 55 prisões neste modelo de gestão no Brasil, conforme tabela 13.

O estado de Minas Gerais, mais uma vez, aparece como o primeiro no ranking com esse modelo, com cerca de 45 (quarenta e cinco) estabelecimentos em gestão

sob Organização sem fins lucrativos. Seguindo do Maranhão, com 8 (oito) e Rondônia, com 1 (um) (INFOPEN, 2021).

TABELA 18 - EXISTÊNCIA DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS NA GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS

| ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS | | | Percentual |
|----------------------------------|-----|----|------------|
| EXISTEM SERVIÇOS TERCEIRIZADOS? | NÃO | 41 | 74,54% |
| | SIM | 14 | 25,46% |
| ALIMENTAÇÃO | NÃO | 55 | 100% |
| | SIM | 0 | 0 |
| LIMPEZA | NÃO | 55 | 100% |
| | SIM | 0 | 0 |
| LAVANDERIA | NÃO | 55 | 100% |
| | SIM | 0 | 0 |
| SAÚDE | NÃO | 25 | 45,45% |
| | SIM | 30 | 54,55% |
| SEGURANÇA | NÃO | 55 | 100% |
| | SIM | 0 | 0 |
| ASSISTÊNCIA EDUCACIONAL | NÃO | 30 | 54,55% |
| | SIM | 25 | 45,45% |
| ASSISTÊNCIA LABORAL | NÃO | 55 | 100% |
| | SIM | 0 | 0 |
| ASSISTÊNCIA SOCIAL | NÃO | 31 | 56,36% |
| | SIM | 24 | 43,64% |
| ASSISTÊNCIA JURÍDICA | NÃO | 36 | 65,45% |
| | SIM | 19 | 34,55% |
| SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS | NÃO | 54 | 98,18% |
| | SIM | 1 | 1,82% |
| OUTROS | NÃO | 54 | 98,18% |
| | SIM | 1 | 1,82% |

Fonte: Dados Secundários do INFOPEN (2021).
Tabela elaborada pela autora.

Pelos dados apresentados, percebe-se que entre as gestões categorizadas pelo DEPEN, as “Organizações Sem Fins Lucrativos” são as que menos apresentam serviços terceirizados, necessitando deles (em algumas penitenciárias) apenas para o fornecimento de Saúde, Assistência Educacional, Assistência Social e Assistência Jurídica.

Ademais, chama-se a atenção que igualmente à gestão “Pública”, o modelo em gestão “Organizações Sem Fins Lucrativos” não terceiriza a segurança de seus estabelecimentos, remontando a ideia de centralização do coator.

Se faz necessário apontar que, atualmente, conforme boletim divulgado pelo Depen (2019), este órgão tem, sob apreciação técnica da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o projeto elaborado de implementar, por meio dos instrumentos legais vigentes, parcerias de mútua colaboração com Organizações da Sociedade Civil – OSC. Ademais, o Depen (2019) afirma que tal projeto terá a capacidade técnica para enfrentamento das problemáticas vivenciadas no sistema prisional, *“marcadas por um cenário periclitante, que demanda atuação coletiva e intersetorial para oportunizar melhores resultados no processo de execução da pena e reintegração social de pessoas em cumprimento de penas privativas de liberdade”*.

Desta forma, percebe-se que o órgão central de organização e execução das políticas públicas sobre o sistema carcerário brasileiro está dando uma maior atenção a esse tipo de gestão.

Os demais indicadores avaliativos da gestão serão abordados em capítulo referente aos resultados da análise comparada.

5. ANÁLISE COMPARADA DOS MODELOS DE GESTÃO PENITENCIÁRIA CONFORME CATEGORIZAÇÃO DO DEPEN

Jannuzzi (2016) afirma que para verificar resultados de uma política pública, o monitoramento é uma das estratégias para avaliar de modo contínuo políticas e programas. Isso porque, ao analisar as medidas regulares, precisas e específicas de eficiência de processos e de eficácia, é possível perceber se foram atingidos ou não os objetivos dos programas e políticas. É importante ressaltar que o monitoramento e avaliação não são processos dissociados. Ao contrário, se complementam. Não é possível avaliar sem monitoramento e nem monitorar sem avaliar.

Para que isso ocorra, Januzzi (2016) propõe os seguintes questionamentos: Os recursos financeiros e humanos estão devidamente alocados? Os programas estão ocorrendo no tempo e amplitude necessários? Os produtos e serviços e benefícios estão chegando ao público-alvo desejado e a sociedade em geral?

Ademais, Januzzi (2016, p. 119) afirma que o monitoramento e avaliação requerem “*termômetros, instalados em processos estratégicos*”.

Na medida em que a proposta dessa pesquisa é avaliar, de modo a responder (também) os questionamentos propostos com Jannuzzi, os modelos de gestão prisional no país, a partir da categorização proposta pelo Depen, se faz necessário delinear os processos-chaves, construir indicadores, organizá-los em painéis de monitoramento.

Conforme já explicitado em desenho de pesquisa, para realizar uma comparação sistemática dos modelos de gestão tomou-se como base nos seguintes indicadores:

TABELA 19 - INDICADORES DE COMPARAÇÃO

| | |
|-------------------------|--|
| Modelo de Gestão | 1. Recursos Recebidos pelo FUNPEN |
| | 2. Déficit de vagas nas prisões (Capacidade x População Prisional) |
| | 3. Existência no ambiente prisional de Assistência à Saúde (S/N ou 1/0) |
| | 4. Existência no ambiente prisional de Laborterapia (S/N ou 1/0) |
| | 5. Existência no ambiente prisional de atividades de Educação (S/N ou 1/0) |
| | 6. Existência no ambiente prisional de Assistência Jurídica (S/N ou 1/0) |
| | 7. Controle de Pena (presos provisórios) (S/N ou 1/0) |

| | |
|--|---|
| | 8. Inspeções para <i>Accountability</i> (controle externo) (S/N ou 1/0) |
| | 9. Vida (Óbitos criminais negativos) |

Tabela elaborada pela autora.

Se faz necessário, para qualquer ponderação de eficiência, a real análise do valor dispendido para execução de uma tarefa, seja ela pública ou privada. Desta maneira, o primeiro indicador categorizado, Recursos Recebidos pelo FUNPEN, remonta a noção do investimento público e cálculo do custo das penitenciárias.

O indicador “*déficit de vagas nas prisões*” está diretamente ligado à problemática do super encarceramento brasileiro. Por esta razão, é importante visualizar a distribuição das vagas nos diferentes tipos de gestões sendo calculado por meio da diferença entre a capacidade de acomodação prisional e a população nela contida.

Por sua vez, os indicadores sociais contidos nos itens “3”, “4”, “5” e “6” são compreendidos como aqueles essenciais na manutenção de quaisquer serviços criminais e, inclusive, na garantia da subsistência dos apenados. É importante ressaltar que tais indicadores se encontram elencados como serviços essenciais na Lei de Execução Penal e não são taxativos e excludentes de outros direitos garantidos aos presos.

É cediço que para haver um bom funcionamento das instituições e prestações de serviços públicos necessita-se da existência de agências estatais com o direito e poder de supervisionar, sancionar as ações de outros agentes e agências estatais defeituosas. Dessa maneira, a *accountability* se refere a ideia básica de prevenção e se necessário, punição mediante um sistema de controle e freios das atividades públicas.

Nessa perspectiva, dois são os indicadores visualmente direcionados para a *accountability* do sistema carcerário na presente pesquisa: o controle de pena (calculado mediante a informação sobre as penas e tempo de pena dos criminosos custodiados pelo poder público) e as Inspeções de controle externo realizadas no âmbito dos estabelecimentos prisionais.

É importante mencionar que as inspeções, como medida de controle externo, são procedimentos essenciais para coibir as violações de direitos humanos dentro dos estabelecimentos de privação de liberdade, atuando de modo preventivo e corretivo, além de contribuir com um diálogo contínuo para o aperfeiçoamento da gestão.

Conforme informações do INFOPEN (2022), essas inspeções são realizadas pelos atores do sistema de justiça criminal, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, os conselhos penitenciários, os conselhos da comunidade e outros órgãos da sociedade civil; sendo estes, portanto, protagonistas no monitoramento e na fiscalização dos estabelecimentos prisionais.

