UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS (PPGDP)

CLAUDINEY ROCHA REZENDE

MEDINDO E COMPREENDENDO A SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL: discussões conceituais, caracterização empírica e fatores explicativos no contexto pós estado de coisas inconstitucional

GOIÂNIA
2019

SIBI
SISTEMA DE BIBLIOTECAS UFG

PRPG
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO

UFG

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o(a) autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico: **[x] Dissertação** **[ ] Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação:

Nome completo do(a) autor(a): CLAUDINEY ROCHA REZENDE

Título do trabalho: MEDINDO E COMPREENDENDO A SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL: discussões conceituais, caracterização empírica e fatores explicativos no contexto pós estado de coisas inconstitucional

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento [ ] SIM [X] NÃO[1]

Independente da concordância com a disponibilização eletrônica, é imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.

Assinatura do(a) autor(a)[2]

Ciente e de acordo:

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante: a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a); b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.
Casos de embargo:
- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

[2] As assinaturas devem ser originais sendo assinadas no próprio documento. Imagens coladas não serão aceitas.

Robert Berla. de M

Assinatura do(a) orientador(a)[2]

Data: 22 / 04 / 20

CLAUDINEY ROCHA REZENDE

MEDINDO E COMPREENDENDO A SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL: discussões conceituais, caracterização empírica e fatores explicativos no contexto pós estado de coisas inconstitucional

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestrado Profissional no Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas (PPGDP) da Universidade Federal de Goiás (UFG). Linha de Pesquisa: Regulação, Efetividade e Controle Constitucional das Políticas Públicas. Projeto Institucional: Avaliação, controle e adequação constitucional de políticas públicas nas linguagens jurídica e sociopolítica: experiências de efetividade.

Orientador: Prof. Dr. Robert Bonifácio

GOIÂNIA
2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Rocha Rezende, Claudiney
Medindo e compreendendo a superlotação carcerária no Brasil [manuscrito] : discussões conceituais, caracterização empírica e fatores explicativos no contexto pós estado de coisas inconstitucional / Claudiney Rocha Rezende. - 2019.
cxli, 141 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Robert Bonifácio da Silva.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-graduação em Direito e Políticas Públicas, Goiânia, 2019.
Bibliografia. Apêndice.
Inclui abreviaturas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Superlotação carcerária. 2. política criminal. 3. Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). 4. Supremo Tribunal Federal (STF). 5. política pública. I. Bonifácio da Silva, Robert, orient. II. Título.

CDU 32

Universidade Federal de Goiás
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas

ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DO(A) MESTRANDO(A) CLAUDINEY ROCHA REZENDE

Aos treze dias do mês de dezembro de dois mil e dezenove, às quatorze horas, na Sala de Atos do PPGDP/UFG, foi instalada a sessão pública para julgamento da dissertação final elaborada pelo(a) mestrando(a) do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás, Claudiney Rocha Rezende, intitulada "Medindo e compreendendo a superlotação carcerária no Brasil: discussões conceituais, caracterização empírica e fatores explicativos no contexto pós estado de coisas inconstitucional". Após a abertura da sessão, o Prof. Dr. Robert Bonifácio da Silva (PPGDP/UFG), orientador e presidente da banca julgadora, deu seguimento aos trabalhos, apresentando os demais examinadores, Prof. Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho (PPGDP/UFG) e Prof. Dr. Marcelo da Silveira Campos (UFG). Foi dada a palavra ao(a) mestrando(a), que expôs seu trabalho. Em seguida, procedeu-se à arguição da dissertação. Ao final, a banca reuniu-se em separado para avaliação do(a) mestrando(a) e atribuição do resultado. Discutido o trabalho e o desempenho do(a) mestrando(a) pela banca julgadora foram solicitadas as correções no texto que seguem em anexo a esta ata. O(a) presidente da banca declarou o(a) aluno(a) (X) aprovado(a) ( ) reprovado(a) na avaliação de defesa. Nada mais havendo a tratar, o(a) presidente deu por encerrada a sessão, agradecendo a participação dos membros, da qual se lavrou a presente ata que será assinada por todos os componentes da banca e entregue à Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas, para os fins.

Prof. Dr. Robert Bonifácio da Silva
Presidente

Prof. Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho
Examinador interno

Prof. Dr. Marcelo da Silveira Campos
Examinador externo

Dedico este trabalho a meu pai, seu Lindomar – um homem negro sem ensino fundamental completo que trabalhou desde a infância no campo, na construção civil e na limpeza urbana – pela inteligência de incutir nos filhos a importância dos estudos.

Também dedico a minha esposa Thayz, que me impediu de desistir diante das surpresas boas e difíceis da vida, entre elas o nascimento de nossa filha Mariana durante o período de pesquisa.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Robert Bonifácio, por me fazer pensar além do Direito, pela capacidade de compreensão e de motivação e pela disponibilidade de orientação, inclusive, aos finais de semana.

Ao professor Saulo, pela inspiração, pelo exemplo de dedicação e rigor científico. Vou levar comigo suas lições sobre o quanto o processo de aprendizado demanda esforço, mas é recompensador.

Ao professor Marcelo Campos, pela gentileza de vir até Goiânia contribuir com o desenvolvimento de nosso trabalho.

Ao professor Cleuler, pelas preciosas aulas de metodologia de pesquisa.

Aos professores Fabrício e Buíssa, pelos inestimáveis ensinamentos de Direito Financeiro.

Aos professores Gabriel Madeira e Marcos Severo, pelas valiosas aulas de *Stata*.

Ao pesquisador Alex Felipe, pelas inúmeras conversas e *insights* sobre a pesquisa.

A meus colegas da Turma I do PPGDP, Aline, Ariane, Antônio Flávio, Carolina Lemos, Carolina Rosa, Decildo, Fernanda, Fernando Carneiro, Frederico, Gisele, Joel, Leandro, Leonardo Seixlack, Liciomar, Liliana, Lucas, Maísa, Miccael e Tancredo, pela adorável companhia na travessia árdua de caminhada em busca do saber.

À Procuradoria-Geral do Estado, por me possibilitar três meses de licença para o aprofundamento da pesquisa. Aos colegas procuradores do estado de Goiás Alexandre Gross, Antônio Flávio, Bruno Belém, Carla Von Bentzen, Fernando Iunes, Jader Miranda, Lázaro Reis, Leandro Eduardo, Maria Elisa, Poliana Julião e Verônica Issi, pelo interesse, auxílio e incentivo na pesquisa.

Aos servidores Sandro Abel Sousa Barradas, Allyson Akin Nascimento Silva e Liliane Vieira Castro Barbosa, da Diretoria de Políticas Penitenciária do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, pelo pronto fornecimento dos dados de interesse para a presente pesquisa.

Aos servidores do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), também pela disponibilização dos dados.

"À proporção que as penas forem mais suaves, quando as prisões deixarem de ser a horrível mansão do desespero e da forme, quando a piedade e a humanidade adentrarem as celas, quando, finalmente, os executores implacáveis dos rigores da justiça abrirem o coração à compaixão, as leis poderão satisfazer-se com provas mais fracas para pedir a prisão" (BECCARIA, 1738-1794)

"[...] a liberdade não é a abstrata possibilidade de escolher entre o bem e o mal, porém a concreta potência de escolher o bem, e assim a força da liberação do peso da carne; de onde, se a ação boa é exercício, a ação má é não exercício de liberdade; cada vez que sucumbo, em lugar de superar-me, ao desejo ou, digamos também, à tentação, esta não é liberdade, mas servidão" (CARNELUTTI, 1879-1965)

RESUMO

Investiga-se como definir, medir e compreender empiricamente a superlotação carcerária nos estados brasileiros, no período de 2015 a 2018, após o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na cautelar da Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347. O trabalho apura fatores explicativos das diferenças de superlotação carcerária entre as unidades, tendo como pano de fundo discussões teóricas sobre temas como os da sociologia prisional, da concepção humanitária de política criminal, do campo das políticas públicas, do direito constitucional, da teoria do mínimo existencial, do federalismo, da teoria dos custos do direito, da estrutura financeiro-orçamentária brasileira, dos conceitos de efetividade e simbolismo constitucional. Constrói-se um indicador para medir a superlotação carcerária e analisam-se os fatores explicativos para a sua discrepância entre os estados. Especificamente, observa-se se as medidas tomadas desde então pela União e pelos estados surtiram o efeito esperado, a saber, se a liberação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) acarretou redução da superlotação carcerária. Ademais, investiga-se se aspectos inerentes à Justiça Criminal e se diferenças nas condições socioeconômicas influenciam na variação da superlotação carcerária entre os estados. Admite-se, na hipótese financeira, que quanto maior o volume de recursos investidos na política penitenciária, menor a superlotação carcerária. Assume-se, na hipótese de justiça criminal, que quanto mais prisões provisórias, mais casos criminais pendentes, maior o tempo de sentenciamento e maior o tempo da execução penal privativa de liberdade, maior é a superlotação carcerária. Questões de escopo socioeconômico são utilizadas como variáveis de controle. A metodologia de abordagem vale-se do método hipotético-dedutivo e estuda o problema da superlotação por meio de análise quantitativa. Os testes estatísticos foram divididos em duas etapas: a primeira, de análise descritiva, envolve a exposição dos dados em tabelas e gráficos, agregados a nível nacional e desdobrados por unidade federada; a segunda etapa, inferencial, compreende a análise de regressão linear múltipla com dados em painel. Os resultados mostram que a liberação dos recursos do FUNPEN foi inexpressiva e distribuída de forma assimétrica, contribuindo para a conformação de um cenário de estagnação do número de vagas prisionais e de aumento da superlotação carcerária, entre os estados-membros, no quadriênio. Os dois estados mais ricos da federação concentraram, no período, mais de dois terços da execução orçamentária e foram os únicos a apresentarem aumento contínuo do investimento estadual em política penitenciária. A superlotação carcerária foi intensificada após a declaração, pelo STF, do estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro. Viu-se ser a justiça criminal mais ágil para incluir pessoas nos presídios do que para reconduzi-las à sociedade. Fatores inerentes à justiça criminal foram os que demonstraram maior capacidade explicativa quanto às diferenças de superlotação carcerária entre as unidades. As variáveis mais consistentes foram casos criminais pendentes e tempo médio de trâmite de execuções penais baixadas em varas privativas de liberdade. A base de dados formada estará disponível em repositório público de livre acesso.

Palavras-chave: Superlotação carcerária, política criminal, Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), Supremo Tribunal Federal (STF), política pública.

ABSTRACT

It investigates how to define, measure and empirically understand prison overcrowding in Brazilian states, in the period from 2015 to 2018, after the unconstitutional state of affairs was recognized by the Supreme Federal Court (STF), in the injunction of the Arguition for Failure to Comply with a Fundamental Precept (ADPF) 347. The work investigates factors that explain the differences in prison overcrowding between the units, against the background of theoretical discussions on topics such as prison sociology, the humanitarian conception of criminal policy, the field of public policies, constitutional law, from the theory of the existential minimum, from federalism, from the theory of the costs of law, from the Brazilian financial-budget structure, from the concepts of effectiveness and constitutional symbolism. An indicator is constructed to measure prison overcrowding and the explanatory factors for its discrepancy between states are analyzed. Specifically, it is observed whether the measures taken since then by the Union and the states had the expected effect, namely, whether the release of funds from the National Penitentiary Fund (FUNPEN) led to a reduction in prison overcrowding. In addition, it investigates whether inherent aspects of criminal justice and whether differences in socioeconomic conditions influence the variation of prison overcrowding between states. It is assumed, in the financial hypothesis, that the greater the amount of funds invested in the prison policy, the lower the prison overcrowding. It is assumed, in the hypothesis of criminal justice, that the more provisional arrests, the more pending criminal cases, the longer the sentencing time and the longer the time of the custodial criminal execution, the greater the prison overcrowding. Socioeconomic issues are used as control variables. The approach methodology uses the hypothetical-deductive method and studies the problem of overcrowding through quantitative analysis. Statistical tests were divided into two stages: the first, descriptive analysis, involves the exposure of data in tables and graphs, aggregated at national level and broken down by federated unit; The second inferential step comprises the multiple linear regression analysis with panel data. The results show that the release of FUNPEN resources was inexpressive and distributed asymmetrically, contributing to the conformation of a scenario of stagnation of the number of prison places and increase of prison overcrowding among the member states in the quadrennium. The two richest states in the federation concentrated more than two-thirds of budget execution during the period, and were the only ones to show continued increase in state investment in prison policy. Prison overcrowding was intensified following the declaration by the Supreme Court of the unconstitutional state of affairs in the Brazilian penitentiary system. It has been found to be more agile criminal justice for including people in prisons than for bringing them back to society. Factors inherent to criminal justice were those that demonstrated greater explanatory capacity regarding the differences in prison overcrowding between units. The most consistent variables were pending criminal cases and the average time for prosecution in lower custody courts. The database formed will be available in a public repository of free access.

Key-words: *Prison overcrowding, criminal policy, National Penitentiary Fund (FUNPEN), Federal Supreme Court (STF), public policy.*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Constitucionalização estadual da política penitenciária 58
Figura 2 – Previsão de ampliação de vagas prisionais no plano de governo do partido eleito em 2014 para o executivo estadual (2015-2018) 60
Figura 3 – Evolução dos repasses do FUNPEN de 2015 a 2018 62
Figura 4 – Repasses do FUNPEN por UF em 2016, 2017 e 2018 63
Figura 5 – Execução Orçamentária Estadual e FUNPEN recebido por UF em 2016 67
Figura 6 – Execução Orçamentária Estadual e FUNPEN recebido por UF em 2017 68
Figura 7 – Execução Orçamentária Estadual e FUNPEN recebido por UF em 2018 69
Figura 8 – Execução Orçamentária Estadual desdobrada por UF em 2015 70
Figura 9 – Execução Orçamentária Estadual desdobrada por UF em 2018 71
Figura 10 – Execução Orçamentária Estadual por UF de 2015 a 2018 72
Figura 11 – Vagas e presos no Sistema Penitenciário Nacional 74
Figura 12 – Superlotação no Sistema Penitenciário Nacional 75
Figura 13 – Superlotação carcerária por UF em 2015, 2016, 2017 e 2018 76
Figura 14 – Mapa da superlotação carcerária no Brasil por UF em 2015 77
Figura 15 – Mapa da superlotação carcerária no Brasil por UF em 2018 77
Figura 16 – Percentual de presos provisórios no Brasil 79
Figura 17 – Casos criminais pendentes por UF de 2015 a 2018 80
Figura 18 – Tempo médio de execuções penais em varas privativas de liberdade por UF 81
Figura 19 – Mapa da juventude no Brasil por UF em 2018 82
Figura 20 – Proporção de jovens em relação à população total por UF na série histórica 83
Figura 21 – Mapa da negritude no Brasil por UF em 2018 84
Figura 22 – Proporção de negros em relação à população total por UF na série histórica 85
Figura 23 – Mapa do nível de desocupação no Brasil por UF em 2018 86
Figura 24 – Proporção de pessoas desocupadas em relação à população total por UF na série histórica 87
Figura 25 – Mapa da renda média no Brasil por UF em 2018 88
Figura 26 – Renda média por UF na série histórica de 2015 a 2018 89
Figura 27 – Orçamento penitenciário em R$ bilhões (y) em função do número de presos (x) 96

LISTA DE EQUAÇÕES

Equação 1 – Fórmula da superlotação carcerária 55

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Variáveis e fontes de dados 52
Tabela 2 – Repasse e execução do FUNPEN a nível nacional 61
Tabela 3 – Execução Orçamentária Estadual agregada (valores expressos em bilhões) 65
Tabela 4 – Dados gerais sobre o Sistema Penitenciário Brasileiro 73
Tabela 5 – Casos criminais novos e pendentes na Justiça brasileira 79
Tabela 6 – Decomposição da variância 90
Tabela 7 – Modelos de regressão da superlotação a partir das variáveis financeiras, de justiça criminal, demográficas e socioeconômicas 92

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Política penitenciária e direitos dos presos na Constituição Federal 112
Quadro 2 – Institucionalização da política penitenciária na Constituição Estadual 113
Quadro 3 – Plano de governo, política penitenciária e ampliação de vagas prisionais..... 123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC – Estado do Acre

AL – Estado de Alagoas

AM – Estado do Amazonas

AP – Estado do Amapá

BA – Estado da Bahia

CE – Estado do Ceará

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CF – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

DEO – Decreto de Execução Orçamentária

DF – Distrito Federal

DMF – Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas

ES – Estado do Espírito Santo

EUA – Estados Unidos da América

FUNPEN – Fundo Penitenciário Nacional

FPE – Fundo de Participação dos Estados

GO – Estado de Goiás

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

Infopen – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária

LOA – Lei Orçamentária Anual

MA – Estado do Maranhão

MG – Estado de Minas Gerais

MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública

MS – Estado do Mato Grosso do Sul

MT – Estado do Mato Grosso

PA – Estado do Pará

PB – Estado da Paraíba

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PE – Estado de Pernambuco

PI – Estado do Piauí

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios contínua trimestral

PP – Partido Progressista

PPA – Plano Plurianual

PR – Estado do Paraná

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RGF – Relatório de Gestão Fiscal

RJ – Estado do Rio de Janeiro

RN – Estado do Rio Grande do Norte

RO – Estado de Rondônia

RR – Estado de Roraima

RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária

RS – Estado do Rio Grande do Sul

SC – Estado de Santa Catarina

SE – Estado de Sergipe

SP – Estado de São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

TO – Estado do Tocantins

TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 15

1 O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO BRASIL E O PANORAMA DAS DISCUSSÕES CONCEITUAIS SOBRE POLÍTICA PENITENCIÁRIA 17

1.1 O estado de coisas inconstitucional no Brasil 17

1.2. Natureza constitucional da questão penitenciária 19

1.2.1 Sobre os direitos fundamentais 22

1.3 Direitos: efetividade versus simbolismo 23

1.4 Discussões conceituais sobre política penitenciária 25

2 POLÍTICA PENITENCIÁRIA NO BRASIL: ARRANJO FEDERATIVO, ORÇAMENTO E DIAGNÓSTICOS 38

2.1 Política penitenciária enquanto política pública 38

2.2 Federalismo e política penitenciária 40

2.3 Os Custos do Direito, o orçamento e a execução de recursos financeiros 43

2.4 Debate e diagnósticos sobre o encarceramento no Brasil 45

3 DADOS E TÉCNICAS 51

3.1 Base de dados 51

3.2 Indicador de superlotação carcerária 54

3.3 Testes estatísticos 55

4 SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL: ANÁLISE DE DADOS 57

4.1 Análise de dados descritiva 57

4.1.1 A constitucionalização estadual da política penitenciária 57

4.1.2 A política penitenciária no plano de governo 59

4.1.3 O Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) 61

4.1.4 A execução orçamentária nas unidades federadas 65

4.1.5 População prisional, vagas, presos e superlotação 72

4.1.6 O papel da Justiça Criminal 78

4.1.7 População geral: juventude, raça, desocupação e renda 82

4.2 Análise de dados inferencial 89

CONSIDERAÇÕES FINAIS 97

REFERÊNCIAS 104

APÊNDICE 112

INTRODUÇÃO

Investigam-se problemas relacionados à política penitenciária pós estado de coisas inconstitucional no Brasil, mais especificamente à superpopulação carcerária, tida como a razão entre o número de pessoas presas acima da capacidade prisional máxima e a quantidade de vagas existente no sistema. A magnitude do problema penitenciário nacional ganhou notoriedade devido à declaração, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), do estado de coisas inconstitucional no sistema. Tal fato assume relevância social, e esta pesquisa é uma tentativa de contribuir para o aprofundamento do conhecimento a respeito. Pretende-se aqui desenvolver uma abordagem de relativa inovação nos estudos da área, a saber, a análise do problema penitenciário sob a perspectiva da superlotação carcerária, vez que o usual é tratar do tema sob o enfoque da taxa de encarceramento – relação do número de presos para cada 100 mil habitantes –, de modo que a presente pesquisa busca suprir a lacuna identificada. Logo, o empreendimento da pesquisa justifica-se por uma questão fática e por uma questão cientifica.

O Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Sistema Carcerário, conduzida pela Câmara dos Deputados em 2009, já apontava a superlotação como a raiz dos males do sistema penitenciário brasileiro. Depois disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu, em setembro de 2015, o estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário nacional e deferiu em parte a cautelar requerida pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) na Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347. Em termos práticos, o STF apenas determinou a juízes e aos tribunais a realização de audiências de custódias e à União o descontingenciamento de R$ 2,2 bilhões do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).

Objetiva-se investigar se a medida cautelar deferida pelo Supremo gerou consequências práticas no sentido de minorar o problema da superlotação carcerária. Para tanto, desenvolve-se discussão teórica e analisam-se dados, de diversas fontes, segmentados por estados e organizados em formato de painel, abrangendo o período de 2015 a 2018. Respostas ao problema de pesquisa importam, haja vista a gravidade constatada pelo STF no sistema prisional. O risco da declaração de estado de coisas inconstitucional esvair-se em gesto de jurisdição constitucional simbólica desafia a noção do Judiciário como última porta de acesso a direitos fundamentais. Ou seja, o que está em xeque é a capacidade do Supremo de coordenar o cooperativismo institucional e, com isso, iniciar a mudança no estado de coisas do sistema

prisional brasileiro, ante o cenário oposto, ou de conformar-se a dizer ter feito sua parte, numa espécie de decisão-álibi, na expressão de Marcelo Neves (2018).

Para além de avaliar as consequências da declaração do estado de coisas inconstitucional pelo Supremo, deseja-se explorar a diferença de superlotação carcerária entre os estados. Afinal, quais fatores explicam a diferença de superlotação carcerária entre as unidades brasileiras? Estados que, na execução orçamentária estadual, investem mais na política penitenciária apresentam menores índices de superlotação carcerária? Qual é o papel da roda da justiça criminal no fenômeno da superlotação? De que modo a justiça criminal pode contribuir para superar o estado de coisas inconstitucional? Que fatores melhor explicam as diferenças de superlotação carcerária entre as unidades federadas, fatores orçamentário-financeiros ou de justiça criminal?

O indicador ora apresentado para medir a superlotação carcerária é um dos produtos investigativos com possível relevância prática, social e científica. Outro produto é a própria base de dados formada, a ser disponibilizada em repositório público de livre acesso a quem se interessar pelo tema. A pesquisa é desenhada de modo a abarcar a natureza multidisciplinar de questões relacionada a problemas sociais e políticas públicas, especialmente de modo a estreitar os laços entre o Direito e as Ciências Sociais, a fim de problematizar a questão carcerária, sob a perspectiva da efetividade das políticas públicas, cuja função essencial reside na concretização de direitos fundamentais positivados na Constituição.

O trabalho é organizado em quatro capítulos. O primeiro contempla o julgamento do Supremo, as discussões teóricas e a revisão da literatura referentes ao problema penitenciário. O segundo capítulo desenvolve os marcos conceituais relativos às políticas públicas, aos direitos fundamentais, ao federalismo, à efetividade e ao custo dos direitos. A partir dessas premissas, são construídas as hipóteses que guiam os trabalhos de natureza empírica. O terceiro capítulo aborda os dados e as técnicas, ou seja, informa sobre a fonte dos dados utilizados, as variáveis examinadas e as justificativas dos testes realizados. O capítulo seguinte é dedicado à análise dos resultados, a fim de testar as hipóteses trabalhadas e identificar tendências e padrões, e é segmentado em duas partes: tem-se, na primeira, a análise descritiva da superlotação carcerária e dos fatores explicativos testados e, na segunda, a analise inferencial a partir dos testes de regressão linear multivariada. Expõem-se, por fim, as considerações finais.

1 O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO BRASIL E O PANORAMA DAS DISCUSSÕES CONCEITUAIS SOBRE POLÍTICA PENITENCIÁRIA

Este primeiro capítulo aborda argumentos, circunstâncias e fundamentos envolvendo o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro pelo STF, enfatizando a natureza constitucional da questão carcerária, as características dos direitos fundamentais, a perspectiva da efetividade e as discussões conceituais sobre política penitenciária.