Por fim, o último indicador para realizar a comparação proposta é a vida, direito fundamental a ser protegido, e a sua mensuração será feita por meio da quantidade de óbitos criminais ocorridos dentro dos estabelecimentos prisionais. Para contagem dos óbitos criminais são classificados apenas as mortes violentas ocorridas dentro das prisões, excluídos, portanto, as mortes ocasionadas por suicídios, por razão de saúde e idade.

É importante mencionar que para que ocorra uma comparação válida, é necessário que essa ocorra sob parâmetros e realidades semelhantes. Por esta razão, tendo em vista que o estado de Minas Gerais é o único a possuir todos os tipos de gestão categorizados pelo DEPEN, este servirá como ponto de destaque no presente trabalho, servindo como caso de comparação entre os modelos categorizados pelo DEPEN (2021).

Ou seja, será apresentado dados descritivos nacionais bem como dados específicos de Minas Gerais de modo a facilitar a comparação. Até porque, para se comparar é necessário ter um contexto parecido para que as perspectivas de avaliação não sejam influenciadas por fatores externos senão o objeto do estudo: modelos da gestão prisional.

Assim, por questões descritivas, não se excluirá os dados a nível nacional. Especialmente porque algumas respostas encontradas, ao observar a realidade mineira, poderá servir como paradigma, sendo um caso de investigação, para implementação ou incrementação de políticas públicas na área da Segurança.

5.1. ASPECTO NACIONAL

Com base nas categorias de gestão existentes no país, percebe-se – a princípio - que em diferentes tipos de gestão prisional, há um trato diferenciado com o apenado por meio dos serviços oferecidos.

No primeiro indicador, quanto aos Recursos Recebidos pelo FUNPEN não há nos dados nacionais informações sobre a alocação dos recursos especificando o modelo de gestão ou discriminação das penitenciárias que o recebem.

De maneira geral, as unidades da federação encontram dificuldade em precisar o gasto com custeio das pessoas privadas de liberdade e os investimentos recebidos pelo FUNPEN de modo setorizado.

Conforme auditoria coordenada pelo TCU em 2017 (*apud* CNJ, 2021), sob a relatoria da ministra do TCU Ana Arraes, constatou-se que 59%, dos 17 estados fiscalizados, não tinham calculado o custo mensal do preso nos últimos três anos. Entre as razões para essa dificuldade, está o fato de que esse custo não está circunscrito apenas às secretarias responsáveis pela gestão do sistema prisional, mas localizados de forma dispersa em outras secretarias finalísticas, como saúde e educação.

Inclusive, a problemática de acesso a esses dados é recorrente nos estudos sobre o tema, conforme também elucidam Rudnicki, Costa e Bitencourt (2015) ao afirmarem que “*é árduo e complexo ter acesso aos gastos efetivos no sistema prisional de cada Estado, bem como o valor transferido da União para os Estados e o que estes, de fato, empregaram*”.

Assim, não foi possível averiguar esse indicador. Por conseguinte, é preciso ressaltar que a imprecisão em informações sobre os elementos que compõem os gastos impede uma reflexão mais qualificada dos gestores públicos sobre o financiamento da política e prejudica o monitoramento de impactos e repercussões das decisões adotadas.

No segundo indicador proposto, “déficit de vagas” nos estabelecimentos carcerários, é possível perceber uma distribuição não equânime da população prisional nos diversos modelos de gestão prisional.

TABELA 20 - INDICADOR DE COMPARAÇÃO: DÉFICIT VAGAS EM 2021 POR MODELO DE GESTÃO

| | COGESTÃO | ORGANIZAÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS | PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA | PÚBLICA |
|----------------------------|----------|---------------------------------|--------------------------|----------|
| CAPACIDADE | 14.832 | 5.290 | 2.838 | 478.808 |
| POPULAÇÃO PRISIONAL | 18.172 | 5.103 | 2.930 | 719.114 |
| DÉFICIT DE VAGAS | -3.340 | 187 | -92 | -240.306 |

Fonte: Dados Secundários do INFOPEN (2021).

Tabela elaborada pela autora.

É importante ressaltar, primeiramente, que as penitenciárias públicas, por serem maioria e cujo modelo de implementação é mais comum, apresenta-se um alto número na população prisional. Contudo, a sua capacidade de acomodação ainda apresenta um déficit de 240.306 vagas.

O curioso neste indicador é perceber que os demais modelos de gestão também demonstram a existência de um déficit de vagas nos estabelecimentos prisionais, inobstante o número regular de população. Contudo, o modelo de gestão “Organização Sem Fins Lucrativos” é o único modelo no qual não há déficit de vagas, sobrando vagas para preenchimento.

Quanto aos demais indicadores propostos, foram extraídos os seguintes resultados:

TABELA 21 - INDICADORES DE COMPARAÇÃO – BRASIL EM 2021

| | | GESTÃO DOS ESTABELECIMENTOS | | | | TOTAL |
|---------------------------------------|-------------------------|-----------------------------|----------------------------------|--------------------------|----------------|----------------|
| | | CO-GESTÃO | ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS | PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA | PÚBLICA | |
| SAÚDE | SIM | 11 (32,35%) | 25 (45,45%) | 4 (80%) | 1.258 (86,64%) | 1.298 (84%) |
| | NÃO | 23 (67,65%) | 30 (54,55%) | 1 (20%) | 194 (13,36%) | 248 (16%) |
| EDUCAÇÃO | SIM | 26 (76,47%) | 52 (94,55%) | 3 (60%) | 1.068 (73,55%) | 1.149 (74,32%) |
| | NÃO | 8 (23,53%) | 3 (5,45%) | 2 (40%) | 384 (26,45%) | 397 (25,68%) |
| LABORTERAPIA | SIM | 26 (76%) | 53 (96%) | 4 (75%) | 1.172 (81%) | 1255 (81,18%) |
| | NÃO | 8 (24%) | 2 (4%) | 1 (25%) | 280 (19%) | 291 (18,82%) |
| ASSISTÊNCIA JURÍDICA | SIM | 12 (35,29%) | 36 (65,45%) | 4 (80%) | 1.405 (96,76%) | 1.457 (94,24%) |
| | NÃO | 22 (64,71%) | 19 (34,55%) | 1 (20%) | 47 (3,24%) | 89 (5,76%) |
| ATESTADO – CONTROLE DE PENA A CUMPRIR | SIM, RECEBE REGULAMENTO | 16 (47,05) | 1 (1,81%) | 1 (20%) | 525 (36%15%) | 543 (35,12%) |
| | RECEBE SEM REGULARIDADE | 2 (5,88%) | 23 (41,81%) | 0 (0%) | 365 (25,13%) | 390 (25,22%) |
| | NÃO SE APLICA | 11 (32,35%) | 30 (54,54) | 4(80%) | 355 (24,44) | 400 (25,87%) |

| | | | | | | |
|-------------------------|-----------------|-------------|-------------|---------|----------------|---------------|
| | NÃO RECEBE | 5 (14,70%) | 1 (1,81%) | 0 (0%) | 201 (13,84%) | 207 (13,38%) |
| | SEM INFORMAÇÕES | 0 (0%) | 0 (0%) | 0 (0%) | 6 (0,41%) | 6 (0,38%) |
| INSPEÇÕES | SIM | 26 (76,47%) | 10 (18,18%) | 2 (40%) | 1.059 (72,93%) | 1097 (70,96%) |
| | NÃO | 8 (23,53%) | 45 (81,82%) | 3 (60%) | 393 (27,07%) | 449 (29,04%) |
| ÓBITOS CRIMINAIS | | 19 | 4 | 1 | 718 | 742 |

Fonte: Dados Secundários do INFOPEN (2021).
Tabela elaborada pela autora.

No terceiro indicador, quanto à existência no ambiente prisional de assistência à saúde, conforme dados divulgados no segundo semestre de 2021, pelo DEPEN, informa-se que 1.298 estabelecimentos prisionais apresentam esse serviço, enquanto 248 não o possuem, representando 84% e 16%, respectivamente.

Neste quesito, percebe-se que em Co-gestão, 68% dos estabelecimentos não fornecem esse serviço diretamente aos seus tutelados. Por sua vez, nas Organizações sem fins lucrativos, 55% não fornecem. Em Parceria público-privada, 25% não oferecem. E, na gestão Pública, apenas 13% não oferecem.