1.1 O estado de coisas inconstitucional no Brasil

O Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu, em setembro de 2015, o estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário nacional e deferiu em parte a cautelar requerida pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) na Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347. O quadro de violações a direitos fundamentais decorria, segundo a decisão, da superlotação carcerária, de falhas estruturais e da falência das políticas penitenciárias. Os responsáveis eram, conforme o relator ministro Marco Aurélio, os três Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – da União, dos estados e do Distrito Federal. Os entes foram conclamados a sair da inércia para manejar medidas legislativas, administrativas e orçamentárias. A impopularidade do tema, a condição de hipossuficiência de presos sem voz e os custos políticos vislumbrados por legisladores e gestores levaram o STF a assumir o papel contramajoritário de coordenar o processo de cooperativismo institucional na tentativa de reverter o quadro. Em termos práticos, o Tribunal acabou determinando apenas a juízes e tribunais a realização de audiências de custódias e à União o descontingenciamento de R$ 2,2 bilhões do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen). O caminho apontado seria resgatar o dever de o Poder Público reformar e construir presídios e, com isso, diminuir o déficit de vagas no sistema prisional, ou seja, a superlotação carcerária.

A decisão referente à ADPF 347 considera a existência de um "estado de coisas inconstitucional" no sistema penitenciário brasileiro. Esse conceito foi cunhado originalmente pela Corte Constitucional Colombiana[1] e pressupõe a existência de três condições: i) quadro de

[1] Sentencias SU-559-97, T-068-98, T-153-98, SU-250-98, T-590-98, T-525-99, T-025-04 e T-388-13 da Corte Constitucional da Colômbia, conforme pedido de aditamento formulado ao STF pela Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) em nome do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) na ADPF 347.

ampla e disseminada afronta a direitos fundamentais; ii) omissão ou inépcia continuada dos poderes públicos diante dessas circunstâncias; iii) necessidade de reação orquestrada de uma multiplicidade de agentes e órgãos para reestabelecerem a integridade constitucional.

Segundo o STF, um cenário com as três condições acima estava instituído no Brasil, em relação ao sistema prisional. O estado de coisas inconstitucional aqui envolveria a infração a uma gama de preceitos fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF): a dignidade da pessoa humana, a proibição de tortura, o tratamento desumano ou degradante, as sanções cruéis, a necessidade de estabelecimentos distintos conforme a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado, a integridade física e moral dos presos, a presunção de não culpabilidade, os direitos fundamentais a saúde, educação, à alimentação apropriada e ao acesso à Justiça.

A preocupação com o aumento expressivo da população carcerária ficou evidenciada no relatório do Supremo. Segundo o relatório da ADPF 347, a população prisional saltou de 90.000 presos, em 1990, para mais de 560.000 presos, em 2014, com o Brasil então figurando na quarta posição entre os países com as maiores populações carcerárias, atrás somente de Estados Unidos, China e Rússia, respectivamente. A principal omissão por parte do Executivo seria a de não criar quantidade de vagas o suficiente para comportar toda a população prisional.

De acordo com o relatório, a contribuição do Poder Judiciário para a conformação do estado de coisas inconstitucional se daria pelo abuso na concessão de prisões provisórias, já que, conforme dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), 41% da população carcerária brasileira estaria nessa condição[2]. Isso significa estar preso sem uma condenação criminal definitiva e ainda alocado junto a presos sentenciados. Um dos instrumentos para sanar o problema seria a utilização dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), à época com um saldo contingenciado pela União de R$ 2,2 bilhões. Além disso, dados de 2013 evidenciariam que menos de 20% dos recursos do FUNPEN era efetivamente empregado no financiamento da política penitenciária.

Constava entre os pedidos liminares do PSOL que o Supremo determinasse a juízes e aos tribunais as seguintes ações: i) maior fundamentação para o caso de aplicarem prisão provisória em detrimento de cautelares alternativas; ii) a consideração da situação

[2] Informação constante da petição inicial formulada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e do relatório feito pelo relator, Ministro Marco Aurélio, na Medida Cautelar da ADPF 347 do STF.

penitenciária quando da análise de cautelares penais, da dosimetria da pena e no curso da execução penal; iii) a fixação, sempre que possível, em caso de condenação criminal, de penas alternativas à prisão. Contudo, ao analisar a cautelar na ADPF 347, o STF considerou que, como essas obrigações já são legalmente impostas a magistrados, seria desnecessário sinalizar o seu reforço.

Há uma série de críticas à importação jurídica do estado de coisas inconstitucional pelo STF. Elas englobam a frágil caracterização dos pressupostos, o questionável ativismo judicial, a pouca reflexão consequencialista sobre os desdobramentos da decisão, a baixa efetividade das medidas cautelares deferidas [audiências de custódia e descontingenciamento do FUNPEN] e a lentidão no desfecho meritório da ADPF 347. Além disso, o processo escolhido, objetivo e de controle abstrato, pode não ter sido o mais adequado, por ignorar aspectos políticos, por incumbir o Judiciário a mudar de cima para baixo (*top-down*) o sistema e por excluir os próprios encarcerados da discussão (MAGALHÃES, 2019). Trata-se, contudo, de decisão paradigmática rumo à efetividade dos preceitos fundamentais considerados, sob o ponto de vista da Teoria dos Custos do Direito e da Teoria do Mínimo Existencial. O estado de coisas inconstitucional é característico de situação-limite, de quadro delicado a ponto de merecer o conceito de crise.

1.2. Natureza constitucional da questão penitenciária

Há ao menos três acepções centrais para o termo Direit*o*: (i) ciência do Direito, domínio de compreensão de um objeto específico; (ii) direito positivo, correspondente à ordem normativa estabelecida em determinado espaço e tempo; (iii) direitos subjetivos, prerrogativas previstas e exercitáveis sob às normas jurídicas vigentes (BARROSO, 2015). O direito enquanto direito positivo pode servir tanto a moldar quanto a conformar-se à realidade (NEVES, 2018; MAGALHÃES, 2019). Segundo Niklas Luhmann, a função precípua do direito é a "generalização congruente de expectativas normativas": ora conservar, ora alterar a realidade (NEVES, 2018).

O objeto, por excelência, do direito-ciência costuma ser, conforme Barroso (2015) as normas jurídicas, tidas como "prescrições, mandamentos, determinações", dotadas de obrigatoriedade e mecanismos de coerção. As normas constitucionais encontram-se hierarquicamente no topo da ordem jurídica (supremacia), são dotadas de alto grau de

imperatividade (*força normativa*) e possuem dimensão política fundamental. Ou seja, "normas constitucionais contêm comandos, mandamentos, ordens, dotados de força jurídica, e não apenas moral", diz Barroso.

A Constituição funciona como "instrumento do processo civilizatório", prestando-se para, ao mesmo tempo, conservar realizações alcançadas e evoluir rumo a padrões futuros (BARROSO, 2015). Para pensadores como Rudolf Smend, a realidade integra o próprio direito, constituindo-o; nesse sentido, a Constituição resultaria da interação entre texto normativo e realidade (NEVES, 2018). Essa interação acontece através do fenômeno da concretização ou da normatividade constitucional. Para Friedrich Müller, normatividade é quando norma e realidade ativam-se mutuamente, numa via de mão dupla em que a norma incute a realidade, e a realidade incute a norma (NEVES, 2018). Segundo Streck (2014), a função primordial do direito seria atingir os fins dispostos constitucionalmente para o Estado, como, no caso da Constituição Federal de 1988, os objetivos fundamentais da República, previstos no art. 3º.

Sustenta-se que uma teoria constitucionalmente adequada a países de periféricos ou de modernidade tardia feito o Brasil precisa, para atender a suas peculiaridades, guiar seu dirigismo pelos objetivos fundamentais enunciados para a República (BERCOVICI, 2005; NEVES, 2018; STRECK, 2014). Há um núcleo essencial, um "mínimo universal" de direitos fundamentais, representativos de um nível básico de cidadania e de civilidade institucional, de modo que a Constituição dirigente e compromissória de 1988 voltou sua habilidade indicativa a três eixos: (i) à proteção da segurança e da liberdade, mediante o Estado de Direito; (ii) à reversão da tirania política, mediante o Estado Democrático; (iii) ao resguardo contra a miséria através do Estado Social (STRECK, 2014). Contudo, alguns desses aspectos do Estado brasileiro ainda carecem de concretude. Daí a importância, segundo Streck, do "resgate das promessas da modernidade incumpridas". Daí falar-se em Constituição em sentido substantivo como por vir, como algo ainda a ser constituído: é que mesmo no tocante ao núcleo essencial faz-se preciso 31 anos após a promulgação do texto constitucional vigente "constituir-a-ação" neste país periférico.

As teorias substancialistas da Constituição pregam que a intervenção contramajoritária da jurisdição constitucional, para proteger determinadas minorias, funciona como anteparo à própria democracia; já as teorias procedimentalistas enxergam essa interferência judicial como carente de legitimidade e prejudicial à democracia. Enquanto substancialistas concentram-se na materialidade constitucional dos direitos fundamentais,

procedimentalistas enfocam na centralidade dos ritos democráticos (STRECK, 2014). Esse contraponto, entretanto, não é maniqueísta a ponto de as teorias serem excludentes entre si, já que a diferença entre elas não é propriamente de conteúdo, mas de ênfase. Em síntese, "na busca do equilíbrio entre constitucionalismo e democracia, os substancialistas dão ênfase aos direitos fundamentais e os procedimentalistas ao príncípio majoritário" (BARROSO, 2015). Inclusive, Streck (2014), embora declarado substancialista, é crítico ferrenho ao ativismo judicial, lido como voluntarismo ou decisionismo. Para Paulo Bonavides, outro substancialista, a materialização de direitos fundamentais pelo judiciário é tanto mais aceita quanto maior o nível de inefetividade constitucional (STRECK, 2014).

O Constitucionalismo Contemporâneo arrisca-se, afirma Streck (2017) ao jogar todas as fichas no protagonismo judicial, nas ideias de sentença como "sentir" e de livre convencimento pós-motivado, abrindo ao exegeta/magistrado a arbitrariedade de suprir, conforme a própria vontade, os lugares vagos na norma, anomalia essa que leva, em última análise, à derrocada da Constituição. E é "sem sentido depositar todas as esperanças de realização desse Direito na loteria do protagonismo judicial".

Streck (2017) defende a ideia de existência, em tese, de uma resposta constitucionalmente adequada, isto é, atestada pela própria Constituição e, por isso mesmo, emancipada da convicção do juiz, do subjetivismo, do objetivismo, da arbitrariedade. Seriam pressupostos da resposta constitucionalmente adequada: a) a independência do Direito; b) a sindicabilidade da exegese constitucional; c) a integridade e a coerência do Direito; d) a motivação substantiva, com a ponderação de absolutamente todas alegações constantes do processo; e) o compromisso com a responsabilidade de meio, ou seja, com o apelo à melhor interpretação possível, tomado todo o substrato jurídico pertinente ao caso, regras e princípios.

A classificação ontológica de Constituição, desenvolvida por Karl Loewenstein, trabalha a sinergia entre norma constitucional e realidade, categorizando constituições como normativas, nominalistas ou semânticas. Uma constituição é normativa se guarda harmonia com a realidade social e o processo de poder, em termos de aplicabilidade; nominalista, se destituída de concretização, porque dissonante com a realidade social e o processo de poder; semântica ou instrumentalista, se, em vez de limitar, funciona como aparato do exercício de autoridade. (SARLET, 2016). Cabe destacar que mesmo a constituição normativa acomoda eventualmente certa inquietação entre a norma e a realidade (NEVES, 2018). Contudo, o Brasil tem ficado historicamente preso, numa espécie de "feitiço do tempo", ao círculo vicioso entre nominalismo

e instrumentalismo constitucional, de modo que, segundo Neves (2018), "ainda não houve no Brasil uma constituição 'normativa' (...) no sentido moderno como instância reflexiva fundamental do sistema jurídico".

1.2.1 Sobre os direitos fundamentais

Enquanto a expressão direitos humanos, consagrada no direito internacional, possui abrangência universal, o termo direitos fundamentais é reservado aos direitos positivados e pertencentes ao ser humano, pela Constituição de um dado país. Aliás, uma das principais funções de toda e qualquer Constituição é limitar o poder estatal mediante o estabelecimento e a salvaguarda de direitos fundamentais (SARLET, 2016).

A propósito, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) foi pródiga em prever um amplo rol de direitos fundamentais (STRECK, 2017). A dignidade da pessoa humana, listada como um dos fundamentos da República, é o elemento central de harmonia e validade na ordem constitucional vigente (SARLET, 2016).

Os direitos fundamentais, na verdade, afirma Sarlet (2016), extrapolam a dimensão subjetiva: para além de conter o poder público, a previsão de direitos fundamentais obriga o Estado a promovê-los continuamente. Daí afirmar-se a existência de uma dimensão objetiva dos direitos fundamentais.

Sob o aspecto constitucional, fazer de presídios depósitos de seres humanos é atentar contra "o núcleo essencial do direito à integridade pessoal", que concentra as concepções física, psíquica e moral, e contra a proibição de tratamento desumano e degradante, bem ainda de penas cruéis. Vale frisar que a proibição de tratamento desumano e degradante possui natureza absoluta, de modo que não pode ser ponderada ou relativizada diante de outros direitos fundamentais, por compor o núcleo essencial da integridade da pessoa humana (SARLET, 2016).

Segundo explica Torres (2009) a respeito da Teoria do Mínimo Existencial, decorre do fundamento republicano da dignidade da pessoa humana um direito a condições existenciais mínimas inerentes ao ser humano, que, para além de livrar a pessoa de qualquer restrição pelo Estado, impõe ao poder público genuíno dever de prestação positiva. O direito ao mínimo existencial, embora não previsto expressamente na Constituição nem conte com um conceito preciso e determinado, é de grandeza fundamental, absoluta e vital ao ser humano. Seu

fundamento desdobra-se da liberdade, da igualdade e da dignidade. Caracterizam a Teoria do Mínimo Existencial os aspectos normativo, interpretativo e dogmático. Rawls, ao pregar, com o princípio da diferença, o tratamento desigualitário em favor do hipossuficiente, revela como injusta a desigualdade que não serve ao bem de todos. O direito ao mínimo existencial, sendo regra, aplica-se ao modo de subsunção e é, portanto, impassível de submeter-se a ponderação. Sua dimensão fundamental equivale ao núcleo essencial dos direitos fundamentais. Se para as pessoas desvalidas e sem lar, o direito à moradia é, conforme Torres (2009), direito fundamental integrante do mínimo existencial, assume-se, no presente trabalho, que o direito a condições de espaço razoáveis constitui o mínimo existencial para qualquer pessoa recolhida ao sistema prisional.

Nesse cenário, uma política penitenciária constitucionalmente adequada precisa garantir, no mínimo, espaço físico compatível com a quantidade de custodiados.

1.3 Direitos: efetividade versus simbolismo

Segundo a literatura brasileira, efetividade constitui "a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social" (BARROSO, 2015). Daí a efetividade operar no plano do "ser" e, por isso, estar "compreendida como a concreta realização do programa normativo na esfera dos fatos, da realidade" (SARLET, 2016). Convém ressaltar – diz Sarlet – a importância de "fatores externos ao texto normativo" sobre a efetividade da norma, já que variáveis sobressalentes ao patamar jurídico-abstrato são por vezes determinantes na materialização dos efeitos da norma. A efetividade corresponde "à pretensão de máxima realização, no plano da vida real, do programa normativo abstratamente estabelecido", declara o autor. Contudo, destaca também que a força normativa da Constituição é condicionada à conjuntura social, política, cultural e econômica, estando, assim, dependente de "pressupostos realizáveis".

Resolutividade e responsividade são sinônimos de efetividade das políticas públicas. A efetividade impõe oferta adequada à demanda ou, pelo menos, certo alinhamento entre os objetivos pretendidos (resultados esperados) e os efeitos práticos observados sob a população-alvo (BRASIL, 2010). Em síntese, uma política pública é efetiva quando os resultados mais significativos propostos estão sendo alcançados a tempo e modo, o que importa foco nas causas de maior associação com o problema (BRASIL, 2018). De fato, efetividade

pressupõe "a correspondência com as demandas da população ou de determinados estratos populacionais ou de grupos (...) e às suas necessidades" (GUSTIN, 2013). Noutros termos, efetividade importa mudança factual da realidade institucional, cultural ou socioeconômica ocasionada pelas políticas públicas implementadas (VIGNOLI, 2014).

A força normativa da Constituição pode ser medida pela operacionalidade do direito. Assim, o problema da (in)efetividade diz respeito à própria "juridicidade da Constituição" (NEVES, 2018). A efetividade constitucional, aliás, é "agenda obrigatória de todos os juristas", sobretudo num corpo social sedento por mudanças substanciais como o Brasil, onde por mais de meio milênio perpetuaram-se autoritarismo e extrema desigualdade, os quais são determinantes "de violências institucionais (veja-se a repressão produzida pelos aparelhos do Estado) e sociais (veja-se o grau exacerbado da criminalidade)" (STRECK, 2014). Aliás, a "indiferença para com a distância entre o texto e a realidade, entre o ser e o dever-ser" foi um dos fatores que levou à promulgação da Constituição de 1988 (BARROSO, 2015). Daí a busca por "tornar as normas constitucionais aplicáveis direta e imediatamente, na extensão máxima de sua densidade normativa".

Entretanto, não se pode perder de mente que a Constituição fica sempre limitada à realidade de seu país e de seu tempo, ressalta Barroso (2015). Nesse sentido, norma e realidade convivem em ambiente de inquietação persistente, de onde extraem-se potencialidades e fronteiras da vivência constitucional.

Questiona-se, contudo, a ideia de efetividade constitucional enquanto princípio: o princípio da efetividade da Constituição. Isso porque, dentro do Constitucionalismo Contemporâneo, a efetividade das normas constitucional funciona como premissa basilar da força normativa e da supremacia da Constituição. "Não existe norma constitucional sem perspectiva de eficácia". O compromisso com a efetividade não se atém à subsunção ou à aplicabilidade imediata ou mediata da norma constitucional, mas encampa e justifica, sobretudo, mecanismos de jurisdição constitucional, como, por exemplo, a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) 347, em que declarado o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário, os mandados de segurança e injunção e ação direta de inconstitucionalidade por omissão (STRECK, 2014).

O simbolismo constitucional, por outro lado, é, segundo Neves (2018), o uso performativo do direito, desprendido de suas funções essenciais, embora com aparência, por vezes eloquente, de resposta definitiva a um problema, mas que se revela, cedo ou tarde, simples

miragem ou mera quimera. É um simulacro de solução, um gesto enunciativo, um arremedo de desfecho. Constitui-se na extrapolação da função figurativa ou alegórica do direito. Atos simbólicos servem-se basicamente ao papel político de livrar agentes e instituições da pecha de inertes e omissos. Mediante um ato simbólico, demonstra-se ter agido. Minimiza-se, com isso, as pressões, ainda que os problemas se perpetuem. Daí falar-se, por exemplo, em legislação-álibi ou função latente. Contudo, "o direito falha como generalização congruente de expectativas de comportamento e como mecanismo social para solução de conflitos" (NEVES, 2018). Em contraponto, John W. Kingdon, principal criador da teoria do ciclo das políticas públicas sustenta que eventos simbólicos de peso podem reforçar a importância de determinado problema na agenda política (PINTO, 2008).

1.4 Discussões conceituais sobre política penitenciária

O debate teórico a respeito da política penitenciária abrange principalmente dois polos: um que preza pela estrita aplicação da lei e da ordem; e outro que privilegia a perspectiva dos direitos humanos. O primeiro centra-se numa abordagem repressiva do problema, pregando o encarceramento como solução para a criminalidade. Já o segundo enfatiza a prevenção e a inclusão humanitária e social. A primazia de uma postura repressiva, em detrimento da prevenção sócio humanitária, só contribui para o crescimento da população carcerária sem nenhuma diminuição nas taxas de criminalidade. Em poucas palavras, prender não necessariamente resolve. Nos testes de correlação entre a taxa da população criminal e os tipos de ocorrências criminais, tem-se o seguinte achado: a taxa de crimes contra a propriedade, em que os autores são mais facilmente descobertos, teve correlação com a taxa da população carcerária; o mesmo não se verificou com a taxa de crimes violentos letais (MONTEIRO, 2013).

Os seres humanos abrem mão de parte de sua liberdade não em nome da felicidade de todos, mas em função de seu próprio interesse de livrar-se da incerteza de encontrar inimigos a qualquer momento e em qualquer lugar; em troca de uma fração de sua liberdade pessoal, recebe alguma segurança jurídica, de modo que da soma dessas frações individuais de liberdade, cedidas por pura contingência, decorre o poder estatal de punir (BECCARIA, 2014). Esse poder de punir, entretanto, é sujeito, em regra, à reserva de jurisdição, de modo que só magistrados podem permiti-lo mediante decisão. Ocorre que as punições, sob pena de banalizarem-se, precisam guardar proporcionalidade com a gravidade dos respectivos crimes,

isto é, há de imporem-se penas diferentes para delitos diferentes; a gradação de penas favorece a sustentabilidade da política penal, conclui Beccaria.

A origem da pena advém, segundo Carnelutti (2015), da experiência primitiva da réplica: o instinto natural humano de vingança pode ser visto na criança que, de forma automática, reage devolvendo a agressão física ou verbal sofrida. Logo, a pena pode ser vista como um dano, ou seja, o mal com o qual se retribui um mal anterior, mas também como reintegração da ordem jurídica afrontada. Há, em ambos os sentidos, uma relação de cronologia e de causalidade entre delito e pena. Entretanto, ao exporem as relações entre crime e meio social, em "Punição e estrutura social", *Georg Rusche* e *Otto Kirchheimer* (2004) desvelam a inaptidão da "vingança ou retribuição" penal como meio para proporcionar a "proteção da sociedade".

Para Carnelutti (2015), alega-se reprimir tanto para prevenir outros delitos como para apagar o delito apurado, retribuindo-o e restituindo a integridade do sistema normativo. A política penal contemporânea, entretanto, padece do paradoxo evolutivo entre a pluralidade de delitos e o oligopólio da pena de prisão. Com efeito, ressalta Carnelutti, contrapõe-se à diversidade de delitos a concentração, sobretudo, às penas privativas de liberdade. Todavia, conforme o autor, delito e pena precisam ser correspondentes em ordem de grandeza.

A partir do Iluminismo, o penalismo evolui e passa a se preocupar com a proporcionalidade, com a graduação das penas conforme a gravidade do crime. Em "Dos delitos e das penas", Beccaria defende a punição patrimonial do furto (roubo sem violência), de modo que quem tente progredir às custas da propriedade alheia veja subtraída parte de seus bens. Entretanto, sendo o furto quase sempre decorrente da aflição diante da pobreza extrema, e como a multa pecuniária poderia atingir a subsistência dos familiares, a punição cabível às classes subalternas não seria a multa, mas a privação temporária de liberdade. Nesse sentido, propriedade e liberdade teriam o mesmo valor. Havia, portanto, justificativas práticas para o aprisionamento. Segundo Beccaria e Voltaire, as recorrentes execuções públicas de criados por pequenos furtos geravam insegurança e comoção social (RUSCHE e KIRCHHEIMER, 2004).

O protótipo das prisões foi a Casa de Correção, instituição surgida em Londres, Inglaterra (1555), com o propósito de varrer da urbe desocupados e pedintes, e que encontrou o apogeu na Holanda, então detentora do capitalismo de ponta na Europa. Na ocasião, os altos salários e a satisfação dos holandeses com o trabalho de quatro dias por semana e o tempo livre

restante geraram uma escassez de mão-de-obra. A casa de correção chegou para reparar essa distorção (RUSCHE e KIRCHHEIMER, 2004).

A Casa de Correção (*Correction House*) mesclava conceitos das casas de assistência aos pobres (*poorhouse*), das oficinas de trabalho (*workhouse*) e das instituições penais. O principal mote: dar função social à mão de obra dos marginalizados, ou seja, pedintes, desocupados, meretrizes e pilhadores. No começo, o foco são os pequenos transgressores; depois, os condenados a grandes penas. Consolidada a instituição, pais passam a confiar à casa de correção o cuidado de filhos desobedientes e parentes onerosos. Certos locais também passam a admitir miseráveis e carentes. Os *Hôpitaux généraux* da França, como o instituído em Paris em 1656, inclusive nutriam de alimentos viúvas e órfãos. De todo modo, a proposta central era preparar operários eficientes (RUSCHE e KIRCHHEIMER, 2004).

A partir do Iluminismo, o penalismo evolui e passa a se preocupar com a proporcionalidade, com a graduação das penas conforme a gravidade do crime. Em "Dos delitos e das penas", Beccaria (2014) defende a punição patrimonial do furto (roubo sem violência), de modo que quem tente progredir às custas da propriedade alheia veja subtraída parte de seus bens próprios. Entretanto, sendo o furto quase sempre decorrente da aflição diante da pobreza extrema, e como a multa pecuniária poderia atingir a subsistência dos familiares, a punição cabível às classes subalternas não seria a multa, mas a privação temporária de liberdade. Nesse sentido, propriedade e liberdade teriam o mesmo valor. Havia, portanto, justificativas práticas para o aprisionamento, já que as recorrentes execuções públicas de criados por pequenos furtos geravam insegurança e comoção social (RUSCHE e KIRCHHEIMER, 2004).

Dados da passagem dos séculos XVIII e XIX demonstram a estreita ligação entre as condições socioeconômicas e a taxa de criminalidade, asseveram Rusche e Kirchheimer (2004). Com o avanço da penúria, da fome, da indecência e do etilismo, os miseráveis são empurrados aos delitos, sobretudo contra a propriedade. Quando o apelo econômico das casas de correção sucumbe à revolução industrial, a prisão se torna o principal meio de punição no ocidente. Assim, os prédios antes usados na cautela de acusados à espera de julgamento passam a servir à execução das condenações ao cárcere.

Em seguida, começam a surgir questionamentos sobre as condições de vida dos condenados, apontadas como a razão para o baixo índice de recuperação nas casas de correção, ao argumento de que, se as condições dos condenados são melhores que a dos trabalhadores, fica eliminado o efeito dissuasório. De um lado, abolida a pena de deportação, as prisões passam

a ficar abarrotadas. De outro, o isolamento celular ou confinamento solitário, apesar do explícito benefício de possibilitar o sustento da disciplina, importa gastos estruturais elevados, razão pela qual é descartado, tanto nos Estados Unidos como na Europa (RUSCHE e KIRCHHEIMER, 2004).

Com o aumento no nível de vida dos trabalhadores ingleses no fim do século XIX, a violência e as condenações diminuem. Surge, então, o sistema de progressão, com a proposta de conformar e disciplinar o condenado ao reingresso na sociedade. Mas, quando as condições de vida se deterioram no pós-guerra, com o avanço do desemprego, a queda dos ordenados e o empobrecimento da classe média, o índice de furtos cresce acima do crescimento da população (RUSCHE e KIRCHHEIMER, 2004).

Como visto, o penalismo iluminista conferiu à multa pecuniária ares de punição típica da classe dominante. A concepção da proporcionalidade entre o crime e a punição fazia da pena de multa, além de alternativa razoável à prisão desnecessária, um desfecho mais adequado à vítima. A miserabilidade da classe subalterna, contudo, impediu a ampla replicação da pena patrimonial. Mesmo estabelecida certa equivalência entre os bens da classe dominante e os dias da classe dominada, a necessidade de conversão da multa em encarceramento foi outro embaraço a seu protagonismo no sistema. De fato, "quanto mais pobre a população de um país, menos frequente é o uso de fiança para os delitos característicos das massas". Por isso, o uso da fiança (multa pecuniária) na prática penal recente concentrou-se predominantemente face às violações de regulamentos administrativos e trabalhistas, por parte de empregadores (RUSCHE e KIRCHHEIMER, 2004).

A crise, mais intensa na Alemanha, na década de 1930, abarrota, como nunca antes, as prisões germânicas, aumenta a incidência de delitos contra a propriedade e dificulta a oferta de trabalho aos presos. A política penal passa a amparar-se em premissas como o "sentimento do povo" e a "dignidade do Estado" e ressuscita a pena de morte. Também volta com força a ideia de confisco dos bens. Na impossibilidade de penas longas, o incremento da rigidez é alcançado pela deterioração das condições do cárcere, a adicionar penalidades extras e acessórias à privação de liberdade. Volta a máxima de que "o nível de vida nas prisões não deve estar acima do nível de vida mais baixo da população livre" (RUSCHE e KIRCHHEIMER, 2004).

Com a ruína do modelo econômico e, por decorrência, do sistema prisional, surge o principal sintoma: a superpopulação carcerária. A superlotação é catalisada pela previsão de

prisões mais duradouras e pela carência de mecanismos de atenuação, substituição, progressão ou relaxamento. A superlotação, mais grave na Itália, é agravada pela escassez de trabalho a todos os presos. Com isso, obviamente o ideal de reabilitação é abandonado, assim como a tentativa de dispor o condenado de meios aptos ao sustento próprio fora da cadeia (RUSCHE e KIRCHHEIMER, 2004).

Enfim, a política penal é costumeiramente invocada para reduzir as cifras criminais. E novos meios e estágios de repreensão surgem sob a premissa de que criminalidade alta é fruto de liberalidade exagerada e a pretexto de que o aumento do punitivismo reduz a taxa de criminalidade. Não há, contudo, prova específica desse alegado efeito dissuasório. Há, por outro lado, evidência de que o declínio socioeconômico impulsiona a criminalidade. Resumindo, "uma política penal relativamente mais severa não produz nenhum efeito sobre a criminalidade em comparação com uma política mais liberal". A conclusão de Georg Rusche e Otto Kirchheimer (2004), em "Punição e estrutura social", parece digna de transcrição:

> (...)
> A futilidade da punição severa e o tratamento cruel podem ser testados mais de mil vezes, mas enquanto a sociedade não estiver apta a resolver seus problemas sociais, a repressão, o caminho aparentemente mais fácil, será sempre bem aceita. Ela possibilita a ilusão de segurança encobrindo os sintomas da doença social com um sistema legal e julgamentos de valor moral.
> (...)

Em “A cultura do controle”, David Garland, analisando os cenários dos Estados Unidos da América e da Grã-Bretanha, tece os fatores estruturais (sociais, culturais, econômicos e políticos) que moveram a sociedade contemporânea da criminologia correcionalista do eu e do previdenciarismo penal para a criminologia do outro e a cultura do controle da ordem social. A analogia com a situação brasileira é possível, pois o Brasil, com o terceiro maior contingente prisional (690.722, segundo a *World Prison Brief*), parece seguir a trilha do país que mais encarcera no mundo, os EUA, com 2.121.600 de presos, segundo a mesma data-base[3].

A criminologia correcionalista e o previdenciarismo penal concebiam o crime como problema social passível de solução a partir do tratamento das condições sociais e da reinclusão dos indivíduos autores. Para essa criminologia do eu, o criminoso é uma pessoa normal, um consumidor como nós, em situação provisória de vulnerabilidade, a justificar uma intervenção preventiva. Já a criminologia do outro sataniza os agentes, contrapondo-os (eles) a respostas de não-adaptação, típicas do punitivismo.

---

3 A China aparece em segundo lugar no *ranking* de contingente penitenciário mundial, com 1.649.804 presos.

Enquanto para o previdenciarismo penal a prisão funcionava como última *ratio* ou derradeira etapa no tratamento das condições criminógenas, na pós-modernidade penal funciona como instrumento de desvelada exclusão e controle de um segmento populacional estruturalmente já marginalizado.

"A cultura do controle" fecha e atualiza a trilogia iniciada com *Punishment and Welfare* e *Punishment and Modern Society*. Garland supõe, em sua hipótese, que as diversas mudanças na lei penal e em seu modo de aplicação são mais bem compreendidas pela "análise do campo como um todo do que pela análise isolada de cada elemento". Segundo o argumento, o controle do crime na sociedade contemporânea modelou-se "por duas forças sociais fundamentais: o modo especial de organização social da pós-modernidade e a economia de mercado" (GARLAND, 2008).

Entre os sinais da transformação, vislumbrados por Garland (2008), estão: a) o declínio do ideal de reabilitação ou o "desaparecimento gradual da *ratio* correcional e previdenciária da intervenção do sistema penal"; b) o ressurgimento de sanções retributivas e da justiça expressiva; c) a mudança no tom emocional da política criminal, quando, a partir de 1970, o medo do crime emerge e passa a ser explorado pela opinião pública, incutindo raiva, ressentimento e ampla sensação de insegurança na sociedade; d) a vítima volta a ser protagonista da política penal, quando inclusive diversas leis punitivistas são editadas e consagradas com o nome de vítimas específicas[4]; e) proteger o público passa a ser o mote principal da política criminal; f) a formulação das políticas penais abandona a esfera dos especialistas para assumir centralidade no debate partidário, politizado, populista e de senso comum, marcado por chavões como *"three strikes and you're out"*, "tolerância zero'', "guerra ao crime" e "redução da maioridade penal"; g) a prisão deixa de buscar a reforma ou a reabilitação e passa a atender apenas à neutralização e à retribuição do agente; h) a transformação do pensamento criminológico, com o surgimento de teorias de controle, a exemplo de escolha racional, atividade rotineira, crime como oportunidade e prevenção situacional do crime; i) a expansão da infraestrutura da prevenção do crime e da segurança da comunidade; j) uma perpétua sensação de crise.

Com a crise do modernismo penal, decorrente de críticas ao correcionalismo na América do Norte, dissemina-se a descrença na criminologia correcionalista e no

4 No Brasil, têm-se a Lei *Maria da Penha* (Lei 11.340/2006) e a Lei *Carolina Dieckman* (Lei 12.737/2012). Além dessas, a Lei dos Crimes Hediondos já tinha sido alterada, em 1994, para incluir o homicídio qualificado entre as espécies de crime hediondo, por decorrência do caso *Daniella Perez*, de 1992.

previdenciarismo penal. Três teses sustentam a derrocada no sistema então vigente: i) tese da perversidade, segundo a qual o modelo, em vez de corrigir, torna o criminoso ainda pior; ii) tese da futilidade, segundo a qual os "esforços de reabilitação são fúteis e desnecessários"; iii) tese do risco, segundo a qual a tentativa de recuperar o agente coloca em risco valores caros à democracia, à liberdade e ao indivíduo. Surge, portanto, uma "hostilidade motivada", responsável pela guinada reacionária no controle do crime (GARLAND, 2008).

A mudança da ordem social na pós-modernidade do século XX é marcada, sobretudo, pelos seguintes aspectos: a) a dinâmica modernizante da produção capitalista e das trocas mercantis; b) transformações nas estruturas familiares e do lar, com a redução da fertilidade e a entrada da mulher no mercado de trabalho; c) a profusão dos automóveis e o deslocamento das moradias para as periferias das metrópoles; d) o impacto social dos *mass media* eletrônicos, especialmente sobre o consumo, com o alastramento, num primeiro momento, dos televisores; e) a democratização de direitos civis coletivos, como os de negros, mulheres, gays e prisioneiros, possibilitou o advento de "um individualismo moral mais pronunciado" (GARLAND, 2008).

Após uma leitura, em princípio, progressiva e receptiva a todas essas mudanças, desponta uma leitura reacionária, contrária ao Estado de bem-estar e à pós-modernidade. O paradoxo, pregado por Thatcher na Grã-Bretanha e por Reagan nos EUA, cumulava, a um só tempo, o "neoliberalismo" no mercado e o "neoconservadorismo" moral nos costumes, assim como a redução do Estado com a ampliação de seu arsenal repressor. Antes controle econômico e liberação social, as novas bandeiras passam a ser liberalismo econômico e controle social. O efeito central dessa política é o aumento do fosso social entre empregados e desempregados, brancos e negros, subúrbios prósperos e guetos conflituosos (GARLAND, 2008).

O crime passa a ser instrumento de punição da "subclasse": pobres, indisciplinados reincidentes, drogados, mães solteiras, gravidas adolescentes e dependentes previdenciários, tidos como degradados. A visão desses indivíduos como perigosos, desviantes e malquistos justificaria a política de "tolerância zero" e a contenção da solidariedade e da compaixão deles por nós. A partir de 1970, a normalidade das altas taxas de criminalidade e as reconhecidas limitações do Estado de justiça criminal colocam as autoridades britânicas e norte-americanas diante do dilema de reformular a política penal, ora com respostas de adaptação, ora com respostas de não-adaptação (negação e atuação simbólica). Entre as tentativas de adaptação: a) a profissionalização e o incremento do aparato da justiça criminal; b) o processo de

descriminalização de alguns tipos em contraponto com a "guerra contra as drogas"; c) a inflexão com o aprisionamento inclusive de autores de crimes leves, decorrente da teoria das "vidraças quebradas" e da política de "tolerância zero"; d) a redefinição do êxito da justiça criminal, com as agências deixando para trás as ideias de garantir a segurança de todos e o controle do crime e passando a entregar como performances apenas o processamento das ocorrências e a punição dos criminosos; e) as consequências do crime passam a importar mais do que suas causas; f) a justiça criminal começa a ser vista como um serviço às vítimas; g) a tarefa de controlar o crime sai do Estado de justiça criminal e segue para a responsabilidade de um sem número de atores dentro da comunidade, incluindo o setor privado.

A cultura das sociedades de alta criminalidade convive com estratégias de parcerias preventivas, nas quais o Estado divide com a comunidade as reponsabilidades pela prevenção do crime, e de segregação punitiva, com a neutralização prisional dos autores. No contexto das parcerias preventivas, desenvolve-se e amplifica-se o mercado de segurança privada.

Na nova cultura de controle do crime, expõe Garland (2008), a reabilitação só tem sentido se servir para "proteger o público", "reduzir o risco" criminógeno do agente ou puni-lo "com boa relação custo/benefício". O encarceramento de longo prazo, por sua vez, torna-se instrumento de exclusão e controle, à semelhança de uma "zona de quarentena", onde os "perigosos [e desordeiros] são segregados em nome da segurança pública [e do policiamento de 'tolerância zero' e 'qualidade de vida']". A prisão assume a função de exílio, como eram as antigas penas de degredo e banimento. O "estigma" do prisioneiro deixa de ser um efeito colateral indesejado para figurar como forma de punição do criminoso.

Segundo Garland (2008), o encarceramento em massa e a fortificação de propriedades privadas apenas tateiam - mas não solucionam - o problema da ordem social. Se o encarceramento em massa recai predominantemente na exclusão de certa camada econômico-racial, o governo se assemelha a um "Estado-*apartheid*". Os custos político-sociais impedem a perpetuidade da política de "lei e ordem". Por isso, nos EUA alguns conservadores já refluem do encarceramento massivo contínuo.

"A sociedade norte-americana é cinco vezes mais punitiva hoje do que há 25 anos". Nesse contexto, a luta contra o crime foi o subterfúgio perfeito para a redução do *Welfare State* e o advento da prisão como mecanismo de controle da pobreza, diante da degradação do mercado de trabalho e de guetos urbanos colapsados. Em síntese, as prisões tornaram-se

"instrumentos para gerir o trabalho não-regulamentado, a hierarquia etnorracial e a marginalidade urbana nos Estados Unidos" (WACQUANT, 2008).

O aumento no contingente prisional norte-americano, de 380 mil para 2 milhões de detentos, de 1975 a 2000, foi acompanhado pela queda drástica na quantidade de beneficiários do *welfare*, de 11 para menos de 5 milhões. Grupos tornaram-se "supérfluos ou discrepantes pela dupla reestruturação da relação entre o trabalho assalariado e a caridade do Estado" (WACQUANT, 2008).

De um lado, a relação da prisão com o mercado de trabalho desqualificado é marcada, primeiro, pela "regulamentação dos segmentos mais baixos do mercado de trabalho" e, segundo, pela fluidificação do setor dos subempregos e pela redução artificial da taxa de desemprego, capturada por Bruce Western e Katherine Beckett (WACQUANT, 2008). Segundo Western e Beckett, "a curto prazo o aumento substancial da população encarcerada reduz artificialmente o índice de desemprego", mas "a médio e longo prazo, só pode agravá-lo ao tornar mais dificilmente empregáveis" os presos (WACQUANT, 2011).

De outro, como instrumento de segregação, o encarceramento é a segunda fileira de contenção de pessoas subversivas, indignas e ameaçadoras que o gueto não conseguiu controlar, consideradas supérfluas econômica e politicamente, já que a mão de obra de imigrantes mexicanos e asiáticos é mais deferente à submissão, e o voto de negros pobres não parece ser o fiel da balança nas eleições norte-americanas.

O mito do "complexo industrial prisional" não resiste ao "fato de que apenas uma parcela ínfima [menos de 1%] e estagnada da população carcerária dos Estados Unidos trabalha para empresas externas". Também do ponto de vista empresarial, a mão de obra dos presos fica longe de constituir elemento competitivo para o incremento dos lucros corporativos. Daí afastar-se a "tese simplista de que o lucro capitalista impulsiona o crescimento carcerário" (WACQUANT, 2008), já que ela não esclarece a confluência das distintas inclinações propulsoras do ultra-encarceramento norte-americano.

Assim, o lugar da prisão na nova administração da pobreza é "gerir o trabalho não-regulamentado, a hierarquia etnorracial e a marginalidade urbana no Estados Unidos" (WACQUANT, 2008). O diagnóstico recomenda o tratamento da prisão por uma sociologia cívica, e não mais pela criminologia ou pela política criminal.

Em "As prisões da miséria", Loïc Wacquant (2011) alerta, em nota, os leitores brasileiros sobre a maior virulência em países emergentes da penalidade neoliberal, que

compensa o "menos Estado" econômico e social com "mais Estado" policial e penitenciário. A opção entre tratamento social ou tratamento penal da miséria é ainda mais capital nas nações latino-americanas pelos seguintes motivos: a) a posição secundária desses países na economia internacional; b) a combinação explosiva, no plano interno, de desigualdade extrema, disseminação de armas e drogas, desemprego, subemprego e repressão policial; c) os distintos tons do sistema de polícia-justiça, com pena maior ou menor conforme a cor e o grau de assistência jurídica do acusado, que se desbotam até "tornar invisível" a dominação étnico-racial do negro; d) a baixa efetividade do Estado penal em garantir "lei e ordem" só solucionada na esfera privada, por carros blindados, condomínios fechados, monitoração eletrônica e vigilância particular armada; e) a resposta massiva do aparato judiciário-policial ao desregramento do mercado, à precarização do trabalho e ao nivelamento sócio-econômico por baixo da população periférico-urbana reflete a nova "ditadura sobre os pobres"; f) o cenário devastador das prisões sul-americanas é mais próximo a "campos de concentração para os pobres" do que a estabelecimentos com alguma função penal dissuasória, neutralizadora ou ressocializadora. Frente à inaptidão das prisões ao controle da criminalidade, é urgente a guerra contra a pobreza e a desigualdade, ou seja, o inimigo é a insegurança social, e não os criminosos.

O hiperencarceramento resulta de uma política penal antipobre, antinegro e antigueto que reflete um Estado destro, cuja mão esquerda deixa a economia livre, com a mão direita se cerrando em forma de "punho de ferro", simbolizando o aparato estatal repressivo (WACQUANT, 2011).

"As prisões da miséria" mostra a passagem do "Estado-providência" para o "Estado-penitência", primeiro na América do Norte e depois na União Europeia, como fruto do *blend* "desemprego, imigração e criminalidade". A sobrerrepresentação de negros, imigrantes, desempregados e viciados no contingente prisional denota a presença, em termos práticos, de uma "ação carcerária afirmativa", discriminatória e negativa (WACQUANT, 2011).

A criminalização da pobreza e o regramento do trabalho precário viraram senso comum nos Estados Unidos e, em seguida, ganharam o mundo. A ideia de *workfare*, ou seja, de empurrar os beneficiários de assistência social para o subemprego, de Richard Schwartz, soma-se à teoria "da vidraça quebrada", de James Q. Wilson e George Kelling, que prega "tolerância zero" inclusive contra pequenas infrações, como forma de garantia da "lei e da ordem" e de combate ao crime em Washington e Nova York. A polícia se volta contra questões como pequeno tráfico de drogas, prostituição, mendicância, vagabundagem, jogatina,

embriaguez e pichação. Há um substancial aumento dos recursos financeiros destinados à garantia da ordem. Posteriormente, a mundialização da "tolerância zero", com a "guerra" ao crime, conduzida nos moldes militares, contra infratores reais ou fictícios, como negros, imigrantes, indigentes e moradores de rua. A percepção da violência policial pelo nova-iorquino negro (alvo), por exemplo, contrasta com os aplausos do branco (favorecido) pela "tolerância zero" (WACQUANT, 2011).

Em Londres, ganha fôlego, nos anos 90, a ideia de que uma *"underclass"* sobrevive ilegitimamente do Estado-providência. Daí a proposta de empurrar essa *"underclass"* dependente do *welfare* para o *workfare*, o subemprego, o labor obrigatório e precário. Inclusive, após o abandono do Estado-providência, essa seria a missão do Estado punitivo-paternalista: instituir o emprego informal de penúria, tirando os miseráveis da comodidade, da posição de inércia. Esse Estado punitivista naturalmente tem consequências gravosas, sobretudo, para grupos e etnias minoritários super-representados entre os miseráveis. Do Reino Unido, a tese dos novos conservadores, originada nos Estados Unidos, percorre a Europa, por Suécia, Holanda, Bélgica, Espanha, Itália e França (WACQUANT, 2011).

À luz do "princípio da realidade", de invocação reiterada por Reagan, os programas de "prevenção" isentariam os indivíduos de suas responsabilidades e, com isso, promoveriam uma "cultura de indulgência". Ao mesmo tempo, a selvageria urbana passa a ser exposta pela mídia escandalizante, fomentando a sensação de insegurança na sociedade.

Na trajetória do Estado-providência ao Estado-penitência, a desregulamentação busca fomentar a livre iniciativa e o pleno emprego, mas outro resultado não traz senão o da massificação da incerteza jurídica e social. O *workfare*, subemprego obrigatório para os dependentes de assistência social, sobrepõe-se à miserabilidade generalizada e ao acirramento das disparidades econômico-sociais (WACQUANT, 2011).

Importante destacar que, entre 1960 e 1975, havia nos Estados Unidos um movimento contínuo de redução do contingente carcerário, embora a um ritmo modesto de 1% ao ano. Defendia-se, então, que as penas alternativas fossem a regra de política penal, com a privação de liberdade ficando restrita aos criminosos perigosos, de 10 a 15% dos casos. Mas, de 1975 a 1990, a população carcerária norte-americana triplica-se, ante o aprisionamento de pequenos infratores (condenados por crimes não violentos) e de viciados em drogas.

O orçamento da administração penitenciária, por sua vez, multiplica-se em progressão geométrica, às custas do que é retirado da assistência social, da saúde e da educação.

E, quando o sistema carcerário fica insuportavelmente caro, o Estado-penitência lança mão de quatro estratégias: a) sacrificar a qualidade dos serviços dentro das instituições penitenciárias; b) valer-se de novidades tecnológicas, como filmagens, biometria e informatização, para otimizar a vigilância; c) repassar os custos das prisões a presos e familiares, mediante o faturamento de despesas como alimentação, lavanderia, energia elétrica e enfermagem; d) disseminar o subemprego desqualificado, o *workfare*, entre os presos (WACQUANT, 2011).

A abundância de recursos financeiros fomenta o crescimento da indústria privada do cárcere nos Estados Unidos, setor que abrange atividades como o desenho arquitetônico, a edificação, a gestão, a terceirização de mão de obra, o transporte de presos e a vigilância de unidades prisionais. A hiperinflação carcerária caminha junto com uma espécie de política de "ação afirmativa carcerária" do negro, alvo preferencial do aparato jurídico-policial. Constituindo apenas 12% da população dos Estados Unidos, os afro-americanos representam mais de 50% do contingente prisional. A diferenciação fica também evidenciada diante do fato de que, constituindo 13% do mercado consumidor de drogas, os negros representam 75% dos presos pela política de "guerra às drogas". Isto é, a ascensão promocional do negro, em vez de focar nas oportunidades de ensino e emprego, restringiu-se às portas de entrada do sistema prisional. Daí, afirma Wacquant (2011), falar-se em sobrerrepresentação afro no contingente carcerário norte-americano.