Importante ressaltar que os serviços de saúde dentro dos ambientes prisionais são oferecidos e coordenados pelo Sistema Único de Saúde - SUS. Portanto, ainda que não seja fornecido diretamente por qualquer um dos modelos de gestão, há a assistência pública em seu fornecimento.

No tocante a existência de Laborterapia nos estabelecimentos prisionais, 81% das prisões disponibilizam esse direito. Desses, 94% são oriundos da gestão pública e 6% das demais.

Individual e proporcionalmente, verifica-se que 76% dos estabelecimentos em Co-gestão e 96% das Organizações Sem Fins Lucrativos prestam serviços de laborterapia para seus apenados. Essa proporção segue em 75% para Parcerias Público-Privadas e 81 % para gestão Pública.

É questionável se a existência de maior prestação do serviço de Laborterapia nos modelos das Organizações Sem Fins Lucrativos é ocasionada por parcerias com setores privados e diminuição da burocracia para formalização entre esses setores.

Contudo, se essa for uma possível resposta, por que isso não ocorre também com os demais modelos já que haveria, em tese, menor burocratização para firmar novos contratos?

Quanto à existência serviços voltados para Educação dos apenados, 74% das prisões disponibilizam esse direito. Desses, 93% são oriundos da gestão inteiramente pública e 7% das demais.

Individual e proporcionalmente, verifica-se que 76% dos estabelecimentos por Co-gestão, 95% por Organizações sem fins lucrativos, 60% por Parcerias Público-Privadas e 74% por gestão Pública oferecem serviços de Educação para seus apenados.

Nesse quesito, é importante ressaltar que no ano de 2020, conforme dados do INFOPEN, a percentagem da educação sob gestão inteiramente pública era de 54,35%, indicando uma melhora nesse serviço.

Quanto ao fornecimento de Assistência Jurídica nos estabelecimentos prisionais, 97% das prisões possuem qualquer tipo de apoio jurídico. Desses, mais 94,24% são oriundos da gestão pública e 5,76% das demais.

Pelo serviço de assistência jurídica sendo prestado pelo poder público em sua grande maioria, contextualizando-se ao hiper encarceramento e sabendo que todos os presos têm direito à assistência jurídica, mostra-se preocupação quanto ao tipo de serviço que está sendo prestado pelo poder público e aos 5,76% que ficam sem qualquer tipo de assistência.

Ainda, observando os valores de modo individual a cada gestão e proporcionalmente a quantidade de estabelecimentos em cada categoria, verifica-se que 35% dos estabelecimentos em “Co-gestão” (22 unidades) e “Organizações Sem Fins Lucrativos” (19 unidades) não possuem assistência jurídica para seus apenados. Essa proporção segue em 25% para “Parcerias Público-Privadas” (1 unidade) e 97% para gestão “Pública” (1405 unidades).

Dessa forma, ainda que alta a proporção de inexistência da prestação de assistência jurídica nos presídios, esse serviço é mais ofertado em estabelecimentos cuja gestão é “Pública”.

Apesar dos indicadores acima afirmarem um razoável oferecimento de serviços públicos à população prisional, o grande gargalo administrativo é, na verdade, o controle, a real utilização desses serviços e como ele é prestado.

Para ilustrar a afirmativa acima, dos 1.546 estabelecimentos prisionais no Brasil, apenas 35 possuem controle efetivo das penalidades aplicadas aos seus custodiados. Ou seja, a maioria dos estabelecimentos não possuem ou, se possuem, é deficitário.

Vale ressaltar que esse controle é (deve ser) realizado pelos estabelecimentos prisionais através dos mandados de prisão expedidos pela autoridade judiciária. Nesses atestados de pena são contidas todas as informações sobre a pena a ser cumprida: o montante da pena, o regime prisional, a data do início do cumprimento da pena, a data provável do término do seu cumprimento e a data a partir da qual o apenado, em tese, poderá postular a progressão do regime prisional e o livramento condicional. Ademais, é direito do preso receber anualmente esse documento e dever do Estado fornecê-lo.

Assim, ninguém é preso sem a devida ordem de prisão expedida por autoridade judiciária competente e, conseqüentemente, sem o atestado de pena a cumprir. Inclusive, o CNJ possui resolução que regulamenta a expedição desses atestados em conformidade com a Lei de Execução Penal.

Interessante notar neste aspecto que, proporcionalmente, as organizações sem fins lucrativos e gestões em parcerias público-privadas são as que menos possuem esse tipo de controle.

Mais uma vez, na tentativa de verificar a *accountability* por meio do controle externo, buscou-se observar o número de estabelecimentos que possuem inspeções periódicas para verificar a prestação dos serviços. Nestes, o maior número de inspeções foi, disparadamente, nas gestões públicas.

Conforme dados divulgados pelo INFOPEN (2021), até dezembro de 2021, foram realizadas inspeções em 1.097 penitenciárias. Destas, 1.059 são sob a gestão pública.

Importante ressaltar que, conforme referencial teórico, nas gestões em que há uma terceirização do serviço público, seja qualquer categorização estabelecida, a maior dificuldade que se encontra é, justamente, a *accountability*.

Ademais, independentemente do número de inspeções realizadas, estas – por si só - não suprem a necessidade da fiscalização com a triangulação de informações com fontes e documentos, em especial com o controle sobre aqueles aos quais está se limitando a liberdade.

Os dados do Brasil, através do INFOPEN, apresentam uma variável nomeada de “Mortalidade no Sistema Prisional”, na qual são contabilizadas as mortes ocorridas dentro das unidades carcerárias e são divididas em: óbitos naturais ou óbitos por motivos de saúde, óbitos criminais, óbitos suicídios, óbitos acidentais e óbitos com causa desconhecida.

Os óbitos criminais são aqueles ocorridos dentro das penitenciárias e de cunho infracional. Ou seja, ligados diretamente à violência, criminalidade dentro das prisões. Neste sentido, esse tipo de morte apresenta os seguintes números:

A partir desses dados, é possível afirmar que cerca de 97% dos óbitos ocorridos nas penitenciárias brasileiras ocorrem em presídios com gestão inteiramente pública e 3% das demais. Há de destacar que a maioria do sistema é controlado pelo Estado em gestão pública.

Ademais, observando o número total de óbitos, percebe-se que as penitenciárias em Parcerias Público-Privada apresentaram – até dezembro de 2021 – apenas um óbito criminal ocorrido dentro de suas dependências. Seguindo, em menores ocorrências estão as em “Organizações sem fins lucrativos”, “Co-gestão” e “Pública”, respectivamente.

É importante ressaltar que, tendo em vista todos os resultados descritivos apresentados, verificou-se que os serviços públicos são oferecidos em maior quantidade pelas gestões com influência estatal. Contudo, devido a quantidade de estabelecimentos prisionais, bem como o déficit na capacidade de atender a população carcerária atual, é imperioso ressaltar que a existência de um serviço não significa que ele é prestado de maneira eficiente.

5.2. CASO MINAS GERAIS

É importante mencionar que para que ocorra uma comparação válida, é necessário que essa ocorra sob parâmetros e realidades semelhantes. Por esta razão, tendo em vista que o estado de Minas Gerais é o único a possuir todos os tipos de gestão categorizados pelo DEPEN, este servirá como ponto de destaque no presente trabalho.

O Departamento Penitenciário de Minas Gerais está vinculado, hierarquicamente, a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública do Estado, sendo subdividido em Superintendência de Segurança Prisional, Superintendência de Gestão de Vagas, Superintendência de Humanização de Atendimento e Assessoria de Informação e Inteligência Prisional.

Ademais, conforme organograma divulgado pelo Departamento Penitenciário de Minas Gerais e cujo desenho organizacional encontra-se em anexo, auxiliando a Secretária de Estado de Justiça e Segurança Pública existem: o Conselho Penitenciário Estadual, Conselho de Criminologia e Políticas Criminais, Câmara de Coordenação das Políticas de Segurança Pública e Conselho estadual de Segurança Pública e Defesa Social.