Os sintomas da transformação do Estado-providência ao Estado-penitência também atingiram em cheio a Europa ocidental. A reorganização do mercado e o inchaço do sistema prisional puderam ser sentidos, entre 1983 e 1997, com maior destaque em Holanda, Espanha e Portugal. Mas em toda a União Europeia se pôde observar a sobrerrepresentação dos excluídos: desempregados, subempregados, negros, imigrantes não ocidentais. O fenômeno caracteriza-se, segundo Wacquant (2011), como "um encarceramento de diferenciação ou de segregação". O aprisionamento de viciados e pequenos traficantes de drogas também se multiplicou exponencialmente nas grandes cidades europeias. Como a aposta na política de "tolerância zero" sobrecarrega o sistema prisional e a evolução do orçamento, depois de crescer até o limite, passa a não acompanhar na mesma proporção o superpovoamento carcerário, as prisões tornam-se o "'depósito' dos indesejáveis". Voltando-se para a superpopulação prisional na Comunidade Europeia em 1997, constata-se uma superlotação mais acentuada em Portugal (136%), Grécia (129%) e Itália (127%). Esse é o resultado de aprisionar rápido e mal. Os antecedentes lógicos foram a ampliação e o enrijecimento penal, mais tendente à defesa da

ordem que à ressocialização, pela tipificação de novos crimes e pela atribuição de penas mais graves, não só nas infrações violentas, mas também nas relacionadas a costumes e drogas. A premissa do raciocínio é a visão da reinserção como "uma missão residual e utópica". Afinal, a "reinserção não é feita na prisão. É tarde demais." (WACQUANT, 2011).

Além de emular a diminuição do desemprego, mas ampliá-lo a longo prazo, o aprisionamento traz outros efeitos: desumanização, estigmatização, abando de planos educacionais, amorosos e profissionais, perda dos laços sociais, substituição de uma gama de papéis sociais (marido, pai, filho, estudante, empregado etc.) pelo rótulo único de presidiário.

A sociologia cívica de Loïc Wacquant (2011) questiona, sobretudo, o protagonismo crescente de uma política penal centrada na punição e na prisão. As frases prontas do Estado-penitência, nascidas nos Estados Unidos, ganharam eco na França e nos países adjacentes. A política da "tolerância zero", como visto, anda de mãos dadas com a disparidade social e a subjugação étnico-racial.

Por essa razão, o neoliberalismo punitivista, destaca Wacquant (2011), presente no Novo e no Velho Mundo, deixa marcas ainda mais profundas nas nações de Segundo Mundo, caracterizadas historicamente pelos governos antidemocráticos, por cidadanias de categorias distintas, pela miséria indiscriminada e por gritantes disparidades. Não por acaso, o desregramento da economia e o neoliberalismo econômico conduzidos pelos "Chigago Boys" na década de 90 transformaram o Chile no campeão de encarceramento na América Latina, com uma taxa de aprisionamento de 240 presos para cada 100 mil habitantes em 2004, contra, por exemplo, a taxa brasileira de 183 presos para cada 100 mil.

O penalismo de emergência e a política de "tolerância zero" acabam envolvendo empenhos inúteis, como a tentativa de acabar com o comércio ilegal dos ambulantes, com os guardadores de carro ou com as cracolândias (WACQUANT, 2011).

As discussões conceituais destacadas acima constituem-se a base para a construção da seguinte hipótese, chamada aqui de hipótese 1 ou “hipótese da Justiça Criminal”:

H1: quanto maior o acúmulo de casos criminais pendentes, quanto mais cautelosa a justiça criminal no sentenciamento definitivo de acusados em ações penais e quanto mais célere no processamento das execuções penais privativas de liberdade, menor a superlotação carcerária. Sob essa perspectiva, a disparidade de superlotação carcerária entre estados brasileiros é influenciada por aspectos inerentes à justiça criminal.

2 POLÍTICA PENITENCIÁRIA NO BRASIL: ARRANJO FEDERATIVO, ORÇAMENTO E DIAGNÓSTICOS

O segundo capítulo trata da política penitenciária brasileira enquanto política pública, abordando a influência do federalismo, da teoria dos custos do direito e seus desdobramentos orçamentário-financeiros, trazendo, por fim, um apanhado do debate e dos diagnósticos sobre encarceramento no Brasil.

2.1 Política penitenciária enquanto política pública

A política pública surge no campo do conhecimento nos EUA como subárea da ciência política, sob o pressuposto de que, no ambiente democrático, ações governamentais podem ser elaboradas cientificamente e avaliadas por pesquisadores. Laswell inaugura, em 1936, a terminologia *policy analysis*, na tentativa de estabelecer uma ponte entre o conhecimento prático dos governos e a ciência teórica da academia. Simon introduz, em 1957, com a noção de racionalidade limitada dos decisores públicos, segundo a qual a racionalidade dos *policy makers* é limitada, entre outros aspectos, pelo tempo, pela escassez de informações suficientes e por interesses próprios, mas seria possível elevá-la a um nível razoável, mediante a estruturação de normas e incentivos às condutas adequadas aos resultados desejados, inclusive à minoração de interesses próprios. Contrapondo-se ao racionalismo, Lindblom desenvolve a ideia de incrementalismo, em 1979, e explora outros aspectos na elaboração e no exame de políticas públicas, a exemplo das funções do voto, do partidarismo, da máquina administrativa e dos grupos de interesse (SOUZA, 2006). Pelo modelo incrementalista, as ações públicas, além de afetadas pela restrição de tempo, informação e recursos, são influenciadas pela teia de contendas, arranjos e consensos entre os envolvidos, de modo que decisões são absolutamente pragmáticas, partindo de decisões anteriores rumo a pequenos reparos incrementais (SCHMIDT, 2008). A contribuição de Easton é explicar a política pública como mecanismo em que insumos de agremiações partidárias, meios de comunicação e grupos interessados afetam o ambiente de elaboração e resultados das ações estatais (SOUZA, 2006).

O desafio de conceituar o que seja uma política pública decorre primeiramente do caráter multidisciplinar da categoria em estudo (COUTINHO; FONTE, 2013). É que pensadores dos mais diversos ramos da ciência – economia, política, administração e direito, por exemplo – divergem a respeito do termo. Juristas tendem a enxergar como políticas públicas

os meios de realização de direitos fundamentais, enquanto cientistas políticos, como Thomas Dye, William Jenkins e James Anderson, veem, respectivamente, políticas públicas como as ações, as decisões e o desdobramento de atos propositados a soluções de problemas ou a remoção de riscos (FONTE, 2013).

Soma-se à interdisciplinaridade a polissemia do termo, ou seja, o fato de serem compreendidas dentro de políticas públicas três acepções diferentes do termo, para as quais há, no idioma inglês, expressões específicas: *polity*, *politics* e *policy* (SCHMIDT, 2008). Esses três aspectos, melhor traduzidos como aparelho institucional (*polity*), processos (*politics*) e resultados (*policies*), são contínuos e autorreferentes (SCHMIDT, 2008). É dizer, as dimensões institucional (*polity*), processual (*politics*) e material (*policy*) não são mutuamente excludentes, mas complementares entre si (PINTO, 2008). No caso de avaliações *ex post*, como a que aqui se propõe, e diante da preocupação com a efetividade, *v.g.*, com o impacto prático da declaração do estado de coisas inconstitucional sob a perspectiva da superlotação carcerária, natural o enfoque no aspecto material (*policy*), relacionado aos resultados da política pública sob exame.

Políticas públicas podem ser vistas como "arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias ou programas de ação governamental, que resultam de processos juridicamente regulados, visando adequar meios e fins" (BUCCI, 2008). No caso da política penitenciária, a complexidade decorre não só de níveis federativos e de poder distintos, mas também, internamente, de desafios de articulação intersetorial, com a necessidade de apoio por outras secretarias ou ministérios, relacionados à educação e à saúde dos presos, por exemplo. E, sendo política pública, segundo Bucci (2008), um conceito, por natureza, interdisciplinar, a metodologia empregada para sua análise precisa dialogar, para além do direito, com outros ramos da ciência, como a política, a economia e a administração.

No presente trabalho, impondo-se a acentuação do aspecto material (*policy*), tomam-se por políticas públicas "o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública" (FONTE, 2013). Esses objetivos, no caso da política penitenciária, estão ligados aos fundamentos da República Federativa do Brasil enquanto Estado Democrático de Direito, sobretudo à cidadania e à dignidade da pessoa humana (art. 1º, incisos II e III, da CRFB), e também se materializam nos objetivos fundamentais listados na Constituição, notadamente: "construir uma sociedade livre, justa e solidária"; "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e

regionais"; "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação" (art. 3º, incisos I, III e IV, da CRFB).

A dinâmica do ciclo das políticas públicas percorre quatro ou cinco fases (PINTO, 2008; SCHMIDT, 2008): a) diagnóstico do problema público; b) inclusão na agenda política; c) formulação da política pública; d) execução; e) monitoramento e avaliação. Essas etapas não são necessariamente estanques e subsequentes, mas fluidas e orgânicas. No caso, o problema da superlotação carcerária, se é que antes já não estivesse em pauta, foi reconhecido pelo STF como o elemento mais delicado no estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário nacional. Daí a liberação, aos estados-membros, dos recursos financeiros do FUNPEN.

A intersetorialidade das intervenções públicas é fundamental para atacar problemas sociais complexos, com múltiplas dimensões, como o da superlotação carcerária. Modelos holísticos apresentam melhores condições de gerar sinergia, por coordenação vertical [*transversalidade*] e horizontal [*intersetorialidade*], e, com isso, ostentam maiores chances de propiciar resultados mais efetivos (DRAIBE, 2018, ps. 488 e 489). Não por acaso, o Supremo Tribunal Federal, ao declarar em "estado de coisas inconstitucional" o sistema penitenciário, conclamou todos os atores, Legislativo, Executivo e Judiciário, das mais amplas esferas, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a atuarem de maneira coordenada e em cooperação. É que “a crescente interdependência das intervenções passam a exigir novos e complexos níveis de interação” (DI GIOVANNI, 2018, p. 102).

O projeto de lei complementar 494/2018 do Senado conceitua como política pública a "mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços com vistas a solucionar problema coletivo" e como efetividade o "alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo". É na avaliação de efetividade que se verifica se os resultados buscados foram ou não atingidos, conforme a política pública formulada.

2.2 Federalismo e política penitenciária

Segurança pública é termo que abarca diversas questões, tais como níveis distintos de gravidade de crimes, políticas públicas de prevenção e de combate efetivo a crimes, combate às facções criminosas em todo o território nacional, financiamento das forças policiais, política prisional, dentre outros fatores. Dada a natureza multidimensional da segurança pública, competências e responsabilidades a respeito são distribuídas entre os entes federativos. Logo, é desmedido discutir segurança pública sem adentrar no campo de estudos do federalismo.

A Constituição brasileira de 1988 adota a forma federativa de Estado (VIGNOLI, 2014, p. 9). O federalismo é marcado, segundo Costa (2007), pela dupla divisão do poder: a) entre as funções independentes e harmônicas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário; b) entre as esferas autônomas dos entes federativos União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cuja união indissolúvel é dotada do atributo da soberania. Segundo Vasquez (2018), o federalismo vive o paradoxo de ser uma organização do Estado que combina, ao mesmo tempo, centralização e descentralização, ou seja, conta com a contribuição de um governo central e de governos regionais. Anastasia (2007) acrescenta que o federalismo brasileiro é territorial e assimétrico, envolvendo grandes disparidades e acirrada disputa fiscal entre Estados-membros, razão pela qual deve ser contextualizado com a desigualdade das condições socioeconômicas, culturais e institucionais. Em termos de dimensão geográfica e demográfica, o Brasil é o quinto maior país do mundo, destaca a autora.

Chagas Júnior, Martins e Lima (2018) sublinham que os problemas de segurança pública nos Estados estão relacionados a disfuncionalidades do federalismo brasileiro, sobretudo ao desequilíbrio entre a distribuição de competências e a repartição de recursos entre unidades subnacionais e União. A Constituição atribui à União o desempenho de funções específicas, expressamente listados em rol delimitado, e para os Estados-membros outorga o exercício de competência residual, é dizer, as atribuições não designadas explicitamente à União ou aos Municípios (COSTA, 2007). Quanto às políticas sociais, nenhuma competência foi conferida exclusivamente aos estados pela Constituição Federal (ANASTASIA, 2007). Soma-se a isso, segundo Chagas Júnior, Martins e Lima (2018), o fato de a União não desenvolver com efetividade ações pertinentes à sua área de atuação na segurança pública, a saber, a de impedir o ingresso de drogas e de armas no território nacional. A leitura dos autores é de que a concentração de recursos na União deixaria os Estados-membros sem capacidade de investimento e sem recursos para suportar a amplitude da competência residual que lhes foi relegada no campo da segurança pública. Nesse contexto, Costa (2007) acrescenta que apenas os estados mais desenvolvidos são de fato autônomos no aspecto financeiro, ou seja, conseguem sobreviver independentemente dos repasses da União. É que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), atribuído aos Estados e equivalente a 25% do valor arrecadado em impostos no país, depende do grau maior ou menor de atividade econômica local. Por isso, haveria uma tendência de Estados e Municípios transferirem os custos de suas atividades para a União. Afinal, segundo Costa (2007), de um lado a União se beneficia da divisão de

competências e, do outro, Estados mais desenvolvidos são favorecidos no aspecto fiscal e tributário. A medida da desigualdade interfederativa: o estado número um em riqueza possui 35% da renda nacional; o top três, 60%; doze estados possuem, cada um, 1% do Produto Interno Bruto (PIB).

O STF, ao declarar o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário, destacou a inércia do poder público em cumprir com suas competências nesse setor. O voto do relator da ADPF 347, Ministro Marco Aurélio, frisa que a violação dos direitos fundamentais dos presos e a própria insegurança da sociedade decorreriam do mau funcionamento estrutural e histórico do Estado – União, estados e Distrito Federal, considerados os três Poderes. Daí a necessidade de se cobrar uma atuação coordenada e mutuamente complementar do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, dos diferentes níveis federativos, e não apenas de um único órgão ou entidade.

Ocorre que, segundo Fonte (2013), não se pode afirmar que todos os entes federativos assumam, ao mesmo tempo, a condição de devedores principais das atribuições constitucionais. Por isso, recai naturalmente sobre um deles o dever primário de prestar determinada política pública. Essa ideia prestigia a subsidiariedade em detrimento da solidariedade. A subsidiariedade importa atuação supletiva, colaborativa e complementar entre os entes federados (HORTA, 2002). Como a Constituição conferiu, no § 1º do artigo 25, protagonismo aos Estados-membros quanto ao desempenho de atribuições não mencionadas expressamente entre as da União e dos Municípios, as unidades federadas devem tomar frente e atuar, com precedência aos demais entes, nas competências omitidas de menção explícita pelo Poder Constituinte Originário.

No âmbito estadual, os governadores, enquanto chefes do Executivo, usufruem de vasta capacidade de condução da agenda, sobretudo pela prerrogativa privativa de iniciarem propostas legislativas sobre organização orçamentária e pelo poder de veto-sanção de que também dispõem(ANASTASIA, 2007).

No tocante à política penitenciária, a CF, em seu artigo 24, indica ser competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre o direito penitenciário. Não há disposição específica sobre a competência material para a instituição da política penitenciária. Razoável, nesse contexto, a evocação ao § 1º do artigo 25: "São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição". Com efeito, a Lei de Execuções Penais fala sobre a execução penal nos Estados ao menos no artigo 64, inciso

VIII, quando trata sobre a incumbência do Conselho Nacional de Política Penitenciária de inspecionar e fiscalizar a execução penal nos Estados, Territórios e Distrito Federal, e no artigo 87, parágrafo único, quando estende aos Estados a possibilidade de construção de unidades penitenciárias exclusivas para presos provisórios e condenados ao regime fechado em regime disciplinar diferenciado. Infere-se, pois, a primazia dos Estados quanto à execução penal de condenações impostas pela justiça estadual, o que, sabe-se, ser a maior parte.

Segundo o Justiça em Números 2018 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a Justiça Estadual responde por 91,5% dos 2,7 milhões de novos casos criminais que ingressaram no Poder Judiciário em 2017. Apenas para fins de comparação, quando se consideram os litígios em geral, a Justiça Estadual concentra 69,4% das demandas. A partir dessa interpretação, foca-se nos dados sobre o sistema penitenciário dos estados-membros e reflete-se sobre as virtudes e limitações desse ente federado em resolver questões de natureza penitenciária.

2.3 Os Custos do Direito, o orçamento e a execução de recursos financeiros

De acordo com Flávio Galdino (2005), a teoria dos custos do Direito, de Cass Suntein e Stephen Holmes considera que todos os direitos são positivos, visto exigirem todos o intermédio de atividades estatais para sua concretização. O autor observa que a implementação de direitos depende de escolhas sociais feitas através de mecanismos de política sujeitos à assimetria de acesso entre indivíduos mais ou menos influentes e mobilizados. Contudo, como se sabe, a razão de existir do Estado é garantir e concretizar direitos fundamentais. Todos os direitos envolvem custos, inclusive porque remédios jurisdicionais dependem do custeio institucional do judiciário, por exemplo. E, diante das limitações impostas pela finitude dos recursos públicos, impõem-se à sociedade as chamadas escolhas alocativas trágicas que importam na efetivação de determinado direito em detrimento de outro.

Um modelo didático para descrever a teoria da mudança, no contexto das políticas públicas, consiste na cadeia de resultados, descrita como o encadeamento de (a) insumos, (b) atividades, (c) produtos e (d) resultados. Insumos são recursos, como orçamento e equipe, afetos às atividades. Atividades consistem no trabalho voltado à geração de bens e serviços, ou seja, na transformação de insumos em produtos. Produtos são propriamente os bens ou serviços ofertados. Resultados correspondem ao uso dos produtos entregues, é dizer, ao momento em

que oferta e demanda se encontram. Portanto, os resultados nunca estão inteiramente sob o domínio do implementador da política pública (GERTLER, 2015).

Nesse contexto, os recursos financeiros constituem um dos principais insumos das políticas públicas. E, diante da finitude dos recursos, imperativo escolher criticamente em que e como o dinheiro público será prioritariamente empregado (BARCELLOS, 2008). A reposta a problemas estruturais, como o carcerário, precisa atentar-se às condições conjunturais, sobretudo num país continental como o Brasil. A "falta de diagnóstico tópico dos problemas", o apego por soluções geradas a nível nacional, o "déficit de planejamento suficiente" e a "execução desidiosa de regras padronizadas" resultam em "repostas de curto fôlego para problemas longevos, como que mitigando o incêndio daquele dia, de modo a não enfrentar suas causas" (PINTO, 2016). O caminho rumo à melhor qualidade no uso de recursos públicos envolve a noção de gasto público adequado: "resolutivo em face do problema" diagnosticado (PINTO, 2016).

Vigora no Brasil, desde a edição das Normas Gerais de Direito Financeiro, em 17 de março de 1964, via Lei 4.320, o chamado *orçamento-programa*, mecanismo de organização de objetivos, prioridades, metas e custos financeiros, que agrega planejamento e orçamento. A Lei de Responsabilidade Fiscal, instituída em 4 de maio de 2000, veio realçar os aspectos da programação e do controle financeiro estatal (VIGNOLI, 2014).

O modelo orçamentário brasileiro foi estruturado sequencialmente a partir da Constituição com o seguinte instrumental: i) Plano Plurianual (PPA); ii) Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO); iii) Lei Orçamentária Anual (LOA); iv) Decreto de Execução Orçamentária (DEO); v) Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO); vi) Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Aqui o objeto principal de estudo é o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), de periodicidade bimestral, elaborado a partir das ferramentas normativas que lhe antecedem. O orçamento-programa, afirma Vignoli (2014) naturalmente tende a estar alinhado às políticas econômico-fiscais e sociais e ao plano de governo eleito.

Execução orçamentária é interpretada na seara das despesas como despesa empenhada no exercício financeiro correspondente e presta-se à avaliação qualitativa e quantitativa quanto à implementação do orçamento-programa anteriormente desenhado. Empenho, nos termos do artigo 58 da Lei 4.320/64, é o ato de autoridade que gera para o Estado o dever de pagar. Como a concretização de despesas fica contingente à fluidez financeira das

receitas em caixa, monitorar e analisar a execução orçamentária significa, em última análise, aferir o cumprimento do orçamento-programa (VIGNOLI, 2014).

Cabe destacar ser o orçamento penitenciário que, como variável dependente, vai a reboque do tamanho da população prisional, de modo que mais recursos financeiros não significam necessariamente mais vagas no sistema prisional. De fato, para Jesus Filho (2017), "são os níveis de encarceramento que pautam os programas de construção de presídios" ou, dito de outro modo, "a política criminal geradora de encarceramento têm efeitos diretos sobre a expansão física penitenciária". A necessidade de recursos financeiros alcança o fornecimento de água, alimentação, remédios, produtos de limpeza e higiene, além de despesas de pessoal, com agentes penitenciários, por exemplo. Como a aposta na política de "tolerância zero" sobrecarrega sistema prisional e a evolução do orçamento, depois de crescer até o limite, passa não acompanhar na mesma proporção superpovoamento carcerário, as prisões tornam-se o "'depósito' dos indesejáveis" (WACQUANT, 2011).

Existe uma suspeita teórica de que o orçamento da administração penitenciária, por sua vez, multiplica-se em progressão geométrica, às custas do que é retirado de outras políticas públicas. E, quando o sistema carcerário fica insuportavelmente caro, o Estado-penitência lança mão de quatro estratégias: a) sacrificar a qualidade dos serviços dentro das instituições penitenciárias; b) valer-se de novidades tecnológicas, como filmagens, biometria e informatização, para otimizar a vigilância; c) repassar os custos das prisões a presos e familiares, mediante o faturamento de despesas como alimentação, lavanderia, energia elétrica e enfermagem; d) disseminar o subemprego desqualificado, o *workfare*, entre os presos (WACQUANT, 2011).

Conforme o incrementalismo, a destinação de recursos públicos não é definida sob o modelo orçamento base zero, mas em função de decisões laterais e incrementais não sujeitas a transformações substanciais, revelando-se uma espécie de força inercial. Exemplo do incrementalismo estaria na continuidade de previsão orçamentária para áreas estranhas à agenda política do governo eleito (SOUZA, 2006).

2.4 Debate e diagnósticos sobre o encarceramento no Brasil

Embora a superlotação carcerária seja apontada como raiz dos males do sistema penitenciário brasileiro, por exemplo, na declaração do estado de coisas inconstitucional pelo Supremo, em 2015, e, antes disso, no Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito

(CPI) da Câmara dos Deputados, em 2009, não há relato de pesquisas que se debrucem sobre o fenômeno carcerário brasileiro sob o prisma da superlotação. A superlotação é a razão entre o número de pessoas presas acima da capacidade prisional e a quantidade de vagas existente no sistema.

A literatura concentra a abordagem na taxa de encarceramento, tida como a razão do número de presos para cada 100.000 habitantes. Sob esse enfoque, um estudo, com dados de 1980 a 1995 divididos por estados, concluiu que o crescimento da taxa de encarceramento nos EUA não está associado ao aumento no índice de criminalidade, mas ao sucesso de republicanos nas eleições de nível estadual e à continuidade da segregação sócio racial (SMITH, 2004). Outra análise comparativa entre estados brasileiros, com dados de 2007 a 2014, explica a variação na taxa de encarceramento pelo nível de institucionalização do sistema de justiça (JESUS FILHO, 2017). Conforme um terceiro estudo, com dados de 2012, a variação da taxa de encarceramento nos estados brasileiros sofre a influência de quatro preditores: a taxa de urbanização e a proporção de jovens na população, de correlação positiva com as taxas de encarceramento; o voto em Dilma em 2010 e a desigualdade, correlacionados negativamente à taxa de encarceramento (ISRAEL, 2018).

O Método Generalizado dos Momentos em Sistema (*MGM-SIS*), proposto por Blundell e Bond (1998), foi usado para estimar os determinantes da taxa de criminalidade brasileira a partir de dados em painel para estados brasileiros no período 1984-1998, por tratar os problemas de endogeneidade e subnotificação (cifra negra), quando se concluiu que o grau de desigualdade de renda e a taxa de criminalidade do período anterior produzem efeito positivo sobre a taxa de criminalidade do período presente, enquanto o PIB per-capita, o nível de escolaridade, o grau de urbanização e o crescimento do PIB trazem efeitos negativos (KUME, 2004).

A motivação para o cometimento de crimes diferencia-se conforme o bem jurídico considerado. Nos crimes contra a vida, a interação social é a principal motivação; nos crimes contra os costumes, interação social e herança familiar; nos crimes contra o patrimônio, a condição econômica do indivíduo; no tráfico de drogas, questões econômicas, interação social e herança familiar. A pesquisa levou em conta dados do município de Santarém do período 2000-2010, quando a taxa de criminalidade cresceu 114,64%. O trabalho se desenvolveu a partir de modelo econométrico *probit*, adequado a variáveis dependentes qualitativas, e, para corrigir o viés de seleção, passou pelo procedimento de Heckman (GUIMARÃES, 2014).

Conforme estudo correlato, a polarização de renda tem efeito positivo significativo sobre a taxa de crimes contra o patrimônio. O resultado foi apurado a partir de modelos de auto-correlação espacial e *System GMM*, com dados dos municípios paulistas em corte transversal e em painel (THEODORO, 2011).

Outro estudo avalia em perspectiva econômica a associação entre o mercado de drogas e a criminalidade. A análise vale-se de dados em painel dos estados brasileiros, conforme o modelo econômico do crime de Becker. Ante a suspeita de efeitos não-observáveis, foi preciso recorrer a uma metodologia que tratasse a heterogeneidade entre os estados. Resultados: o mercado de drogas, a desigualdade de renda e a taxa de urbanização incrementam a criminalidade. Por outro lado, a rotatividade no mercado de trabalho é inversamente relacionada a criminalidade. No mais, os efeitos da segurança pública e da segurança privada sobre a criminalidade foram pouco significativos (SANTOS, 2007).

Uma pesquisa desenvolvida na Universidade de São Paulo (USP) revela que a justiça criminal não acolheu a proposta da Nova Lei de Drogas, editada em 2006 – Lei 11.343 –, de direcionar o usuário de drogas ao sistema de saúde pública. Como o diploma previu penas não privativas de liberdade para o usuário, mas, ao mesmo tempo, aumentou o tempo de prisão do traficante, sem estabelecer critérios precisos de diferenciação entre as quantidades indicativas de uso ou de tráfico, o sistema de justiça criminal passou a fazer essa distinção, chegando inclusive ser afetado por estigmas sociais relacionados a bairro, escolaridade e gênero. A análise empírica foi desenvolvida através de um modelo de série temporal interrompida, contrastando, trimestre a trimestre, de 2004 a 2009, nos bairros paulistas de Santa Cecília e Itaquera, as condenações por uso e por tráfico de drogas. Concluiu-se que, após 2006, quanto mais os anos passam maiores as chances de uma pessoa ser condenada por tráfico em comparação com o uso (CAMPOS, 2015).

Mais um achado: o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) tem desafiado precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF) e envidado esforços argumentativos no sentido de afastar, a todo custo, a substituição de prisões por penas alternativas, restritivas de direito, na modalidade privilegiada do crime de tráfico de drogas. A evidência é relevante, pois 28% dos homens e 62% das mulheres estão presos no Brasil por tráfico de drogas. A figura do "pequeno traficante" ou do "tráfico privilegiado" é perfeitamente compatível, segundo o STF, com a cominação de penas alternativas. Segundo a pesquisa, os argumentos contrários à substituição, centrados na gravidade abstrata do crime de tráfico, são frequentes e diversos,

girando em torno da lei, da inadequação das penas alternativas cumulada à suposta adequação da pena de prisão - sobretudo, em regime fechado - e de uma preconcepção sobre o tráfico, o traficante e as drogas. Na conclusão, destaca-se a debilidade do código penal que prioriza a prisão e submete as penas alternativas aos embaraços de um procedimento de substituição, com uma série de requisitos, entre os quais a quantidade da pena. Daí a pertinente crítica a ordem antinatural estabelecida: "primeiro se decide a quantidade para depois decidir a qualidade" da pena. (MACHADO *et al*, 2018).

O efeito inercial nas taxas de crimes violentos letais e intencionais nos estados brasileiros já foi demonstrado mediante estimador *system GMM* (Arellano e Bover 1995; Blundell e Bond 1998). Cerca de 50% da letalidade de um período perpetua-se para o próximo. Em contraponto, o efeito dissuasório dos gastos com segurança não foi constatado, mas, em compensação, o aumento na escolaridade parece reduzir o índice de letalidade nos estados brasileiros (SANTOS, 2009).

Também já se apurou que, no município de São Paulo, ações de segurança pública são menos importantes como fatores explicativos para a redução nos níveis de homicídios que o controle para taxa de desemprego e a proporção de jovens, o que reforça a relevância dos fatores socioeconômicos e demográficos no cenário da segurança. A metodologia de investigação envolveu análise na série temporal 1996-2008 (PERES, 2012).

O efetivo policial, as taxas de encarceramento, o acesso a armas de fogo, a drogas ilícitas, a ingestão de bebidas alcoólicas, além de fatores socioeconômicos, demográficos, de justiça criminal e criminógenos, explicam 66% da variação da taxa de homicídios no período de 1979 a 2007. Outro achado foi a confluência das taxas de homicídios nas unidades federativas brasileiras, aparentemente aquecida pela internalização territorial do tráfico de drogas (CERQUEIRA, 2014).

Outro achado: o efeito do crescimento da população carcerária brasileira sobre a taxa de homicídios é quase nulo. Foi a conclusão do estudo que acompanhou as duas variáveis no período 2003-2012. Enquanto a taxa de encarceramento se mostrou crescente, a taxa de homicídio ficou estável ao longo do tempo. A pesquisa também se valeu da abordagem da Economia do Crime proposta por Becker (1968) e de modelos econométricos estimados pelo *system* GMM (GAULEZ, 2016).

O sistema penitenciário brasileiro, mais especificamente do Paraná, já foi analisado à luz dos ensinamentos de *David Garland* e *Loïc Wacquant*, quando se constatou o papel do

modelo prisional paranaense de conter os desajustes das desigualdades sociais. Reportou-se, inclusive, a oferta de “tratamento penal” especializado ao custo mensal de R$ 1.200, por preso, em estabelecimentos carcerários geridos por empresas privadas de segurança (BONDEZAN, 2011).

Outra pesquisa concluiu, com base nas mesmas teorias, que o sistema penitenciário brasileiro vive o paradoxo de racionalidades legislativas distintas e concomitantes. De um lado, o acirramento do punitivismo, após a edição da lei de crimes hediondos na década de 1990. De outro, a previsão legal de medidas ressocializadoras, preventivas e de penas alternativas à prisão (RODRIGUES, 2016).

Um diagnóstico recente de Jesus Filho (2017) sobre a política penitenciária brasileira aponta uma gestão prisional "compartilhada de forma não planejada e não coordenada”. Isso significa que “a atuação do Judiciário se dá independentemente da atuação da administração prisional”. Como se sabe, o papel do Judiciário é fundamental, já que é esse o Poder que controla o ingresso e a saída de presos dos estabelecimentos prisionais. Embora a “ausência de projetos no campo das políticas penitenciárias” possa ser uma das explicações para a gravidade do problema carcerário, é forte a leitura de que “o Judiciário está orientado ao punitivismo seletivo”, onde a garantia da ordem prevalece sobre a afirmação do Estado Democrático de Direito.

Em "A seletividade do sistema prisional brasileiro e o perfil da população carcerária: um debate oportuno", Felipe Mattos Monteiro e Gabriela Ribeiro Cardoso (2013) concluem que a primazia de uma postura repressiva, em detrimento da prevenção sócio humanitária, só contribui para o crescimento da população carcerária sem nenhuma diminuição nas taxas de criminalidade. Em poucas palavras, prender não necessariamente resolve. Entre 1995 e 2010, o Brasil gastou 92% dos recursos do fundo penitenciário em construção, ampliação e reforma de presídios, 3% na educação de internos e outros 5% em penas alternativas. E o número de vagas no sistema mais que dobrou, passando de 135.710, em 2000, para 281.520, em 2010, o que, no entanto, não foi suficiente nem para estabilizar o déficit de vagas, pois a população carcerária, no mesmo período, saltou, como visto, de 232.755 para 496.251 presos. Quanto ao perfil da população carcerária: a) 76% dos presos estavam na faixa etária de 18 a 34 anos; b) 77% não tiveram instrução além do ensino fundamental; c) 60% eram negros. Nos testes de correlação entre a taxa da população criminal e os tipos de ocorrências criminais, Felipe Mattos Monteiro e Gabriela Ribeiro Cardoso chegam ao seguinte achado: a taxa de crimes contra a propriedade,

em que os autores são mais facilmente descobertos, teve correlação com a taxa da população carcerária; o mesmo não se verificou com a taxa de crimes violentos letais.

Também Ana Paula de Barcellos sugere que pessoas com baixo nível de instrução e de renda, sobretudo negras ou pardas, estão, pelas estatísticas, na mira do sistema prisional (BARCELLOS, 2010). Portanto, prevalecendo a lógica exposta, pode-se inferir que quanto maior a parcela da população relegada a baixos níveis de instrução, de emprego e/ou de renda mais superlotado estará o sistema carcerário.

A partir do cenário do encarceramento no Brasil, desenvolvido neste tópico, constrói-se a seguinte hipótese, aqui chamada de "hipótese financeira":

H2: quanto maior o volume de recursos investidos na política penitenciária, menor a superlotação carcerária. Ou seja, supõe-se que, ao longo do tempo, ocorra maior redução no indicador superlotação carcerária em estados em que haja maior volume de execução de recursos do FUNPEN.

3 DADOS E TÉCNICAS

A pesquisa se vale do método hipotético-dedutivo e estuda o problema da superpopulação carcerária principalmente por meio da abordagem empírica. Sob certa perspectiva, a pesquisa empírica em Direito flerta com o realismo jurídico de origem estadunidense, cujos principais pressupostos seriam, entre outros: (i) a ênfase na transformação em detrimento da manutenção do *status quo*; (ii) a crença na capacidade criativa dos operadores do Direito; (iii) a visão instrumental do Direito enquanto caminho rumo aos objetivos sociais, e não como um destino ou um fim em si mesmo; (iv) o foco de pesquisa no exame dos fatos sociais; (v) a rejeição do estudo normativo abstrato como cerne da ciência jurídica (STRECK, 2017).

3.1 Base de dados

A base de dados utilizada para análise empírica é composta por informações advindas de diversas fontes5. Há informações censitárias do sistema prisional, sobre questões financeiro-orçamentárias, sobre a Justiça Criminal e sobre aspectos demográficos e socioeconômicos, todas elas abarcando o período posterior à declaração do estado de coisas inconstitucional pelo STF, compreendendo o quatriênio de 2015 a 2018. Os estados-membros foram tomados como unidade de análise. A descrição das variáveis e de suas fontes correspondentes está sintetizada na tabela abaixo:

[5] A base de dados será disponibilizada ao público interessado por contato via e-mail e também estará acessível em repositório público de livre acesso tão logo o trabalho seja publicado.

Tabela 1 – Variáveis e fontes de dados

Variável	Descrição	Fonte
Funpen recebido	Recurso financeiro recebido fundo a fundo pela unidade federada (UF) por transferência obrigatória da União via Funpen. Valor expresso em reais (R$).	Depen/MJSP
Funpen utilizado	Quantia gasta pela UF do recurso recebido via Funpen. Valor expresso em reais (R$).	Depen/MJSP
Funpen pendente	Saldo remanescente do recurso recebido via Funpen. Valor expresso em reais (R$).	Depen/MJSP
Funpen execução	Proporção de uso do recurso financeiro recebido via Funpen. Valor expresso em percentagem (%).	Depen/MJSP
Orçado	Dotação orçamentária prevista pela UF sob a rubrica Custódia e Reintegração Social. Valor expresso em reais (R$).	RREOs/UFs
Executado	Despesa empenhada sob a rubrica Custódia e Reintegração Social. Valor expresso em reais (R$).	RREOs/UFs
Saldo	Sobra orçamentária decorrente de inexecução na rubrica Custódia e Reintegração Social. Valor expresso em reais (R$).	RREOs/UFs
Vinculação	Proporção de execução orçamentária estadual sob a rubrica Custódia e Reintegração Social. Valor expresso em percentagem (%).	RREOs/UFs
Unidades	Quantidade de unidades penitenciárias ativas. Valor expresso em número cardinal (n).	DMF/CNJ
Vagas	Quantidade de vagas existentes nos presídios locais. Valor expresso em número cardinal (n).	DMF/CNJ
Presos	Quantidade total de encarcerados nos presídios locais. O número engloba presos provisórios e sentenciados. Valor expresso em número cardinal (n).	DMF/CNJ
Déficit	Diferença entre os números de presos e vagas existentes. Valor expresso em número cardinal (n).	DMF/CNJ
Presos provisórios	Percentual de presos sem condenação criminal definitiva em relação ao total encarcerados nos presídios locais. Valor expresso em percentagem (%).	DMF/CNJ
Novos casos criminais	Quantidade de novos casos criminais ingressos na Justiça Estadual, excluídas as execuções penais. Valor expresso em número cardinal (n).	Justiça em Números (CNJ)
Casos criminais pendentes	Quantidade de casos criminais pendentes de julgamento na Justiça Estadual, excluídas as execuções penais. Valor expresso em número cardinal (n).	Justiça em Números (CNJ)
Tempo após 2º grau	Tempo médio de tramitação dos processos criminais baixados no 2º grau e nos tribunais superiores, por UF. Valor expresso em número de meses (m).	Justiça em Números (CNJ)
Tempo em 1º grau	Tempo médio de tramitação dos processos criminais baixados na fase de conhecimento do 1º grau, por UF. Valor expresso em número de meses (m).	Justiça em Números (CNJ)
Tempo execuções privativas	Tempo médio de tramitação dos processos de execução penal baixados do 1º grau, por tribunal, em vara privativa de liberdade. Valor expresso em número de meses (m).	Justiça em Números (CNJ)
Jovens	População com idade entre 18 e 24 anos (mil pessoas).	PNAD/IBGE
População negra	População autodeclarada preta ou parda (mil pessoas).	PNAD/IBGE
População total	Soma de todos os habitantes (mil pessoas).	PNAD/IBGE
Pessoas desocupadas	Pessoas de 14 anos ou mais de idade, desocupadas na semana de referência (mil pessoas)	PNAD/IBGE
Renda média	Rendimento médio nominal de todos os trabalhos, efetivamente recebido no mês de referência, pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho (reais).	PNAD/IBGE

Os dados do FUNPEN foram solicitados pela área de contato no sítio do Ministério da Justiça e Segurança Pública e fornecidos, via e-mail, pela Diretoria de Políticas Penitenciárias do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Constam da base os valores repassados, fundo a fundo, e executados por estados e Distrito Federal em 2016, 2017 e 2018.

Os dados da execução orçamentária estadual foram coletados mediante acesso ao Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), em regra no sítio de transparência de cada estado. A coleta, nas 27 UFs, focou no RREO relativo ao sexto e último bimestre do ano e contemplou os exercícios de 2015 a 2018.

A União conduz o modelo sob o qual as informações de finanças públicas são registradas e expostas. A Portaria 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), estabelece a classificação funcional e constitui uma série de funções e subfunções predeterminadas, sob as quais os gastos públicos se organizam. Entre as subfunções da Portaria MOG 42/99, "a subfunção 421 – Custódia e Reintegração Social é a que melhor reflete a natureza das despesas com o sistema prisional e socioeducativo" (LIMA et al, 2017, p. 79). Apesar da diretriz da União, não há necessariamente uma "padronização na contabilização das despesas pelos diferentes entes federativos", de modo que os gastos podem estar dispersos "em diferentes funções e subfunções dentro dos demonstrativos de orçamento e execução orçamentária das UFs, tornando árdua a tarefa de tentar estimá-las".

Os dados do sistema prisional foram obtidos do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A base veio desagregada, no espaço, por unidade penitenciária e, no tempo, mensalmente, de 2015 a 2018. Como os dados do financiamento penitenciário – FUNPEN e dotações orçamentárias estaduais – são anualizados, a primeira ideia seria usar os dados prisionais de dezembro de cada ano. Ocorre que havia muita imprecisão e subnotificação, sobretudo em dezembro de 2018, com diversos estados-membros declarando os números de apenas parte de suas unidades penitenciárias. Por isso, restou a opção pelos dados de setembro de cada exercício, inclusive para sincronizar a anualidade com a declaração do estado de coisas inconstitucional pelo STF na ADPF 347.

Os dados da Justiça Criminal vieram da base fornecida pelo DMF/CNJ (presos provisórios) e do relatório Justiça em Números do CNJ, de que foram extraídas as variáveis quantitativas: a) casos criminais pendentes; b) tempo médio de trâmite dos processos criminais baixados após o 2º grau (meses); c) tempo médio de trâmite dos processos criminais baixados

após o conhecimento em 1º grau (meses); d) tempo médio de trâmite das execuções penais baixadas em varas privativas de execução penal (meses).

Quanto à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios contínua trimestral (PNAD), com abrangência geográfica em todo o território nacional e de divulgação trimestral, a pesquisa emprega indicadores colhidos das seguintes fontes: a) Tabela 5918 – População, por grupos de idade [variável jovens (18 a 24 anos)]; b) Tabela 6403 – População, por cor ou raça [variáveis população total e população negra (soma de pretos e pardos)]; c) Tabela 6402 – Pessoas de 14 anos ou mais de idade, total, na força de trabalho, ocupadas, desocupadas, fora da força de trabalho, e respectivas taxas e níveis, por cor ou raça [variável pessoas de 14 anos ou mais de idade, desocupadas na semana de referência (mil pessoas)]; d) Tabela 5429 – Rendimento médio nominal, habitualmente recebido por mês e efetivamente recebido no mês de referência, do trabalho principal e de todos os trabalhos, por sexo [renda média total].

3.2 Indicador de superlotação carcerária

Segundo Jannuzzi (2016), todo indicador é, como uma fotografia ou um filme, um recorte representativo e simplificado da realidade. Cuida-se, aprofunda o autor, "de um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou a respeito de mudanças que nela estão se processando" (JANNUZZI, 2017). Em síntese, todo indicador é uma ferramenta instrumental que conecta os conceitos teórico-abstratos às evidências concretas do mundo dos fatos. É, portanto, na expressão de Jannuzzi, um conceito-medida, um recurso metodológico útil à pesquisa acadêmica, sobretudo à pesquisa de aplicação prática.

Toma-se aqui por superlotação carcerária a razão percentual entre quantidade de pessoas presas para além do número de vagas, ou seja, a superlotação representa o contingente prisional excedente à capacidade penitenciária máxima, de modo que a percentagem contrapõe, à lotação possível, o número de presos a mais em relação à quantidade de vagas. Trata-se de conceito mais restrito e específico que o da taxa de ocupação – razão entre o total de presos e o número de vagas – e o da taxa de encarceramento – razão entre o número de presos para cada 100 mil habitantes. Segue fórmula abaixo:

Equação 1 – Fórmula da superlotação carcerária

Superlotação carcerária = (presos – vagas) / vagas*100

3.3 Testes estatísticos

Sobre a análise dos dados, utilizam-se as técnicas quantitativas. O procedimento estatístico envolve análise de dados em painel, variando no espaço por UF e no tempo anualmente. A análise cobre o período de 2015 a 2018. São feitas análises descritivas e inferenciais. A primeira envolve a exposição dos dados em tabela e em gráficos, primeiro agregados a nível nacional e, depois, desdobrados por unidade federada. A segunda compreende a análise de regressão linear múltipla com dados em painel. Tem-se por regressão múltipla a modelagem estatística com mais de uma variável explicativa (HAIR JR, 2009). Dados longitudinais ou em painel são os formados por observações distribuídas no espaço – aqui as unidades federadas (UFs) são os indivíduos observados – e no tempo – no caso, a periodicidade é anual, de 2015 a 2018. Trata-se de um painel do tipo curto (T < N), onde T = 4 (anos) e N = 27 (UFs), totalizando 108 observações potenciais.

Na etapa inferencial da análise, a modelagem foi rodada de maneira progressiva, com a evolução a partir de modelos mais simples rumo a modelos mais complexos, com a segmentação das variáveis, conforme a coerência teórica, avaliando-se, de início, a influência dos dados financeiros – do FUNPEN e da dotação orçamentária estadual –, posteriormente das variáveis de Justiça Criminal, seguida de variáveis demográficas e socioeconômicas sobre a superlotação carcerária. Cumpre relatar que as variáveis financeiras – FUNPEN utilizado e execução orçamentária estadual – foram submetidas a escala logarítmica para evitar distorções nos modelos de regressão em que elas foram inseridas.

Para apurar o modelo de estimação mais adequado, decompôs-se a variância da variável dependente (*superlotação carcerária*) e das variáveis explicativas sob estudo. A decomposição de variância afere, para cada variável, se a alteração é maior comparativamente entre indivíduos (*between*) ou internamente ao longo do tempo para cada indivíduo (*within*), de modo a indicar o modelo de estimação mais adequado, consideradas as variáveis sob análise. Uma variância *within* maior que a *between* sugere mais diferença interna na série histórica de cada indivíduo que externamente entre os indivíduos ao longo do tempo, recomendando

modelos de regressão por efeitos fixos. A variância *between* maior que a *within*, por outro lado, indica mais diferença entre os indivíduos ao longo do tempo do que na série histórica individual de cada um, sinalizando para modelos de estimação por efeitos aleatórios. Enquanto a modelagem por efeitos fixos substitui os efeitos individuais pela discrepância de médias, os modelos de estimação por efeitos aleatórios consideram simultaneamente as variações *within* (no tempo) e *between* (no espaço) entre os dados (FÁVERO, 2017).

4 SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL: ANÁLISE DE DADOS

A análise de dados está organizada em duas etapas: uma dedicada à estatística descritiva; outra, a testes de estatística inferencial.

4.1 Análise de dados descritiva

4.1.1 A constitucionalização estadual da política penitenciária

As bases constitucionais do federalismo brasileiro estão desenhadas principalmente nos artigos 20 a 25 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (COSTA, 2017, p. 215). No tocante aos estados federados, o dispositivo mais importante é o artigo 25 da CF. Ali se prevê a autonomia estadual, desdobrada na autolegislação, no autogoverno e na autoadministração (SILVA, 2014, p. 287). A autolegislação é a decorrência primeira da autonomia estadual e principia-se com a previsão de que os estados-membros editem suas próprias constituições estaduais, mediante o exercício do poder constituinte decorrente, notadamente, de segundou grau, e, por isso mesmo, subordinado e condicionado aos princípios e limites da Constituição Federal (SILVA, 2014, p. 288).

Embora direito e políticas públicas não se confundam, a positivação de regras sobre dada política pública representa uma institucionalidade jurídica essencial à concretização da respectiva finalidade no plano material dos fatos (BUCCI, 2009). Se a enunciação de uma política pública, em qualquer nível normativo, importa autovinculação (VALLE, 2007), a enunciação a nível de constituição estadual estampa uma autovinculação qualificada, na medida em que o procedimento para alterar um diploma constitucional é mais dificultoso quando comparado aos das leis infraconstitucionais. Logo, essa institucionalização, além de facilitar o processo decisório e acelerar o ciclo da política pública, confere certa segurança e estabilidade às práticas normatizadas (BUCCI, 2009).