Conforme dito anteriormente, o estado de Minas Gerais possuía, até dezembro de 2021, 229 estabelecimentos prisionais com capacidade para 49.746 presos. Entretanto, apesar de ser um dos estados com maior número de estabelecimentos e capacidade prisional, o estado de Minas Gerais possui 69.169 de presos. Ou seja, um déficit de cerca 20 mil vagas.

Dos estabelecimentos prisionais existentes no Estado de Minas Gerais, 180 são em gestão Pública, 45 são em gestão com Organização sem fins lucrativos, 3 são em gestão com Parceria Público-Privada e 1 são em Co-gestão. Representam, respectivamente, 78,6% em gestão Pública, 19,7% em gestão com Organização sem fins lucrativos, 1,3% em gestão com Parceria Público-Privada e 0,4% em Co-gestão.

TABELA 22- MODELOS DE GESTÃO EM MINAS GERAIS EM 2021

| | FREQUÊNCIA | PORCENTAGEM | PORCENTAGEM CUMULADA |
|----------------------------------|------------|-------------|----------------------|
| CO-GESTÃO | 1 | ,4% | ,4% |
| ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS | 45 | 19,7% | 20,1% |
| PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA | 3 | 1,3% | 21,4% |
| PÚBLICA | 180 | 78,6% | 100,0 |
| TOTAL | 229 | 100,0 | |

Fonte: Dados Secundários do INFOPEN (2021).

Tabela elaborada pela autora.

Assim, percebe-se que no estado de Minas Gerais, dentro dos modelos apresentados e além da maioria “Pública”, há uma valoração do tipo “Organizações sem fins lucrativos”. Isso porque, desde 2001, o estado vem desenvolvendo ações para a criação e desenvolvimento de novos modelos de cooperação comunitária na execução penal.

Não obstante, apesar do alto número de prisões, conforme dados divulgados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, o estado de Minas Gerais recebeu, no período de janeiro de 2021 até dezembro de 2021, o importe de R\$3.036.730,60 (três milhões, trinta e seis mil, setecentos e trinta reais e sessenta centavos), representando 5,93% do repasse total do FUNPEN para os Estados.

Infelizmente, nos dados secundários de acesso público não há discriminação de repasse do FUNPEN especificando todas as unidades prisionais ou o tipo de gestão a que ela está vinculada, de modo que a análise quanto a este indicador específico fica prejudicada.

Destaca-se, entretanto, que no Estado de Minas Gerais há o indicador de que no ano de 2021, dos 27 repasses financeiros do FUNPEN realizados no ano de 2021 pelo Governo Federal para o sistema penitenciário do estado de Minas Gerais, 13 foram direcionadas às instituições nomeadas de Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC's).

5.2.1. APAC EM MINAS GERAIS

Apesar de não serem objeto do presente estudo e por isso não será aprofundado a análise sobre estas instituições, é necessário citá-las, tendo em vista a sua aparência no sistema penitenciário mineiro.

Primeiramente, dentro do sistema do DEPEN, as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados – APAC's são apontadas como gestão em Organização sem Fins Lucrativos.

As APAC's são entidades civis sem fins lucrativos, com personalidade jurídica própria e de natureza privada. Elas podem ser formadas por qualquer grupo de

peças da comunidade, que buscam auxiliar os Poderes Judiciário e Executivo na execução penal e na administração do cumprimento das penas privativas de liberdade, nos regimes fechado, semiaberto e aberto. O objetivo delas é gerar a humanização das prisões, sem deixar de lado a finalidade punitiva da pena (DEPEN, 2019).

Essas associações foram fundadas por volta de 1970, primeiramente na cidade de São José dos Campos no Estado de São Paulo (Lei Estadual nº 1712/74 de 20/09/74) e até 2020 contava com cerca de 57(cinquenta e sete) unidades implementadas em todo o país.

TABELA 23 - QUANTIDADE DE APACS ATÉ 2020

| | |
|--|-----|
| APACS EM PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO | 80 |
| APACS EM FUNCIONAMENTO (ADMINISTRANDO CRS SEM POLÍCIA) | 57 |
| TOTAL DE APACS | 137 |

Fonte: FBAC, 2020.

TABELA 24 - NÚMERO DE RECUPERANDOS/AS CUMPRINDO PENA NAS APACS ATÉ 2020

| | FEMININA | MASCULINA | TOTAL |
|-----------------------|----------|-----------|-------|
| REGIME FECHADO | 318 | 2.439 | 2.757 |
| REGIME SEMIABERTO | 67 | 1.220 | 1.287 |
| REGIME ABERTO | 14 | 200 | 214 |
| TOTAL DE RECUPERANDOS | 399 | 3.859 | 4.258 |

Fonte: FBAC, 2020.

No estado de Minas Gerais, por meio da Lei Estadual 15.299/2004 de 09/08/2004, estabeleceu-se a parceria entre o estado de Minas Gerais e as APAC's.

A gestão da parceria entre o Estado e a APAC, de acordo com informações divulgadas pela FBAC, deve ser realizada pelo órgão de Administração Penitenciária, sendo que a gestão do sistema prisional compete ao Poder Executivo.

Importa mencionar que por envolver repasses de verbas públicas no tocante ao custeio, a APAC está submetida a todos os controles fiscalizatórios previstos em lei, a serem exercidos pelo Ministério Público, pelo Tribunal de Contas e pela Contadoria do ente aplicador do método, ou responsável pelo recurso que ampara o investimento, mantendo sob a competência do Poder Executivo a fiscalização da utilização dos repasses de valores e qualidade da prestação dos serviços.

Em relatório disponibilizado pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN, 2019), um convênio firmado com as APAC's é intitulado como: “*Política de Atenção do Depen às Associações de Proteção e Assistência aos Condenados – APAC's*” e, para a referida instituição federal, o fortalecimento dessa política é fundamental.

Há de registrar experiências que são tidas como positivas – e alternativas ao sistema de privatização –, ocorridas no Estado de São Paulo, em que uma entidade privada sem fins lucrativos, denominada Associação de Proteção ao Condenado – APAC, em parceria com o Estado, faz a administração privada do estabelecimento prisional estatal, com o fim de suprir o Estado na missão de ressocialização do condenado. (LEAL, 2006, p. 124)

Assim, o DEPEN afirma que tem como objetivo investir, fomentar políticas públicas e promover amplos debates com seus representantes visando auxiliar no funcionamento das APAC's no Brasil. Inclusive, no âmbito do Depen, foi criada uma coordenação para tratar das Políticas de Participação Social e de Atenção ao Egresso (DEPEN, 2019). Isso reforça o porquê do direcionamento financeiro do FUNPEN especialmente para este tipo de parceria no estado de Minas Gerais.

Durante o processo de implementação das APAC's no estado de Minas Gerais, no projeto de lei que dispôs sobre o convênio (Lei Estadual 15.299/2004 de 09/08/2004), foi apresentada da seguinte justificativa:

Justificação: Este projeto de lei tem por objetivo estabelecer diretrizes de cooperação entre o Estado e as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados - APACs - para a administração dos Centros de Recuperação de Presos do Estado. Visa estimular a implantação do método utilizado pelas APACs mediante convênio de cooperação técnica e econômico-financeira. O Poder Executivo disponibilizará os recursos necessários para a administração dos Centros de Recuperação de Presos e as APAC's aplicarão seu método de valorização e dignificação do condenado.