A fim de aferir se as constituições estaduais dispõem sobre a política penitenciária, a pesquisa se debruçou sobre os textos locais considerando constitucionalizada a política se previstos capítulos ou dispositivos específicos sobre a política penitenciária ou ainda sobre direitos além dos já previstos no catálogo da Constituição Federal para os custodiados. Entendeu-se, por outro lado, não constitucionalizada a política se ausente a menção ao sistema penitenciário/carcerário/prisional ou se a constituição estadual apenas repete a competência legislativa concorrente para o direito penitenciário (já prevista na CF) ou simplesmente estabelece competência fiscalizatória de estabelecimentos prisionais pelo Ministério Público ou

pela Defensoria Pública. Os resultados estão expostos sinteticamente na figura abaixo e literalmente no quadro em apêndice.

Figura 1 – Constitucionalização estadual da política penitenciária

Fonte: dados coletados pelo autor conforme o quadro 2 em apêndice

Contrastada essa informação com a da superlotação carcerária, viu-se que unidades federadas regidas por constituições estaduais ou por lei orgânica, no caso do Distrito Federal, que dispuseram sobre a política penitenciária tiveram, entre 2015 e 2018, uma média de superlotação de 68%. Já os estados cujo poder constituinte decorrente deixou de normatizar a política penitenciária ficaram com uma média de superlotação levemente superior, de 70%.

Interessante notar alguns detalhes da constitucionalização estadual da política penitenciária. A constituição do estado do Espírito Santo (ES) possibilita a participação popular na elaboração da política penitenciária: “Art. 132. § 1º - Fica assegurada, na forma da lei, a participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação da política penitenciária estadual”.

A constituição do estado do Rio de Janeiro (RJ), mesmo estabelecendo uma série de direitos dos presos para além dos previstos na CRFB, parece ter encampado a máxima de que "o nível de vida nas prisões não deve estar acima do nível de vida mais baixo da população

livre", sob pena de comprometer o efeito dissuasório da pena, denunciada por Rusche e Kirchheimer (2004): “Art. 27. § 9º Os princípios estabelecidos neste artigo não poderão superar a garantia de assistência semelhante ao cidadão livre, de baixa renda”.

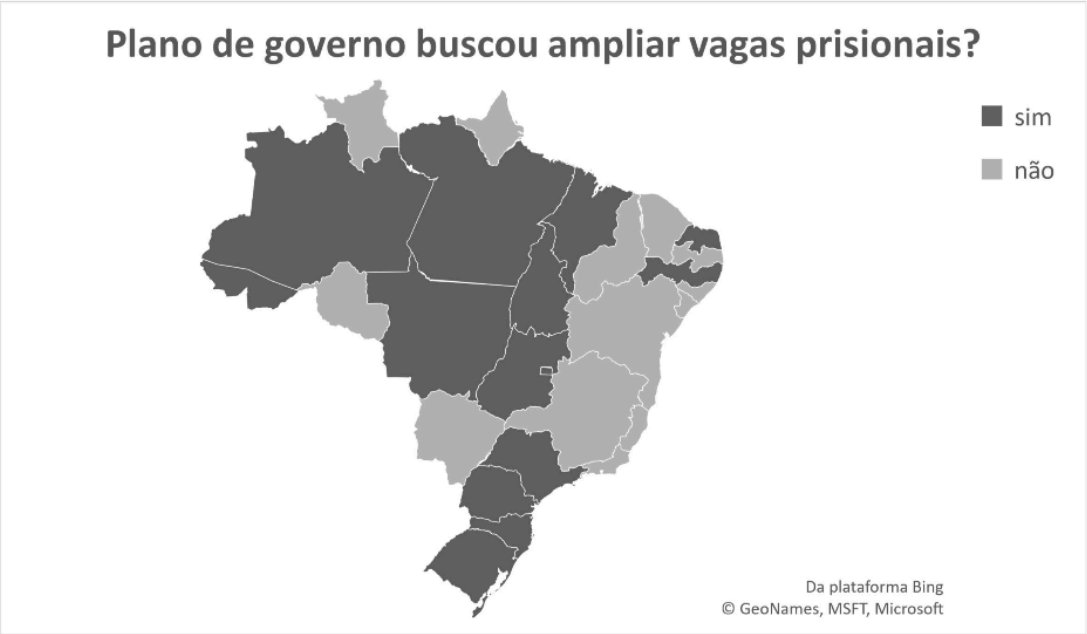
A constituição do estado do Mato Grosso (MT) adotou expressamente uma das estratégias, reveladas por Loïc Wacquant (2011), usadas por países lá fora para reduzir gastos com o sistema carcerário: repassar os custos das prisões a presos e familiares, mediante o faturamento de despesas como alimentação, lavanderia, energia elétrica e enfermagem. Com efeito, dispõe a constituição do MT: “Art. 90 O Estado será ressarcido pelo preso, na medida de suas possibilidades, das despesas decorrentes da execução da pena e da medida de segurança.”.

A constituição do estado da Paraíba (PB) proíbe o levantamento de presídios em áreas urbanas: “Art. 187. O Estado só poderá construir penitenciárias em área não compreendida no perímetro urbano”.

4.1.2 A política penitenciária no plano de governo

A primeira das etapas do ciclo ou do processo de formulação de políticas públicas é a inclusão do problema na agenda (PINTO, 2008). É que o plano de governo eleito estabelece as macro diretrizes e prioridades a serem desenvolvidas pela máquina pública (REIS, 2018). O exame de conteúdo dos manifestos eleitorais constitui elemento válido de análise, mediante o qual textos são transformados em dados (TAROUCO, VIEIRA e MADEIRA, 2015). Na busca de conferir se os governadores eleitos para o período de 2015 a 2018 conceberam a superlotação carcerária como um dos problemas a serem prioritariamente enfrentados, analisou-se o plano de governo dos 27 governadores eleitos em 2014, verificando a existência, ou não, de menção à necessidade de ampliação das vagas no sistema prisional. Os resultados estão expostos na figura abaixo e no quadro em apêndice.

Figura 2 – Previsão de ampliação de vagas prisionais no plano de governo do partido eleito em 2014 para o executivo estadual (2015-2018)



Fonte: dados coletados pelo autor conforme o quadro 3 em apêndice

A média geral de superlotação carcerária no Brasil foi de 58% em 2015 para 80% em 2018. Estados cujos governadores prometeram a ampliação de vagas prisionais tinham, em 2015, uma média de superlotação carcerária de 65% e chegaram em 2018 à média de 82%, é dizer, estando 12% acima da média geral, ficaram, no fim de período, 2,5% acima da média geral. Certamente pelo fato de já terem um déficit de vagas considerável é que o tema foi pautado na campanha eleitoral. Unidades federadas cujos governadores não mencionaram, no plano de governo, a necessidade de ampliação exibiam em 2015 uma superlotação carcerária média de 52% e chegaram em 2018 à média de 78%, ou seja, estando 11,5% abaixo da média geral, ficaram, no fim do período, apenas 2,5% abaixo da média geral.

Em síntese, o fato de o problema da superlotação ter sido elencado, ou não, no plano de governo do gestor eleito parece ter feito o desempenho relativo da unidade federada, em termos de superlotação carcerária, melhorar ou piorar, respectivamente. O governador eleito no estado de Amazonas (AM), José Melo (PROS), propôs não apenas aumentar o número de vagas prisionais, mas, inclusive, reduzindo os custos de manutenção, via Parceria-Público Privada. Uma proposta concreta de ressocialização trazida no plano de governo de Simão Jatene (PSDB) para o estado do Pará (PA) foi o abrir "microcrédito para egressos do Sistema Penitenciário, para ajudar na reinserção social, contribuindo para evitar o retorno à criminalidade".

4.1.3 O Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN)

O FUNPEN foi criado pela Lei Complementar 79/94 para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e de aprimoramento do sistema penitenciário nacional. Os números agregados a nível nacional revelam que, dos R$ 2,2 bilhões contingenciados no FUNPEN até 2015, R$ 1,861 bilhões foram de fato repassados às 27 UFs, nos três anos subsequentes, o que corresponde a cerca de 85% (Tabela 2).

Observa-se que tanto o repasse às UFs quanto a execução desses recursos vêm numa trajetória decrescente. A situação levou à alteração nas regras de utilização do recurso. Inicialmente, a devolução dos recursos repassados, em caso de não execução, estava prevista para o dia 31 de dezembro do exercício do repasse (art. 6º da Portaria 1.414, de 26 de dezembro de 2016), mas foi sucessivamente prorrogada, primeiro para 31 de dezembro de 2018 (Portaria 1.171, de 14 de dezembro de 2017) e depois para 31 de dezembro de 2019 (Portaria 222, de 29 de novembro de 2018). Logo, ainda está aberta a possibilidade de uso dos recursos, de modo que a tabela abaixo apenas reflete o estágio de execução do FUNPEN até agosto de 2019.

Tabela 2 – Repasse e execução do FUNPEN a nível nacional

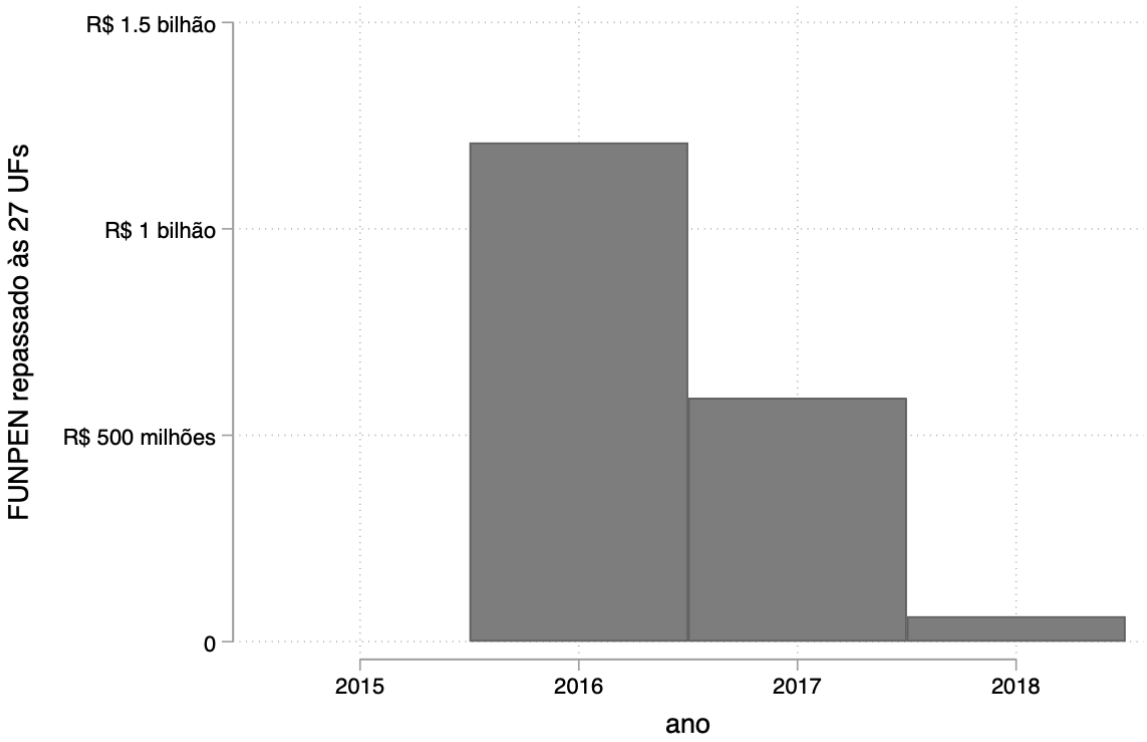
Ano	FUNPEN repassado às UFs	FUNPEN executado	Saldo pendente	Execução (%)
2015	0	0	R$ 2,2 bilhões	0,00%
2016	R$ 1,209 bilhões	R$ 451,4 milhões	R$ 757,8 milhões	37,32%
2017	R$ 590,6 milhões	R$ 136,9 milhões	R$ 453,7 milhões	23,18%
2018	R$ 61,5 milhões	R$ 15,7 milhões	59,8 milhões	2,56%
Total	**R$ 1,861 bilhões**	**R$ 590 milhões**	**R$ 1,271 bilhões**	**31,69%**

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), Ministério da Justiça e Segurança Pública

E por que os recursos do FUNPEN ficaram cada vez mais escassos? Como resposta ao julgamento do Supremo, foi editada a Medida Provisória (MP) 755/2016, que incluiu o art. 3º-A na Lei Complementar 79/94 dispondo que a União repassaria obrigatoriamente a Estados, Distrito Federal e Municípios, até 31 de dezembro de 2017, até 75% da dotação orçamentária do FUNPEN, em 2018, até 45%, em 2019, até 25%, e, nos exercícios subsequentes, 40%. Não convertida em lei a primeira MP, o regramento foi reeditado através da MP 781/2017, que, convertida na Lei 13.500/2017, passou a excluir dos percentuais obrigatórios as despesas com custeio e investimento do próprio Departamento Penitenciário Nacional (Depen). A mesma Lei 13.500/2017 começou a esvaziar o fundo, ao revogar a previsão de que 50% das custas judiciais

da União compunham o FUNPEN (art. 2º, inciso VII, da Lei Complementar 74/94). Aprofundando a desidratação do fundo, a Lei 13.756/2018 revogou a previsão que incluía nos recursos do FUNPEN 3% do produto arrecadado com concursos de prognósticos, sorteios e loterias. No novo regramento, o FUNPEN passou a contar, a partir de 2019, com 0,5% do arrecadado com a loteria federal, 3% da loteria de prognósticos numéricos e 0,5% da loteria de prognóstico específico. A figura abaixo expressa visualmente a redução no montante dos repasses.

Figura 3 – Evolução dos repasses do FUNPEN de 2015 a 2018



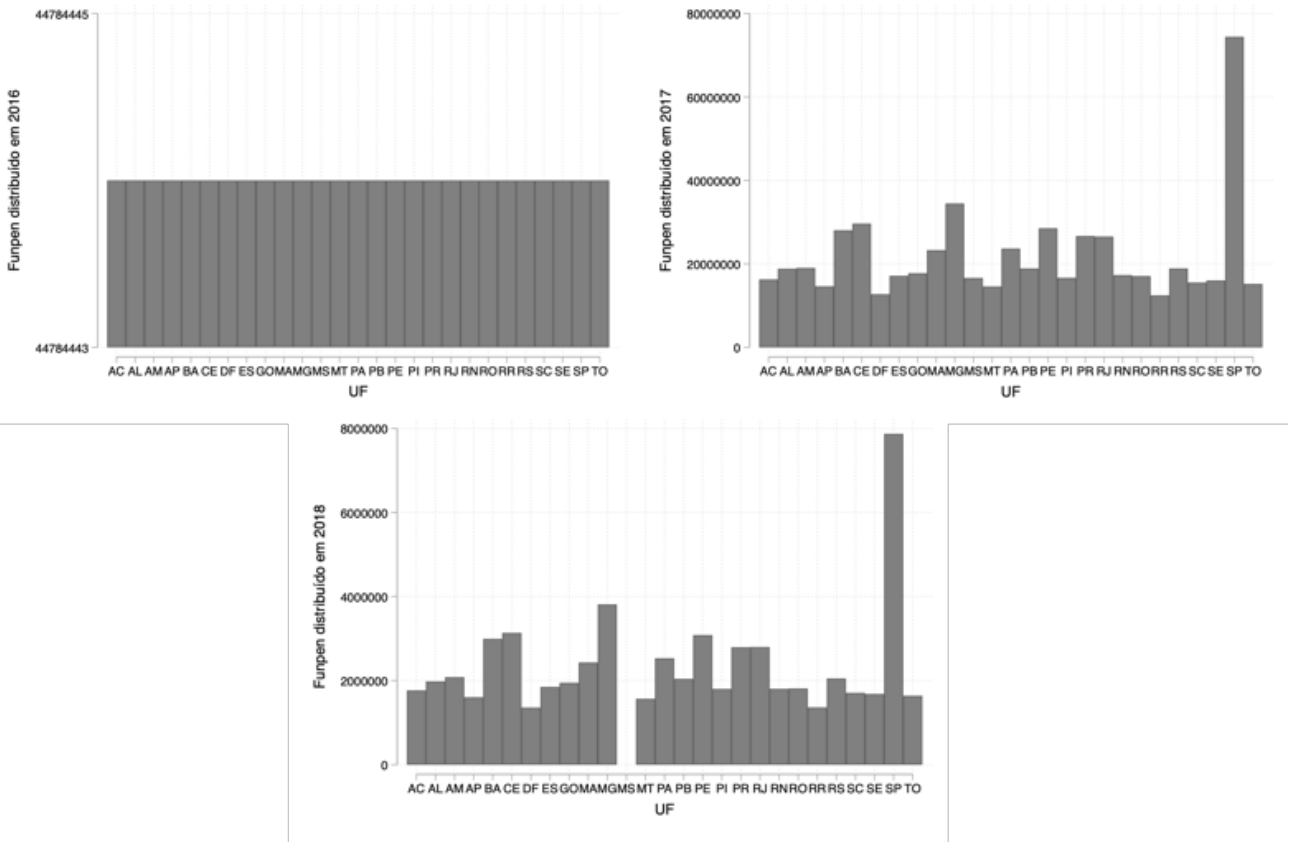
Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), Ministério da Justiça e Segurança Pública

Os critérios de partilha entre as unidades federadas também se modificaram ao longo do tempo. Em 2016, o maior montante de repasse do FUNPEN (R$ 1,209 bilhões) foi repartido igualmente entre as 27 UFs, ou seja, desprezando-se a proporção maior ou menor no número de presos, de modo que cada estado recebeu exatamente o mesmo repasse: 44,784 milhões de reais. Foi a portaria 1.414, de 26 de dezembro de 2016, o primeiro ato normativo a expressar formalmente um critério de partilha do FUNPEN, estabelecendo que os recursos para

infraestrutura e modernização do sistema penal seriam divididos igualitariamente, e os destinados à promoção de cidadania, alternativas penais, controle social, capacitação e qualificação, repartidos 40% de forma igualitária entre as UFs, 50% de forma proporcional ao número de presos e os 10% restantes seriam destinados aos Municípios.

Posteriormente a Lei 13.500, de 26 de outubro de 2017, incluiu o § 7º no art. 3º-A da Lei Complementar 79/94, dispondo que, na partilha do FUNPEN, 10% seriam distribuídos de maneira igualitária aos Municípios em que situados estabelecimentos penais e os 90% restantes, designados aos fundos estaduais, seriam divididos: a) 30% conforme as regras do Fundo de Participação dos Estados (FPE); b) 30% na proporção do número de presos; c) 30% de forma igualitária entre as 27 UFs. Com as novas regras, os repasses do FUNPEN em 2017 e 2018 passaram a desigualar as unidades.

Figura 4 – Repasses do FUNPEN por UF em 2016, 2017 e 2018



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), Ministério da Justiça e Segurança Pública

Em 2018, o repasse foi reduzido em um dígito. Para visualizar essa dimensão, basta conferir que o estado de São Paulo (SP), tendo recebido R$ 74,4 milhões em 2017, recebeu R$

7,8 milhões via FUNPEN em 2018. Outro detalhe, na distribuição do FUNPEN em 2018, fica por conta do estado do Mato Grosso do Sul (MS), que não recebeu nenhum repasse do fundo. O Depen não esclareceu os motivos pelos quais não houve repasse do FUNPEN para Mato Grosso do Sul em 2018[6]. Possível ter havido o descumprimento de alguma das condicionantes do fundo. A condicionante mais recente foi criada pela Lei 13.675, de 11 de junho de 2018, que incluiu o § 4º no art. 3º-A da Lei Complementar 79/94, proibindo de receberem recursos do FUNPEN entes federados em débito com o dever de fornecer e de atualizar seus dados no Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp).

Sendo a superlotação carcerária um dos problemas centrais no estado de coisas do sistema penitenciário brasileiro, segundo o STF, é pertinente avaliar até que ponto os recursos do FUNPEN foram vinculados à reforma e à construção de presídios. Afinal, o rol de possibilidades de aplicação alcança, além da "construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais" (inciso I), outros 16 itens (art. 3º da Lei Complementar 79/94)[7]. Pela Portaria 1.414/2016, até 50% dos recursos do FUNPEN destinados ao aprimoramento da infraestrutura e modernização do sistema penal seriam empregados especificamente na construção de novos estabelecimentos penais de regime fechado (art. 1º, § 1º). Posteriormente a Lei Complementar 79/94 passou a estabelecer, no art. 3º, § 5º, na redação dada pela Lei

---

[6] O questionamento foi encaminhado via e-mail, mas o Depen não respondeu nem tampouco forneceu número de protocolo.

[7] Art. 3º Os recursos do FUNPEN serão aplicados em: I - construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais; II - manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança; III - formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário; IV - aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento e à segurança dos estabelecimentos penais; V - implantação de medidas pedagógicas relacionadas ao trabalho profissionalizante do preso e do internado; VI - formação educacional e cultural do preso e do internado; VII - elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, inclusive por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizantes; VIII - programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes; IX - programa de assistência às vítimas de crime; X - programa de assistência aos dependentes de presos e internados; XI - participação de representantes oficiais em eventos científicos sobre matéria penal, penitenciária ou criminológica, realizados no Brasil ou no exterior; XII - publicações e programas de pesquisa científica na área penal, penitenciária ou criminológica; XIII - custos de sua própria gestão, excetuando-se despesas de pessoal relativas a servidores públicos já remunerados pelos cofres públicos. XIV - manutenção de casas de abrigo destinadas a acolher vítimas de violência doméstica. XV – implantação e manutenção de berçário, creche e seção destinada à gestante e à parturiente nos estabelecimentos penais, nos termos do § 2º do art. 83 e do art. 89 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal. XVI - programas de alternativas penais à prisão com o intuito do cumprimento de penas restritivas de direitos e de prestação de serviços à comunidade, executados diretamente ou mediante parcerias, inclusive por meio da viabilização de convênios e acordos de cooperação; XVII - financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive da inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária.

13.500/2017, que no mínimo 30% dos recursos do FUNPEN seriam necessariamente empregados na "construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais". A regra foi reproduzida no art. 7º da Portaria 1.221, de 21 de dezembro de 2017.

Embora não encontrados estudos sobre o tempo e o custo de construção de presídios, informações fornecidas pelo Depen e registradas no voto-vista do Ministro Roberto Barroso do STF, no RE 580.252/MS, dão conta de que, em 2015, o custo médio de manutenção mensal por detento estaria em R$ 2 mil, enquanto o custo médio para a construção de uma vaga prisional seria de R$ 43.835,20 no regime fechado.

4.1.4 A execução orçamentária nas unidades federadas

A Tabela 3 revela, em números agregados a nível nacional, o quanto as 27 UFs dispenderam com a política penitenciária nos últimos anos (2015-2018). Contrapondo-se, por exemplo, o valor executado das dotações estaduais (R$ 35,378 bilhões) com o repassado pela União às unidades via FUNPEN (R$ 1,861 bilhões), percebe-se a baixa expressividade do FUNPEN, equivalente a 5,26% do dinheiro empregado pelos estados-membros na política penitenciária.

Tabela 3 – Execução Orçamentária Estadual agregada (valores expressos em bilhões)

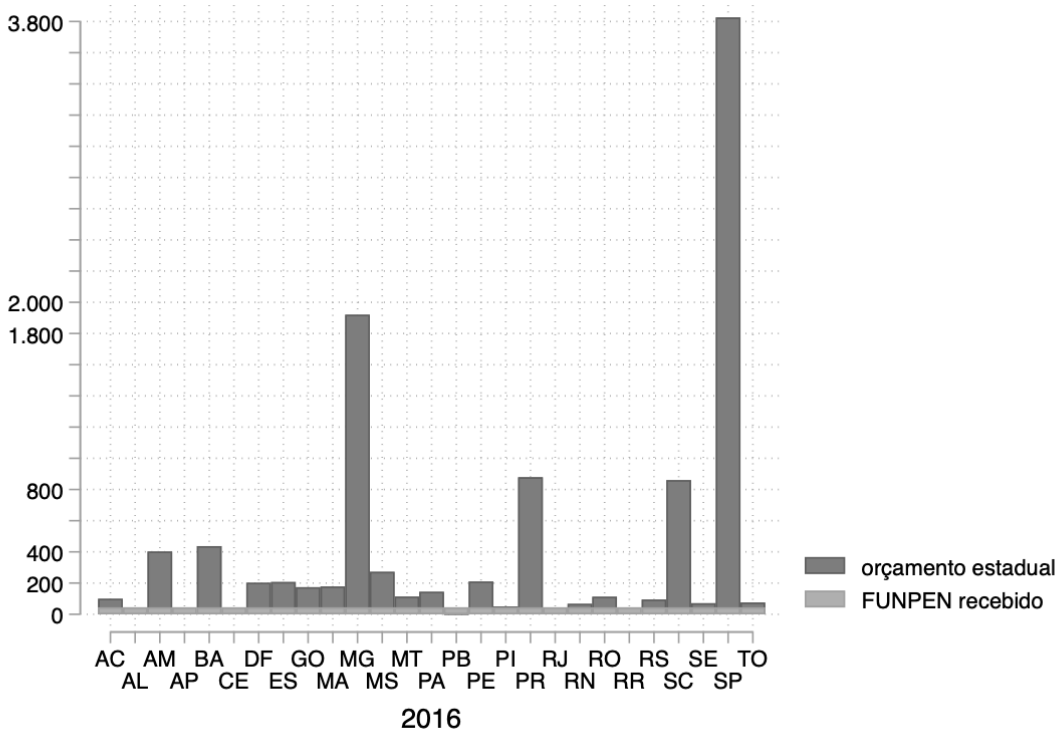
Ano	Orçado	Executado	Saldo	Vinculação (%)
2015	R$ 9,336	R$ 7,961	R$ 1,375	85,27%
2016	R$ 10,453	R$ 9,441	R$ 1,012	90,32%
2017	R$ 10,863	R$ 9,514	R$ 1,350	87,58%
2018	R$ 10,062	R$ 8,462	R$ 1,600	84,10%
Total	**R$ 40,715**	**R$ 35,378**	**R$ 5,337**	**86,89%**

Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária disponibilizados pelas unidades federadas

Enquanto no FUNPEN o percentual de execução gira em torno de 31% até o momento, nas dotações orçamentárias estaduais é próximo de 87%, com valores de previsão orçamentária e de execução crescentes ano a ano, de 2015 a 2017. Apenas em 2018 houve refluxo nos valores orçado e executado da política penitenciária. As circunstâncias de ser ano de eleições estaduais e de a questão carcerária não estar entre as mais caras ao eleitor podem ter influenciado a série histórica.

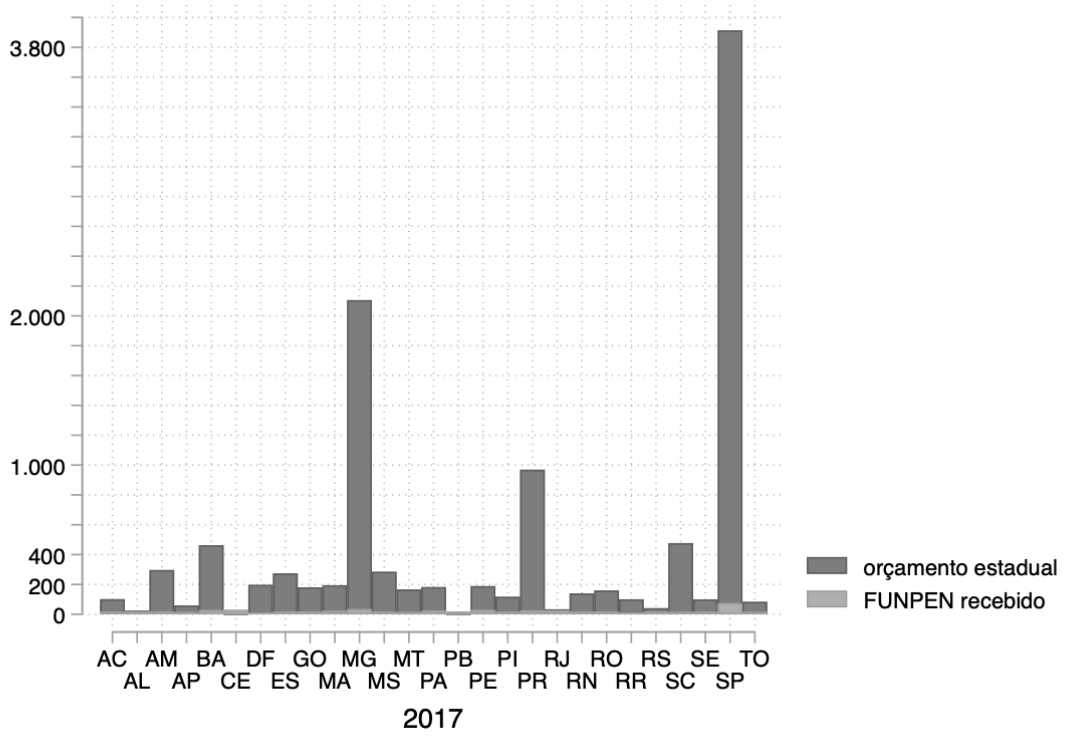
Ressalte-se que os valores orçado e executado não incluem o FUNPEN. Os recursos financeiros repassados fundo a fundo às unidades federadas via FUNPEN são movimentados – conforme o art. 3º-A, § 6º, da Lei Complementar 79/94, o art. 4º, § 1º, da Portaria 1.414, de 26 de dezembro de 2016, o art. 2º da Portaria 128, de 3 de abril de 2017, o art. 4º da Portaria 225, de 10 de dezembro de 2018, e a Nota Técnica 2/2018/COAPC/CGGIR-DEPEN/DIRPP/DEPEN – em conta bancária específica, aberta pelo próprio Departamento Penitenciário Nacional (Depen) para cada UF, em instituição financeira oficial, ficando sujeitos a uma contabilidade específica, apartada da dotação orçamentária estadual. Os estados-membros não podem nem sequer modificar a natureza das despesas previstas no Plano de Aplicação – de custeio para capital (e vice-versa) –, devendo manter, enquanto não usados, os recursos do FUNPEN em fundos de investimento de curto prazo, respaldados em títulos públicos federais, com liquidação automática. Os gestores do Fundo Penitenciário das unidades federadas são os responsáveis pela contabilização e pela execução desses recursos, sujeitando-se à fiscalização de auditoria de controle interno e externo da Administração Pública Federal, à prestação de contas ao Depen em Relatório Anual de Gestão e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Além disso, as demandas entre as UFs e a União sobre recursos do FUNPEN estão sujeitas à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal.

Figura 5 – Execução Orçamentária Estadual e FUNPEN recebido por UF em 2016



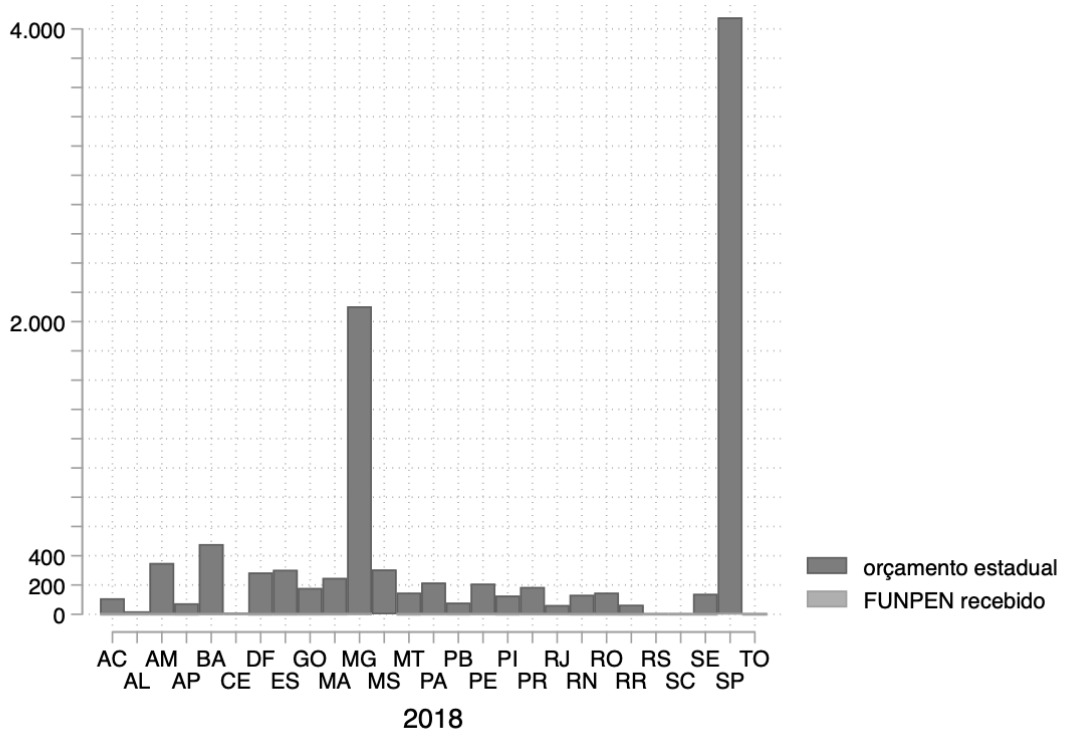
Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária disponibilizados pelas unidades federadas

Figura 6 – Execução Orçamentária Estadual e FUNPEN recebido por UF em 2017



Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária disponibilizados pelas unidades federadas

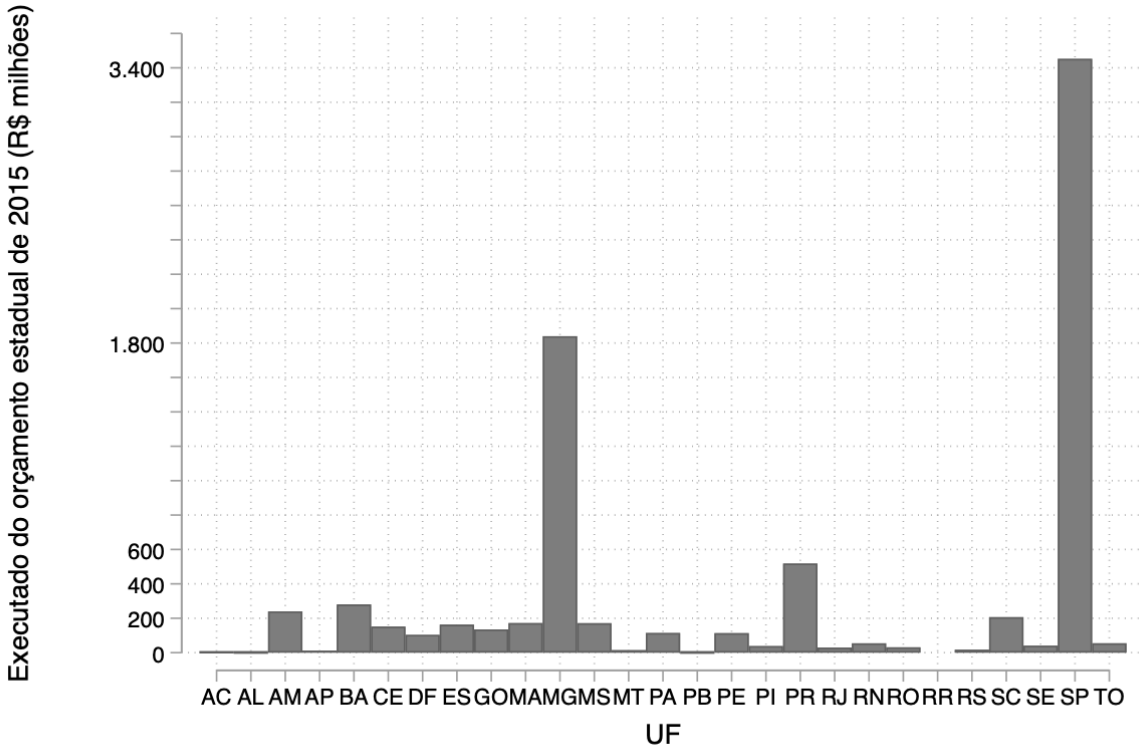
Figura 7 – Execução Orçamentária Estadual e FUNPEN recebido por UF em 2018



Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária disponibilizados pelas unidades federadas

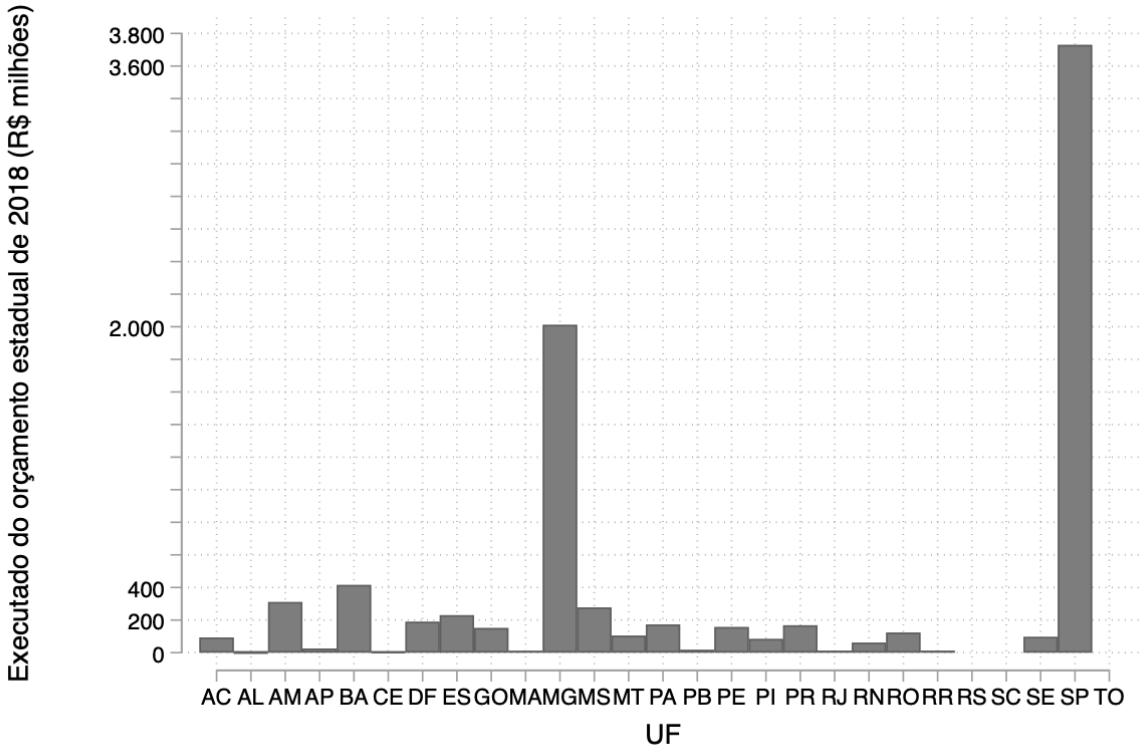
O repasse feito em 2016 de maneira linear e uniforme – 44,784 milhões de reais – para cada uma das 27 UFs via FUNPEN parece ter beneficiado os estados mais pobres. O valor recebido via FUNPEN em 2016 foi expressivo ao menos para um terço das UFs, equiparando-se ou aproximando-se ao orçamento estadual previsto na rubrica Custódia e Reintegração Social em AL, AP, CE, PB, PI, RJ, RR, SE e TO. Em 2017, como o montante total repassado veio a ser menor e como a dimensão demográfica foi considerada para distribuir desigualmente o FUNPEN entre as unidades, o repasse acabou sendo inexpressivo tanto para os estados com dotações orçamentárias próprias maiores quanto para as unidades menos prósperas. Como a queda subsequente no repasse total via FUNPEN foi ainda mais brusca, o FUNPEN recebido em 2018 ficou praticamente invisível no último dos Gráficos 3.

Figura 8 – Execução Orçamentária Estadual desdobrada por UF em 2015



Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária disponibilizados pelas unidades federadas

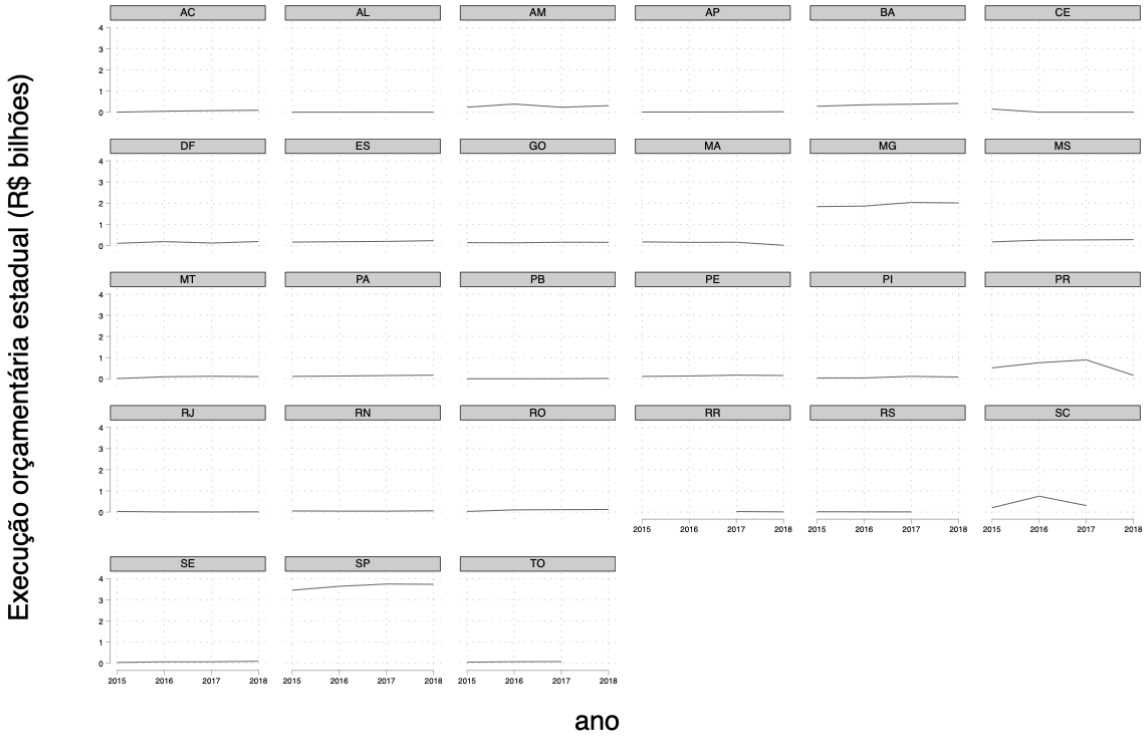
Figura 9 – Execução Orçamentária Estadual desdobrada por UF em 2018



Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária disponibilizados pelas unidades federadas

As figuras 8 e 9 descrevem a disparidade de valores executados pelas unidades federadas do orçamento estadual na rubrica Custódia e Reintegração Social. Em 2015, os dois estados-membros mais ricos – MG e SP – somaram juntos R$ 5,291 bilhões, o que corresponde a 66,46% do total gasto no exercício – R$ 7,961 bilhões. A discrepância era tão grande que apenas três estados ficaram acima da média de gasto de R$ 306,2 milhões – MG, PR e SP –, com as demais 24 UFs abaixo da média. Em 2018, os dois estados-membros mais ricos – MG e SP – somaram R$ 5,741 bilhões, o que corresponde a 67,84% do gasto penitenciário total no exercício – R$ 8,462 bilhões. RS, SC e TO não declaram gastos com Custódia e Reintegração no RREO 2018, tendo disperso os custos com a política penitenciária dentro de outras rubricas. A média das outras 24 UFs ficou em R$ 352,6 milhões. Mais uma vez, apenas três estados ficaram acima da média – BA, MG e SP.

Figura 10 – Execução Orçamentária Estadual por UF de 2015 a 2018



Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária disponibilizados pelas unidades federadas

Conforme os gráficos, apenas os dois estados mais ricos – MG e SP – apresentaram, de 2015 a 2018, uma linha claramente crescente de investimento na política penitenciária. A tendência, como se vê, parece ser a estabilidade do gasto com Custódia e Reintegração Social. Outro destaque é a ausência de dados de RR em 2015 e 2016, de RS, SC e TO em 2018. Os questionamentos feitos, por formulário dos respectivos sítios, não foram respondidos por RR, SC e TO. O estado do RS afirmou que os gastos com a política penitenciária em 2018 foram aglutinados com as demais despesas da secretaria de segurança pública.

4.1.5 População prisional, vagas, presos e superlotação

O número de vagas permaneceu estável ao longo do período enquanto o número de presos persistiu crescente. Resultado: o déficit e a superlotação, em vez de reduzirem, aumentaram. Como o número de unidades penitenciárias declaradas caiu de 2.166 para 1.782, houve aparentemente incremento da capacidade máxima em parte dos estabelecimentos já existentes, o que, a par do aumento da superlotação, explica o crescimento na relação presos

por unidade penitenciária. Em vez de mais estabelecimentos, vê-se uma linha descendente no número de unidades penitenciárias. Os dados, em princípio, sugerem que os recursos destinados à "construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais" só foram suficientes para reforma e ampliação de alguns presídios, tendo ocorrido, no quatriênio analisado, a descontinuidade de mais de 350 estabelecimentos.

Tabela 4 – Dados gerais sobre o Sistema Penitenciário Brasileiro

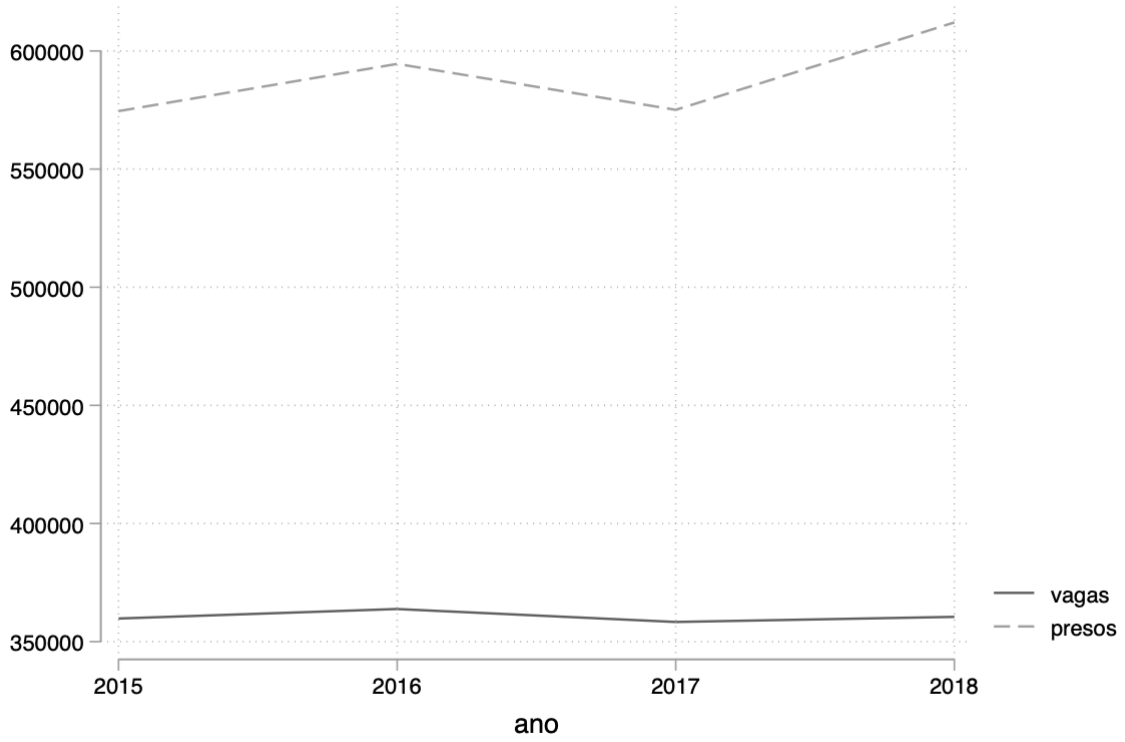
Ano	Vagas	Presos	Déficit	Superlotação	Unidades penitenciárias	Preso/unidade penitenciária
2015	359.800	574.541	214.741	59,68%	2166	265,25
2016	363.836	594.532	230.696	63,41%	2058	288,88
2017	358.343	575.080	216.737	60,48%	1878	306,21
2018	360.513	612.065	251.552	69,78%	1782	343,47

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Departamento de Monitoramento e Fiscalização (DMF), Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Por outro lado, observa-se que o crescimento da população prisional tem sido mais lento. Conforme assinalava o Ministro Roberto Barroso em voto-vista no RE 580.252/MS, o Brasil vinha mantendo um ritmo de crescimento da polução prisional a 7% ao ano. Os dados do DMF/CNJ informam, em princípio, o aumento acumulado de 6,51% no número de presos, ao longo dos quatro anos (2015-2018).