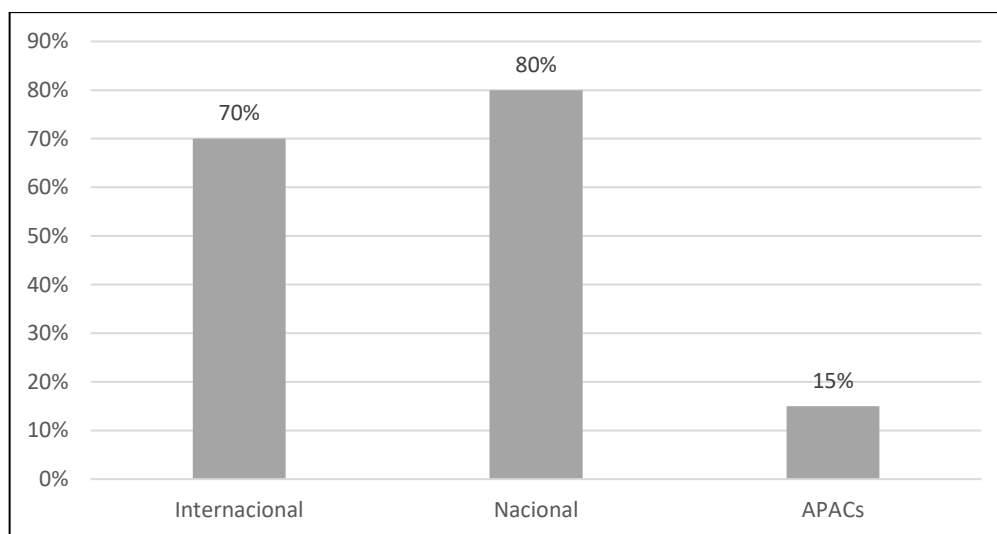
O método socializador das APACs é referência internacional, apresentando índices de reincidência inferiores a 5%; saliente-se que a média brasileira oscila entre 75% e 80%. Por ser um método bastante peculiar, exige tanto a participação da comunidade quanto a cooperação efetiva do Estado. É imprescindível a colaboração estatal para a recuperação dos presos. E por isso faz-se necessária a aprovação deste projeto de lei para que o Estado venha a adotar, nos Centro de Recuperação de Presos, o método APAC, que tem se mostrado tão eficaz na recuperação dos condenados. (MINAS GERAIS, 2004)

Conforme informações em site institucional da FBAC (2020), a metodologia da gestão da APAC é baseada na Lei de Execuções Penais, sob o enfoque utilitarista da

pena, executando a liberdade progressiva, priorizando a humanização e a recuperação social da pessoa em privação da liberdade, com o objetivo de: I - Recuperar o preso; II - Proteger a sociedade; III - Socorrer a vítima; e IV - Promover a Justiça.

Ademais, com o propósito de evitar a reincidência no crime e proporcionar condições para que o condenado se recupere e consiga a reintegração social, o método estabelece um senso de auto disciplina e responsabilidade por meio de um programa lastreado em 12 elementos: 1. Participação da Comunidade; 2. Recuperando ajudando recuperando; 3. Trabalho; 4. Espiritualidade; 5. Assistência jurídica; 6. Assistência à saúde; 7. Família; 8. O Voluntário e o curso para sua formação; 9. Centro de Reintegração Social – CRS; 10. Mérito; 11. Jornada de Libertação; 12. Valorização Humana.

GRÁFICO 7 - MÉDIA DE REINCIDÊNCIA DAS APAC'S



Fonte: Dados Secundários do FBAC, 2020.
Gráfico elaborada pela autora.

Em dados disponibilizados no relatório do estudo do “método APAC”, o DEPEN (2019) informou que o valor de custeio de um preso na APAC, segundo a FBAC, é de cerca de 1,2 do salário mínimo e, portanto, presumidamente menor que o custo do indivíduo em estabelecimento penal convencional. E, na transferência de pessoas custodiadas pelo Estado para o Centro de Reintegração Social a aplicação do método APAC resultaria, portanto, em economia no tocante ao custeio.

Esse mesmo relatório apontou que no ano de 2018, o custo unitário do preso em uma gestão “modelo APAC” custaria entre R\$ 1.600,00 (Um mil e seiscentos reais) e R\$ 2.700,00 (Dois mil e setecentos reais) a partir do panorama financeiro de gastos médios mensais, em referência a critérios orientativos estabelecidos na Resolução CNPCP nº 06/2017. Contudo, no estado de Minas Gerais, seria possível verificar os seguintes custos:

TABELA 25 - CUSTOS DO APENADOS EM MINAS GERAIS EM 2021

| UNIDADES | CUSTO POR REEDUCANDO |
|--|-----------------------------|
| CRS-APAC MG | R\$ 1.055,44 |
| PARCERIA PÚBLICO PRIVADA - RIBEIRÃO DAS NEVES/MG | R\$3.948,00 |
| SISTEMA CONVENCIONAL DO ESTADO MG | R\$2.700,00 |

Fonte: Dados Secundários do INFOPEN (2021).

Assim, utilizando-se a classificação do DEPEN sobre as gestões, percebe-se que no Estado de Minas Gerais, o custo do apenado em uma gestão de Organização sem Fins Lucrativos é de R\$1.055,44 (um mil e cinquenta e cinco reais e quarenta e quatro centavos), em uma gestão em parceria Público-Privada este valor é de R\$3.948,00 (três mil e novecentos quarenta oito reais) e em uma gestão “Pública” convencional, R\$2700,00 (dois mil e setecentos reais).

Assim, além da proposta no trato com o presidiário, percebe-se que o custo por apenado nas instituições com método APAC (em uma gestão de Organização sem Fins Lucrativo) é cerca de 48% menor (61% em MG) que o custo convencional.

Dessa forma, as APAC's (em modelo de gestão de organizações sem fins lucrativos), no estado de Minas Gerais, são observadas como uma política na área de Segurança Pública, contribuindo na ressocialização dos apenados com a diminuição dos custos públicos para a manutenção dos ambientes prisionais tendo atenção específica do poder público na transferência de recursos do FUNPEN.

5.2.2. DADOS ABERTOS DE MINAS GERAIS

Utilizando os mesmos indicadores propostos em capítulo anterior, têm-se os seguintes resultados:

TABELA 26 - INDICADORES DE COMPARAÇÃO - MINAS GERAIS EM 2021

| | | GESTÃO DO ESTABELECIMENTO | | | | TOTAL |
|----------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------------------|--------------------------|--------------|--------------|
| | | CO-GESTÃO | ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS | PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA | PÚBLICA | |
| LABORTERAPIA | SIM | 1 (100%) | 44 (97,78%) | 3 (100%) | 175 (97,22%) | 223 (97,38%) |
| | NÃO | 0 (0%) | 1 (22,22%) | 0 (0%) | 5 (2,78%) | 6 (2,62%) |
| EDUCAÇÃO | SIM | 1 (100%) | 43 (95,56%) | 2 (66,67%) | 145 (80,56%) | 191 (83,41%) |
| | NÃO | 0 (0%) | 2 (4,44%) | 1 (33,33%) | 35 (19,44%) | 38 (16,59%) |
| ASSISTÊNCIA JURÍDICA | SIM | 0 (0%) | 19 (42,22%) | 0 (0%) | 1 (0,56%) | 20 (8,73%) |
| | NÃO | 1 (100%) | 26 (57,78%) | 3 (100%) | 179 (99,44%) | 209 (91,27%) |
| TERCEIRIZADOS | SIM | 1 (100%) | 5 (11,11%) | 3 (100%) | 146 (81,11%) | 155 (67,69%) |
| | NÃO | 0 (0%) | 40 (88,89%) | 0 (0%) | 34 (18,89%) | 74 (32,31%) |
| SAÚDE | SIM | 1 (100%) | 26 (57,78%) | 3 (100%) | 83 (46,11%) | 113 (49,34%) |
| | NÃO | 0 (0%) | 19 (42,22%) | 0 (0%) | 97 (53,89%) | 116 (50,66%) |
| CONTROLE DE PENA | SIM, RECEBE REGULARMENTE | 0 (0%) | 0 (0%) | 0 (0%) | 1 (0,55%) | 1 (0,43%) |
| | RECEBE SEM REGULARIDADE | 0 (0%) | 14 (31,11%) | 0 (0%) | 2 (1,11%) | 16 (6,98%) |
| | NÃO SE APLICA | 1 (100%) | 30 (66,66%) | 3 (100%) | 156 (86,66%) | 190 (82,96%) |
| | NÃO RECEBE | 0 (0%) | 1 (2,22%) | 0 (0%) | 21 (11,66%) | 22 (9,60%) |

| | | | | | |
|-----------------------------|---|---|---|----|----|
| OBITOS CRIMINAIS | 1 | 2 | 1 | 66 | 70 |
|-----------------------------|---|---|---|----|----|

Fonte: Dados Secundários do INFOPEN (2021).
Tabela elaborada pela autora.

Percebe-se que a no tocante ao Laborterapia, a grande maioria dos estabelecimentos prisionais o disponibiliza. E, apenas 5 presídios públicos e 1(um) em organização sem fins lucrativos não.

Por sua vez, Educação é fornecida pela maioria. Porém, os estabelecimentos em gestão “Pública” tiveram uma piora neste quesito, significando que no Estado de Minas Gerais, 35 prisões públicas não oferecem educação aos seus internos.

A assistência jurídica, obrigatória conforme disposição legal, ao contrário dos indicadores citados anteriormente, em sua maioria não é fornecida pelos estabelecimentos prisionais. Merecendo atenção, as Organizações Sem Fins Lucrativos, as quais 42% a oferecem. E, portanto, sendo destaque neste sentido.

No indicador de terceirização de serviços, é curioso notar que os estabelecimentos públicos, apesar desta categorização, a sua grande maioria (74%) possuem terceirização de serviços. Significando que, apesar de detentor do controle prisional nestes estabelecimentos, o poder público ainda não monopoliza todos os serviços prestados nestes.

A prestação de serviços de saúde apresenta dados que afirmam que um pouco mais que a metade dos estabelecimentos prisionais no estado de Minas Gerais não disponibilizam serviços de saúde aos seus custodiados. Sendo estes dados piores nos estabelecimentos públicos e, posteriormente, em organizações sem fins lucrativos.

Quanto aos óbitos criminais, até o final do ano de 2021, no estado de Minas Gerais ocorreram um total de 70 (setenta) mortes violentas, de cunho criminal, dentro de estabelecimentos prisionais. Destas, 66 (sessenta e seis) mortes ocorreram em penitenciárias “Públicas”, 2 (dois) em estabelecimentos em “Organização Sem Fins Lucrativos”, 1 (uma) em “Co-gestão” e 1(uma) em “Parceria Público Privada”.

O controle de pena é um dos grandes gargalos do problema no sistema prisional brasileiro, conforme aponta o referencial teórico. Isso porque, conforme este, muitos presos estão sob a égide da privação da liberdade. Conforme dados sobre esse aspecto, quase a totalidade dos estabelecimentos prisionais “não possuem” ou

“não se aplicam” o controle de tempo de pena de sua população prisional, sendo esse número pior nos estabelecimentos públicos.

É importante destacar que não existe “não se aplica” a controle de pena, tendo em vista que qualquer que seja a limitação da liberdade, esta necessita ser revisada, estudada e, para isso, ter informações e controle sobre esta é fundamentação.

Ademais a inexistência de informação ou o descaso sobre esta, no tocante ao tempo de pena dos custodiados, apenas ressalta o que o referencial teórico afirma: que o sistema prisional é um repositório de pessoas e que não há controle sobre a privação de liberdade das pessoas.

Por estes dados percebe-se que a maioria dos acontecimentos negativos ocorrem dentro de estabelecimentos com gestão “Pública”. Contudo, é relevante ressaltar que a maioria dos estabelecimentos e população prisional estão vinculadas a este tipo de gestão. Dessa forma, o tipo de gestão não seria o fator determinante para uma boa qualidade prisional.

Por sua vez, em razão do poder público, no estado de Minas Gerais, voltar atenção financeira para as denominadas “APAC’s”, cujo modelo de gestão é em “Organização sem fins Lucrativos”, estas apresentam-se como grandes apostas do Estado em políticas públicas voltadas para o sistema prisional.

Dentro dessa perspectiva de “punir melhor” como uma oportunidade, as “APAC’s” chamam a atenção do poder público, vez que se apresentam como de baixo custo nas regras para políticas públicas penais. Assim, além da diminuição do custo monetário por preso (se comparado aos outros modelos de gestão prisional), o poder público, através da implantação de novas unidades “modelo APAC” promete investir na segurança pública no âmbito da formação profissional e otimização das condições de trabalho; investir no sistema prisional através da ampliação de vagas e/ou criação de novos estabelecimentos e investir em penas alternativas que possam realmente romper com a racionalidade carcerária, incentivando a ressocialização.

6. CONCLUSÕES

Apesar de ser uma política pública de longa existência, a problemática sobre o sistema prisional ainda se apresenta tímida à maioria dos atores em política pública na área de Segurança Pública e na arena política. Em especial, porque as ressalvas do poder público em fazer novos investimentos para a população transgressora não permitem a observância de novos paradigmas sociais.

Apesar do Sistema Prisional Brasileiro ser tido como colapsado e degradado e por isso, longe de atingir os objetos da punição elencados na Lei de Execução Penal, buscou-se novas discussões sobre sua melhoria. Tais discussões ficaram em maior evidência após a implementação de ideais neoliberais, trazidas a partir da diminuição do tamanho do Estado, mediante os processos de terceirização e privatização ocorridos com maior vigor após a década de 80 e 90.

Contudo, essa ideia da terceirização da função punitiva estatal não foi unânime. De um lado, apresentou-se como benefícios a suposta eficiência do serviço com a diminuição dos custos na manutenção dos presos, o desenvolvimento privado, a melhoria da assistência e reinserção social, aumento do trabalho produtivo. De um outro, como malefícios, a desvalorização do Estado como agente detentor do direito e dever de punir, o aumento da dependência de terceiros, a perda de controle sobre os custos, o aumento do comércio do aprisionamento, podendo acarretar um aumento – ainda mais acentuado – da população carcerária, dentre outros.

Assim, a reconhecimento do problema do sistema presidiário brasileiro, bem como a ideia de instituição punitiva mais humanizada e menos custosa, sob a lógica do “punir melhor”; de modo que discussões sobre terceirização e privatização dos serviços penitenciários através de novos modelos de gestão atraiu os estudos políticos. Entretanto, muito mais que atrair os estudos, se faz necessário o compartilhamento de dados e conhecimentos na busca da melhoria do sistema. Em especial, porque este ainda é ocupado, principalmente, por pessoas de baixa escolaridade, jovens, pretos e pardos e baixa renda, demonstrando uma necessidade de atenção pública com esse grupo mais vulnerável.

Neste diapasão, contrário ao que recomenda o referencial teórico diante da complexidade do assunto, em especial diante da ascensão da população carcerária no Brasil e a padronização daqueles que se encontram aprisionados, houve uma diminuição dos recursos públicos neste assunto ao longo dos 5(cinco) anos. Os

valores que constam no orçamento público, via dotação orçamentária, e empenhados, não chegam a ser executados. E, quando são, demonstram-se mal empregados.

Ao comparar os modelos de gestão, via categorização do DEPEN, pelos dados apresentados, verificou-se que estes não se apresentam como um fator determinante para uma melhoria dos serviços prestados dentro do sistema prisional brasileiro, não alterando substancialmente nos indicadores da Saúde, Educação, Trabalho e Assistência Jurídica.

Ademais, foi verificado que mesmo nos estabelecimentos prisionais convencionalmente públicos, estes possuem em grande monta serviços terceirizados. Ou seja, o modelo de gestão, conforme categorização realizada pelo Depen, não chega a influenciar substancialmente na eficiência prisional. Contudo, podem servir como novos paradigmas de descentralização do poder estatal em atividades que eram entendidos como de total controle do poder público.

Os novos modelos de gestão, por sua vez, servem como alternativas de diminuição dos custos financeiros relacionados a essa aba da Segurança Pública, em especial se observar os modelos em Organização sem Fins Lucrativos no caso de Minas Gerais e mais especificamente, mediante o método APAC, que atraiu a atenção do poder público, cujos relatórios do Depen apontam como vertentes para um incentivo orçamentário e de implantação no âmbito nacional.

Pelos dados apresentados observou-se que, de fato, a *accountability* do poder público sobre os seus custodiados é precária, sequer possuindo – em sua maioria – dados sobre o tempo da privação de liberdade.

Desta forma, é imprescindível aprofundar a compreensão sistêmica sobre o funcionamento do sistema penal alicerçado em políticas públicas do Executivo, com limites orçamentários, de pessoal especializado, verificação de especificidades regionais, controle das penas cumpridas, dentro outros fatores que constituem parâmetros para efetividade do controle da criminalidade.

É importante notar que a problemática da Segurança Pública e mais especificamente do Sistema Penitenciário é muito mais da gestão do que seu modelo de gestão conforme classificação do DEPEN. Isso porque, quaisquer que estes sejam, ainda são apresentados problemas comuns entre eles. Assim, a melhoria da gestão pode ser um caminho a ser trilhado para diminuir os “defeitos” estruturais das instituições policiais (NOBREBA JR, 2019)

Destarte, se faz fundamental buscar novas possibilidades de responder à tarefa de lidar com os conflitos sociais de forma alternativa ao encarceramento enquanto principal resposta do Estado, mas que tem se mostrado pouco efetiva no contexto de enfrentamento à criminalidade.

REFERÊNCIAS

ABREU, Welles M. NEIVA, Vinicius M.; LIMA, Nerylsson (2012). **Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro**. Revista do Serviço Público, Brasília, 63(2), pp. 135-155

ASSIS, Rafael Damaceno de. **A realidade atual do sistema penitenciário Brasileiro**. Revista CEJ, 74-78.

BECKER, Garry. **Crime and Punishment: an Economic Approach**. Gary S. Becker and William M. Landes, eds., 1974,. Pagina 13, disponível em <http://www.nber.org/chapters/c3625>)

BASSI, Camilo de Moraes. **Fundos Especiais e Políticas Públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988**. 8. ed. Organizada por Juarez de Oliveira. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Brasília, 1940.

_____. Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984. **Institui a Lei de Execução Penal**. Brasília, 1984.

_____. **Conselho Nacional Do Ministério Público**. A Visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional brasileiro. Conselho Nacional do Ministério Público. – Vol. IV. Brasília: CNMP, 2020.

_____. **Departamento Penitenciário Nacional**. Formulário categoria e indicadores preenchidos. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/sisdepen> . Acesso em 01 de outubro de 2020.

_____. **Departamento Penitenciário Nacional**. Brasília, 2019. <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/ouvidoria/noticias-1/noticias/encontro-nacional-das-apac2019s-e-realizado-e-sua-politica-de-atencao-e-fortalecida> . Acesso em 30 de novembro de 2020.

_____. **Departamento Penitenciário Nacional**. Brasília, 2019. Notas Técnicas. FUNPEN. Disponível em: https://www.gov.br/depen/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-tecnicas/fundo-penitenciario-nacional-funpen/sei_08016-007323_2021_08.pdf

_____. **Ministério Da Justiça**. Modelo de Gestão para a Política Prisional. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.justica.gov.br/modelo-de-gestao_documento-final.pdf. Acesso em: 28 de fevereiro de 2021.

_____. **Ministério da Justiça e Segurança Pública.** Departamento Penitenciário Nacional – Sistema Integrado de Informação Penitenciária (Infopen). Brasília, 2020. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/bases-de-dados/bases-de-dados>. Acesso em 01 de outubro de 2020

_____. **Portal da Transparência.** Disponível em: <https://portaltransparencia.gov.br/despesas/orgao?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2022&ate=31%2F07%2F2022&orgaos=OR30907&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CmesAno%2CorgaoSuperior%2CorgaoVinculado%2CvalorDespesaEmpenhada%2CvalorDespesaLiquidada%2CvalorDespesaPaga%2CvalorRestoPago&ordenarPor=valorDespesaEmpenhada&direcao=asc>

CABRAL, Sandro. **Sobre a participação privada na gestão e operação de prisões no Brasil: uma análise à luz da nova economia institucional.** Organ. Soc., Salvador, v. 14, n. 40, p. 29-47, Mar. 2007. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302007000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em 02 de Dezembro de 2020.

CABRAL, Sandro; LAZZARINI, Sérgio. **Impactos da Participação Privada no Sistema Prisional: Evidências a partir da Terceirização de Prisões no Paraná.** RAC, Curitiba, v. 14, n. 3, art. 1, pp. 395-413, Mai./Jun., 2010

CAMPOS. **Um método para análise e cogestão de coletivos. A constituição do sujeito a produção de valor de uso e a democracia em instituições: o método da roda.** São Paulo: Hucitec, 2000. 236p.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas.** Universidade Estadual Paulista, XXIX Encontro Anual da ANPOCS. São Paulo, 2005. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3789-acapella-formacao/file>. Acesso em 29 de novembro de 2020.

COHEN, M.D.; MARCH, J. e OLSEN, J. P. (1972). **A Garbage Can Model of Organizational Choice.** *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, no 1, pp. 1-25.

CUNHA, Yuri Rodrigues. **Terceirização e o Setor Público: Outsourcing And The Public Sector.** Revista de Ciências Sociais, nº 43, Julho/Dezembro de 2015, p. 239-262.

DOWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia.** 1 Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

FITTIPALDI, Italo. **A “Anarquia Organizada” das reformas administrativas no setor público: uma abordagem à luz do modelo Garbage Can.** Revista de Ciências Sociais, nº 23, 2005.

FRANCESCHINI, F.; GALETTO, M.; VARETTO, M. E PIGNATELLI, A.. **Um modelo para a terceirização.** HSM Management. fevereiro 2004.

FRANCO, A. **A reforma do Estado e o terceiro setor**. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Ed.). *Sociedade e Estado em transformação* São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 273-89

GUIZARDI, Francini LUBE e CAVALCANTI, F. **O conceito de cogestão em saúde: reflexões sobre a produção de democracia institucional**. *Physis: Revista de Saúde Coletiva* [online]. 2010, v. 20, n. 4 [Acessado 29 Maio 2022] , pp. 1245-1265. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-73312010000400010>>. Epub 20 Jan 2011. ISSN 1809-4481. <https://doi.org/10.1590/S0103-73312010000400010>.

GOMES, Luiz Flávio. **Indústria das prisões**. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 12, n. 1318, 9 fev. 2007. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/9478/industria-das-prisoas>. Acesso em: 03 de dezembro de 2020.

GOTTEMS, Leila B. D.; PIRES, Maria Raquel G. M.; CALMON, Paulo C. Du Pin e ALVES, Elíoenai D. (2013). **O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites**. *Saúde e Sociedade*, vol. 22, no 2, pp. 511-520.

HADLER, Oriana; GUARESCHI, Neuza Maria de Fátima. **Investimentos no Cárcere: o Menor dos Males na Política de Segurança Pública**. *Psicol. cienc. prof.*, Brasília, v. 38, n. spe2, p. 10-26, 2018 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932018000600010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 de novembro de 2020.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

LEAL, Cesar Barros. **Privatização das prisões**. AAVV. *Notáveis do Direito Penal*. Livro em homenagem a Rene Ariel Dotti. Brasília: Consulex, 2006, p. 106

LIMA, R. S.; BUENO, S.; MINGARDI, G. **Estados, polícia e segurança pública no Brasil**. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 12, n.1, p. 49-85, jan./abr. 2016.

KINGDON, John W. (2014). **Agenda, Alternatives, and Public Policies**. Essex-England: Pearson Education Ltd. Capítulo 5. 2ª edição.

MACHADO, J. A. e ANDRADE, M. L. C. (2014). **Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios**. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 3, p.695-720.

MARQUES, Eduardo (2013). **“As políticas públicas na Ciência Política”**. In: MARQUES e FARIA (orgs.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp / Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. pp. 23-46.

MINAS GERAIS. **Secretaria de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais**. Organograma. 2021 Disponível em: <http://www.depen.seguranca.mg.gov.br/images/2021/MAIO/11052021-Organogramas-Sejusp.pdf>

_____. **Lei Estadual 15.299/2004.** Normas de execução penal, e dispõe sobre a realização de convênio entre o estado e as associações de proteção e assistência aos condenados APACS. Belo Horizonte, 2004.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **A privatização dos estabelecimentos penais diante da lei de execução penal.** Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Brasília, n. 1, jan./jul. 1993

MONTEIRO, Felipe Mattos e CARDOSO, Gabriela Ribeiro. **A seletividade do sistema prisional brasileiro e o perfil da população carcerária.** Editora Civitas. Porto Alegre, 2013.

MONTEIRO, Lorena; RODRIGUES, Diego; SANTOS JR. José Elísio dos. **O Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon e as Políticas de Segurança Pública: O Caso do Programa “Pacto Pela Vida” de Pernambuco (2007- 2013).** Rev. Bras. Secur. Pública, São Paulo v. 12, n. 2, 91-111, ago/set 2018.

NÓBREGA JR., José Maria. **Semidemocracia brasileira: as instituições coercitivas e práticas sociais.** Nossa Livraria Editora. Recife, 2009.

NÓBREGA JR., José Maria. **O que se escreve no Brasil sobre Segurança Pública? Uma revisão da literatura recente.** Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo v. 12, n. 2, 14-47, ago/set 2018.

NÓBREGA JR., José Maria. **Democracia, violência e segurança pública no Brasil.** Ed. UFCG. Campina Grande, 2019 A.

NÓBREGA JR., José Maria. **Segurança Pública e Democracia: uma nova teoria da democracia.** 2019 B.

OLIVEIRA, Antônio (2012). **“Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas”.** Revista de Administração Pública, nº 46, vol. 6, pp.: 1551-1573.

PAVANI, Sergio Augusto Zampol Pavani; ANDRADE, Rogério Emílio de Andrade (Coords). **Parceria público-privada.** São Paulo, MP, 2006.

PIERANGELI, Jose Henrique. **Das penas: tempos primitivos e legislações antigas. In Escritos jurídico-penais.** 3a edicao, revista, atualizada e ampliada. Sao Paulo: RT, 2006, p. 245)

RAMOS, Marília (2009). **“Aspectos conceituais e metodológicos da avaliação de políticas e programas sociais.”** Planejamento e Políticas Públicas, vol. 32, pp. 95-114.

RANGEL, Flavio Medeiros; BICALHO, Pedro Paulo Gastalho. **O alongamento do tempo de prisão e a violação de direitos na custódia de presos no Brasil.** Av. Psicol. Latinoam., Bogotá, v. 35, n. 3, p. 473-483, Dezembro. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-47242017000300473&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 29 de novembro de 2020.

RODRIGUES, Rodolfo Silveira. **A Terceirização dos Presídios no Brasil**. *Revista Ordem Pública*, Vol. 6. N, 1. 2013.

RODRIGUES, Andréa Leite. **Modelos de gestão e inovação social em organizações sem fins lucrativos: divergências e convergências entre nonprofit sector e economia social**. *Organizações & Sociedade* [online]. 2007, v. 14, n. 43 [Acessado 29 Maio 2022], pp. 111-128. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1984-92302007000400006>>. Epub 22 Out 2014. ISSN 1984-9230. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302007000400006>.

ROXIN, Claus. **Derecho Penal, Parte General, Tomo I - Fundamentos. La Estructura de la Teoría del Delito** (1994). Tradução da 2ª edição alemã e notas por Diego-Manuel Luzon Pena, Miguel Diaz y Garcia Conlledo y Javier de Vicente Remesal. Reimpresión 1ª Edición (1997). Madrid: Civitas Ediciones SL, 2006, p. 24.

RUDNICKI, Dani; COSTA, Ana Paula Motta; BITENCOURT, Daniella. **A (in)eficácia da alocação orçamentária no sistema prisional: consequências materiais e humanas**. *Revista Direito, Estado e Sociedade* n.58 p. 105 a 128 jan/jun 2021.

SANTO, Ivanise Hosana do Espírito. **Terceirização de Serviços Públicos e Reforma Gerencial- O Caso Secretaria da Fazenda de Pernambuco**. Rio de Janeiro, 2010.

SAPORI, Luiz Flavio. SOARES, Glaucio Ary Dillon Soares. **Por que cresce a violência no Brasil?** Editora PUCMINAS. Belo Horizonte, 2014.

SAPORI, Luiz Flavio. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas**. FGV Editora. Rio de Janeiro, 2007.

SEDREZ, Marilize. **A privatização das penitenciárias**. 2008. 107 f. Monografia (Graduação em Direito) – UNIVALI, Itajaí, 2008.

SOUZA, E. M.; COSTA, A. M.; LOPES, B. C. **Ressocialização, trabalho e resistência: mulheres encarceradas e a produção do sujeito delinquente**. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 17, n. 2, p. 362-374, 2019.

SCHABBACH, L. M. **A agenda da segurança pública no Brasil e suas (novas) políticas**. In: MADEIRA, L. M. (Org.). *Avaliação de Políticas Públicas*. Porto Alegre: UFRGS, 2014. 254p.

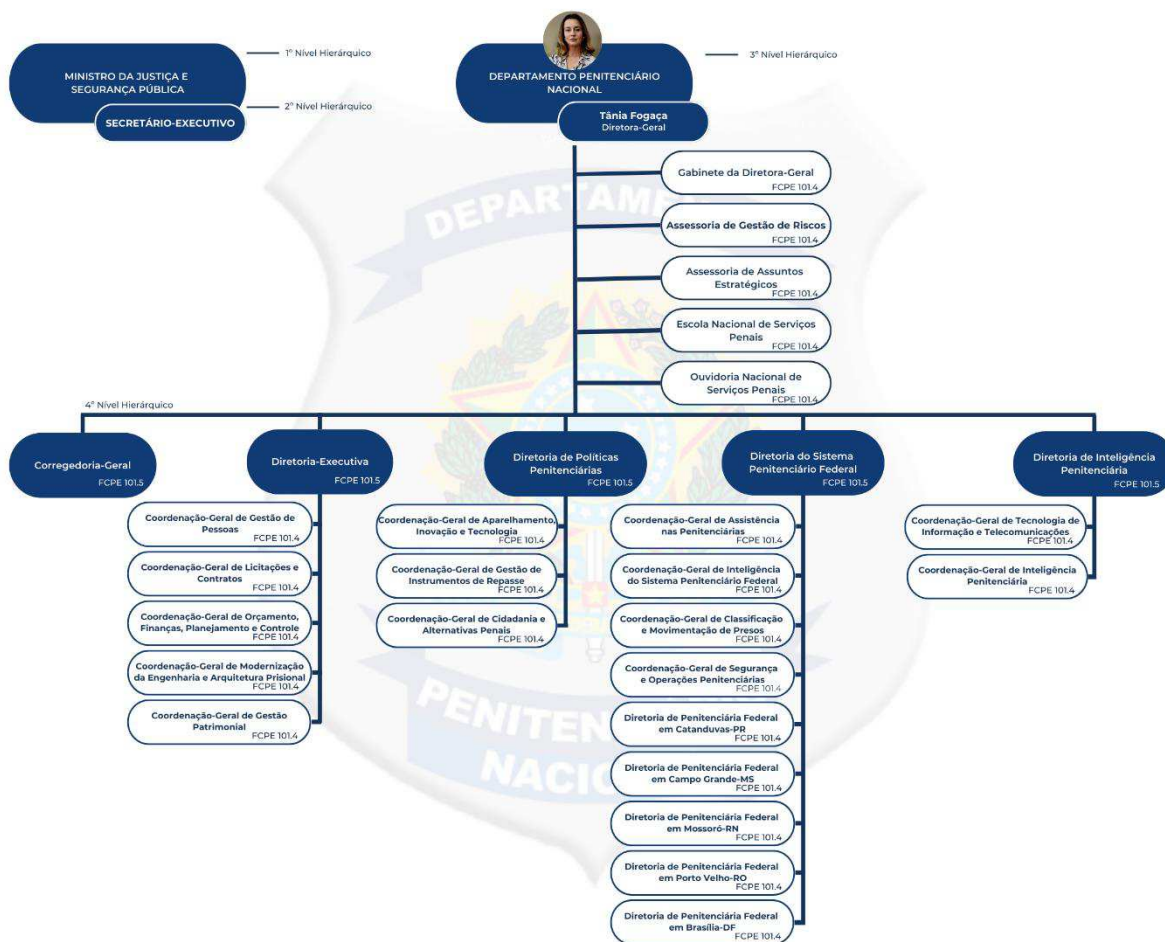
VIDAL, Luís Fernando Camargo de Barros. **Privatização de presídios**. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo, v. 1, n. 2, p. 56-63, abr./jun. 1993.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. Disponível em: [http://files.femadireito102.webnode.com.br/200000039-62f056357d/As%20Prisoas da Miséria%20Loic Wacquant.pdf](http://files.femadireito102.webnode.com.br/200000039-62f056357d/As%20Prisoas%20da%20Miseria%20Loic%20Wacquant.pdf) . Acesso em 05 de outubro de 2020.

_____. **PUNIR OS POBRES: A nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Instituto Cariora de Criminologia. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

WORLD PRISION BRIEF. **Institute for Crime and Justice** Policy Research
Disponível em >>> <https://www.prisonstudies.org/>. Acesso em 01 de outubro de 2020.

ANEXO 1



ANEXO 3