Mas, para cobrir o déficit de 251.552 vagas, de 2018, seriam necessários, considerado o custo médio por vaga estimado pelo Depen ao STF [R$ 54.884,39, corrido pelo INPC até 01/01/2019], R$ 13.806.278.073,28 (treze bilhões oitocentos e seis milhões duzentos e setenta e oito mil setenta e três reais e vinte e oito centavos), valor que supera, em 37,2 %, a soma do orçamento previsto por todas as unidades federadas na rubrica Custódia e Reintegração Social no exercício de 2018. O gasto médio mensal por preso no Brasil em 2018, calculado a partir do orçamento executado e considerado o número total de presos, ficou em R$ 1.152,11, expressivamente abaixo dos R$ 2 mil declarados pelo Depen ao STF em 2015.

Figura 11 – Vagas e presos no Sistema Penitenciário Nacional

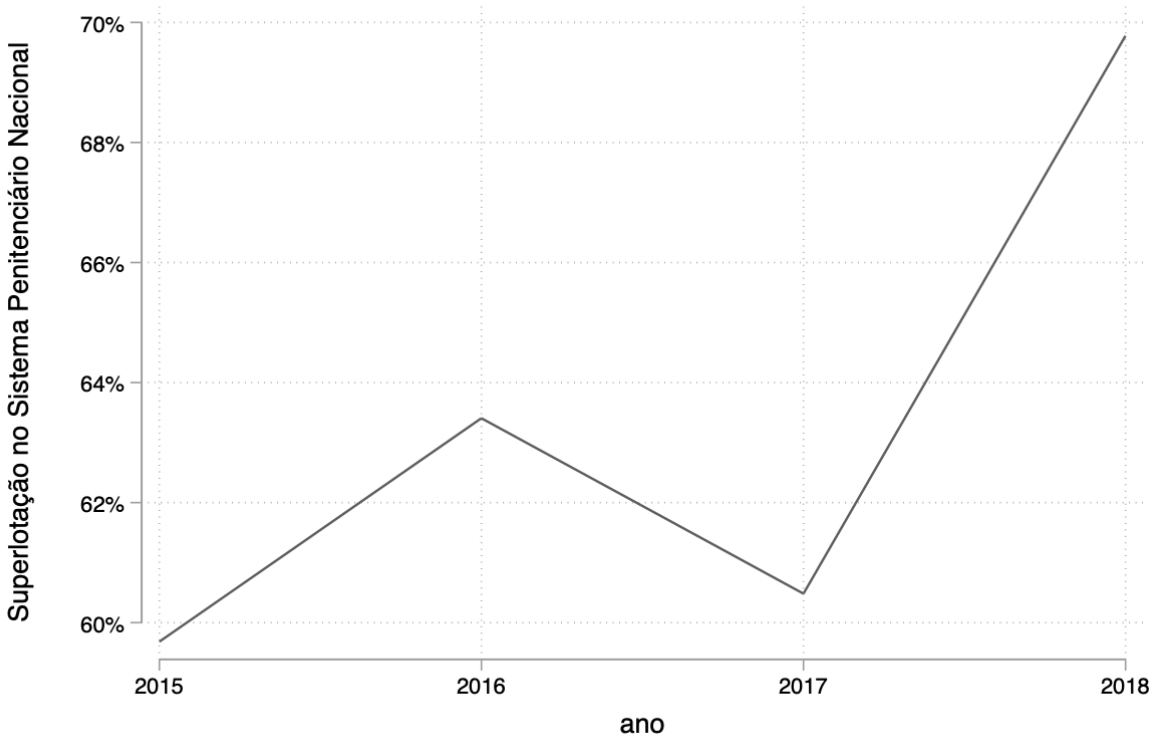


Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Departamento de Monitoramento e Fiscalização (DMF), Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Vislumbrando-se os dados agregados a nível nacional, embora liberados os recursos do FUNPEN e tomadas medidas orçamentárias no âmbito estadual, pouco alterou o número de vagas no sistema prisional. E, seguindo ascendente o gráfico do número de presos, o *gap* entre vagas e presos não só persistiu como se agravou, o que fica perceptível na superlotação.

Toma-se aqui por superlotação carcerária a razão percentual entre quantidade de pessoas presas para além da capacidade de vagas, de modo que a percentagem contrapõe à lotação possível o número de presos excedentes à quantidade de vagas. Trata-se, portanto, de conceito mais restrito e específico que o da taxa de ocupação – razão entre o total de presos e o número de vagas – e o da taxa de encarceramento – razão entre o número de presos para cada 100 mil habitantes.

Figura 12 – Superlotação no Sistema Penitenciário Nacional



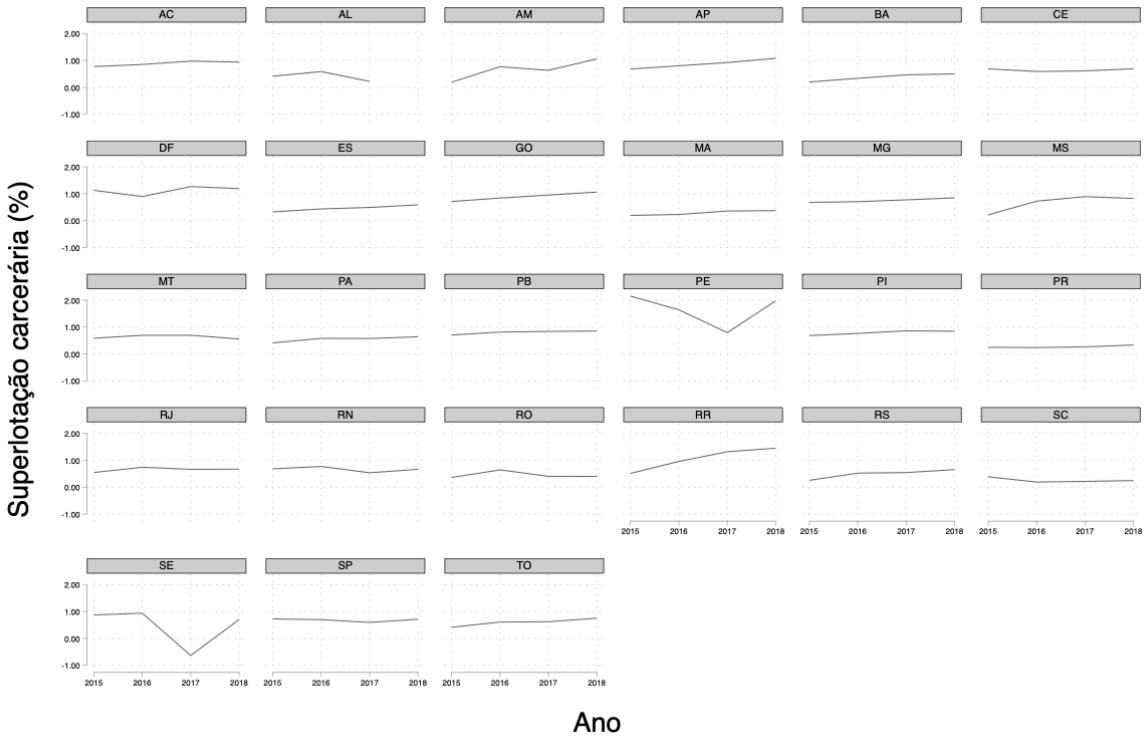
Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Departamento de Monitoramento e Fiscalização (DMF), Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Resumindo o panorama do sistema penitenciário nacional pós estado de coisas inconstitucional (2015-2018), sob o prisma da superlotação, houve agravamento do quadro que levou o STF a deferir a cautelar na ADPF 347. O número de unidades penitenciárias no período caiu, o número de vagas prisionais pouco se alterou, tendendo a estabilidade, o número de presos continuou crescendo. Resultado: aumento da superlotação. Segundo a *World Prison Brief*, o Brasil saltou da 4ª para a 3ª posição entre os países com as maiores populações carcerárias do mundo, só atrás hoje de Estados Unidos e China. O detalhe é que os Estados Unidos, país com a maior população prisional do mundo em números absolutos, apresenta, em setembro de 2019, taxa de ocupação de 103,9% enquanto o Brasil, com o terceiro maior contingente carcerário, ostenta uma taxa de ocupação de 167,8%, correspondente a uma superlotação de 67,8%.

Olhando os números da superlotação carcerária desagregados por unidade federada, percebe-se uma linha claramente decrescente apenas em quatro estados – PE, SC, SE e SP. Em contraponto, há um crescimento linear contínuo nos estados de AM, BA, ES, MG e TO e um

crescimento ainda mais grave, por cruzar a linha de 100% de superlotação carcerária, em AP, GO e RR.

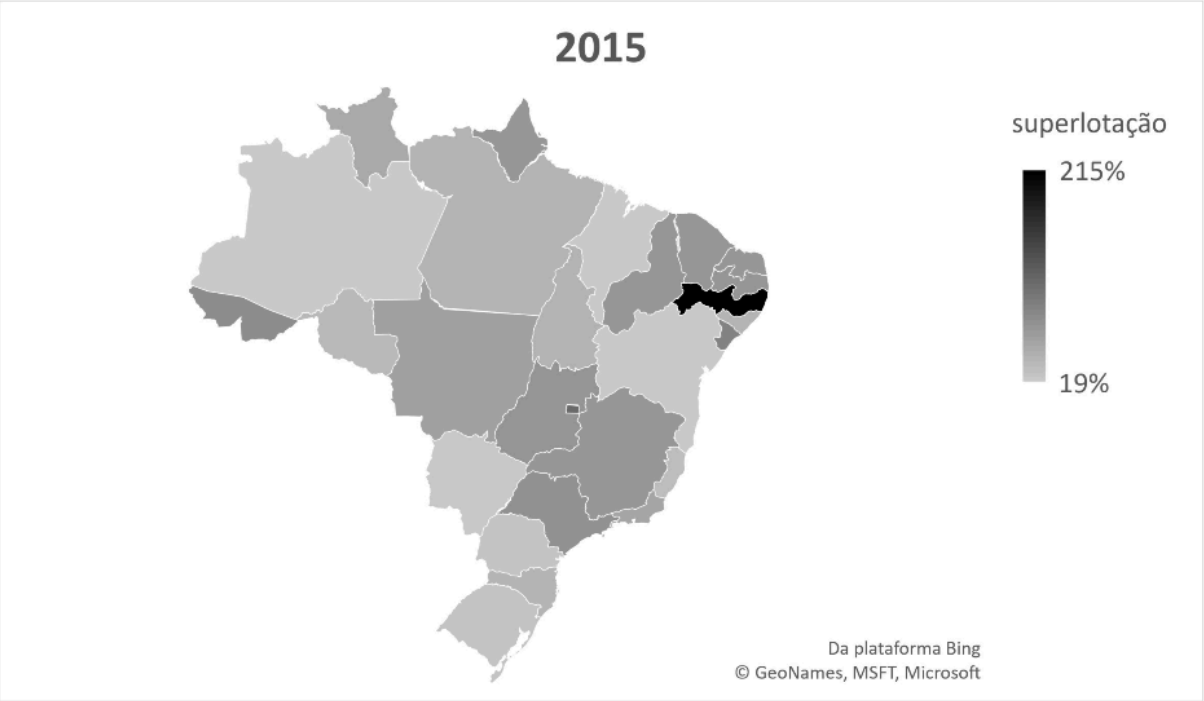
Figura 13 – Superlotação carcerária por UF em 2015, 2016, 2017 e 2018



Fonte: Departamento de Monitoramento e Fiscalização (DMF), Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

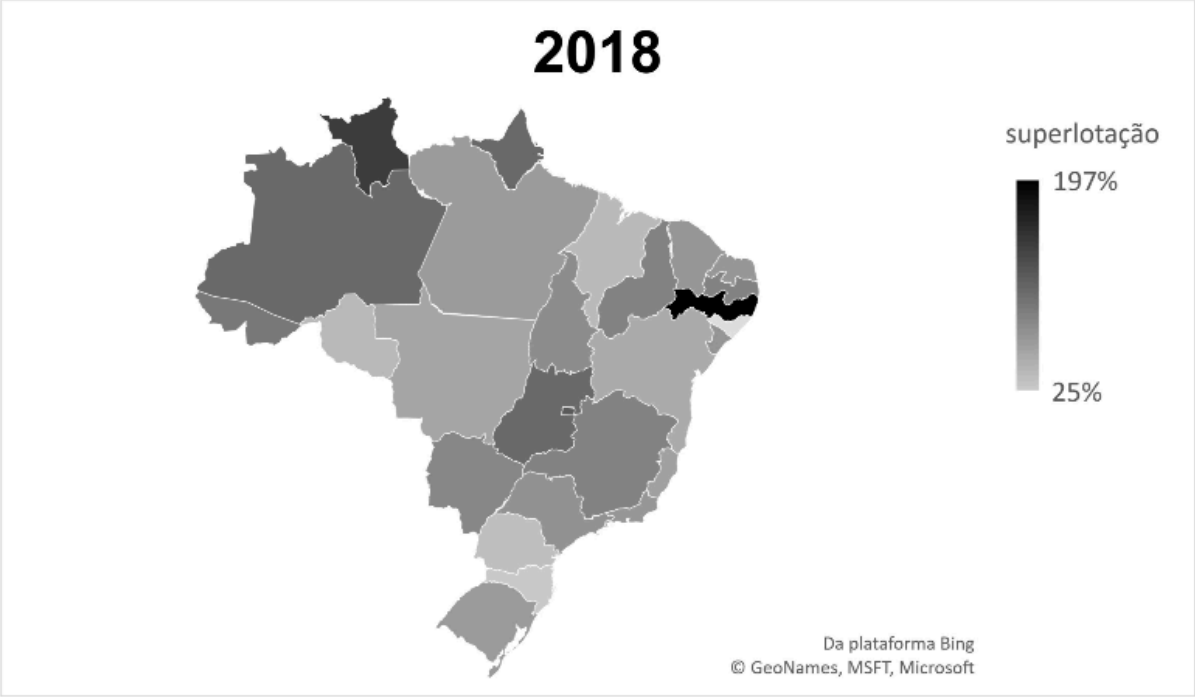
O estado de PE, apesar de ainda contar com a maior superlotação carcerária comparativamente às demais UFs, parece ensaiar uma redução: a superlotação em PE caiu de 215% em 2015 para 197% em 2018. A média de superlotação entre todas unidades federadas ao longo do período foi 67%. Nove das 27 UFs mantiveram sua superlotação carcerária abaixo dessa média durante todo o quatriênio: AL, BA, ES, MA, PA, PR, RO, RS e SC. Seis UFs chegaram a ficar, ao menos num dos exercícios, com a superlotação carcerária acima de 100% da capacidade de vagas: AM, AP, DF, GO, PE e RR. Dos seis apenas PE não teve sua situação agravada ao longo do período. Os outros cinco – AM, AP, DF, GO e RR – sentiram o agravamento da superlotação carcerária, o que pode ser visto pelo escurecimento dos mapas abaixo de 2015 para 2018.

Figura 14 – Mapa da superlotação carcerária no Brasil por UF em 2015



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Departamento de Monitoramento e Fiscalização (DMF), Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Figura 15 – Mapa da superlotação carcerária no Brasil por UF em 2018



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Departamento de Monitoramento e Fiscalização (DMF), Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

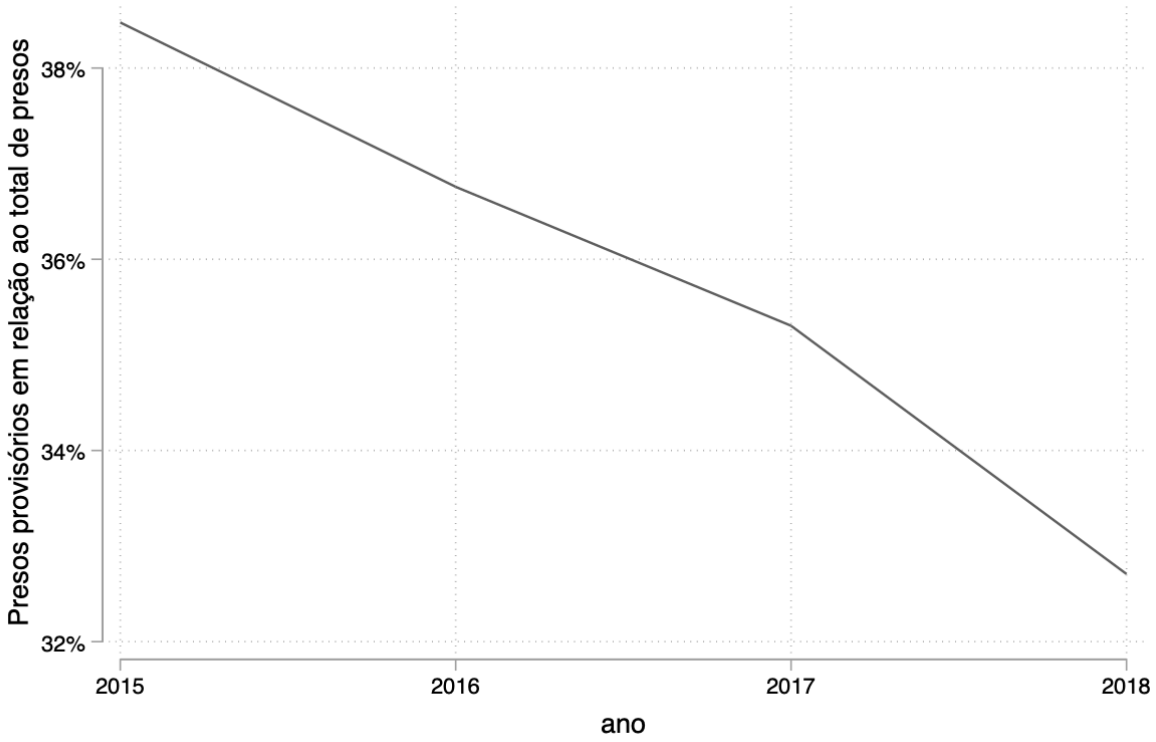
Apesar de o teto da superlotação carcerária ter caído de 215% para 197%, o piso subiu de 19% para 25%, o que demonstra uma piora de desempenho inclusive entre os estados com menores graus de superlotação em 2015. O acirramento da superlotação, como se disse, fica expresso no escurecimento da escala de cinza nos mapas, de 2015 a 2018.

4.1.6 O papel da Justiça Criminal

O papel da Justiça Criminal é fundamental no fenômeno do encarceramento, já que é esse o Poder que controla a demanda de vagas prisionais, ou seja, o ingresso e a saída de presos dos estabelecimentos prisionais. Já dizia Beccaria (2014), são os magistrados que exercem o poder de decidir quem e quando prender. Segundo Jesus Filho (2017), "o Judiciário está orientado ao punitivismo seletivo", onde a garantia da ordem prevalece sobre a afirmação do Estado Democrático de Direito. Para Carnelutti (2015), aliás, o simples processo penal já pode ser visto como punição, na medida em que gera, por si só, sofrimento para o processado. Ocorre que, conforme Beccaria (2014), a prisão de alguém com inocência reconhecida ao final não deveria, em princípio, impor-lhe nenhuma mácula. Enfim, o Poder Judiciário figura, segundo Costa (2007), entre as instituições cujo estudo é fundamental para a compreensão prática do federalismo brasileiro.

Apesar de o número de presos prosseguir crescente, a parcela de presos provisórios caiu, o que pode decorrer da implementação das audiências de custódia ou de a Justiça Criminal ter sido mais criteriosa na análise das cautelares criminais ou ainda empregado maior celeridade para sentenciar presos provisórios. Com isso, o percentual anterior de presos provisórios (41%) veio refluindo anualmente até chegar ao patamar de 32,71% em 2018.

Figura 16 – Percentual de presos provisórios no Brasil



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Departamento de Monitoramento e Fiscalização (DMF), Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

A Tabela 5 abaixo mostra a evolução no número de casos criminais novos e pendentes na Justiça brasileira. A quantidade de novos casos criminais, que reflete a capacidade de investigação e denúncia, respectivamente, das Delegacias de Polícia e do Ministério Público, ficou, de 2015 a 2018, numa média de 2,1 milhões de novos casos por ano. A quantidade de casos criminais pendentes, em contraste com a de casos novos, denota a capacidade de a Justiça Criminal concluir o sentenciamento e a baixa desses processos.

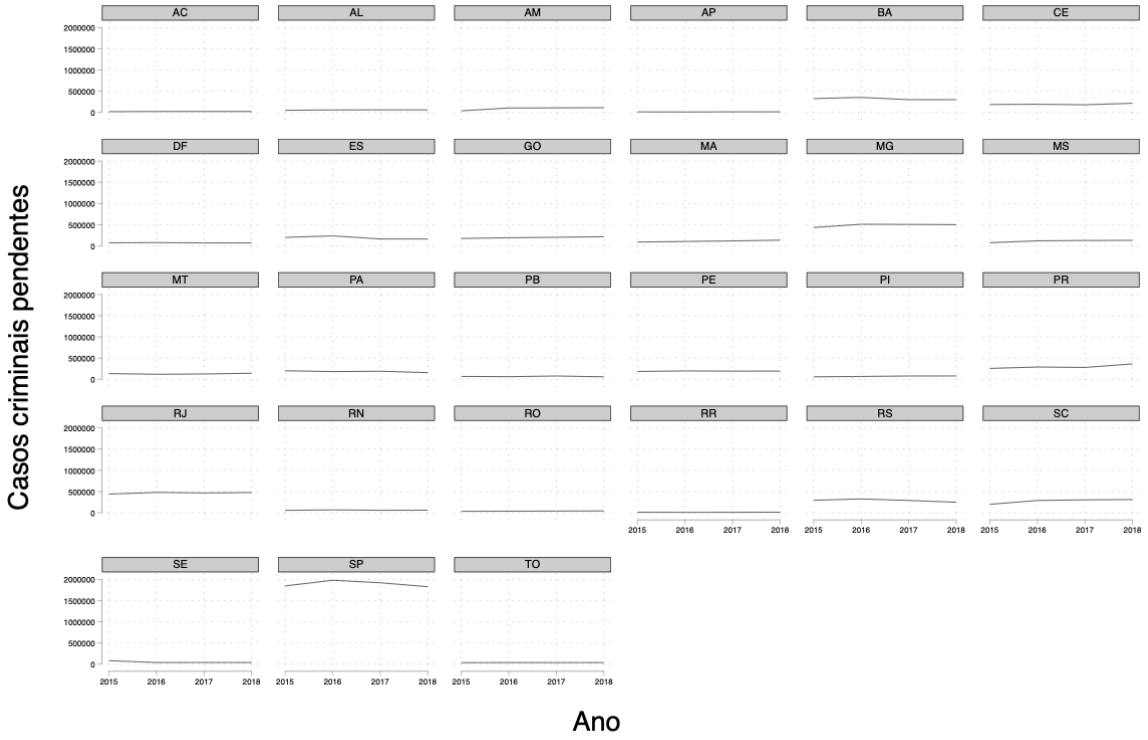
Tabela 5 – Casos criminais novos e pendentes na Justiça brasileira

Ano	Novos casos criminais	Casos criminais pendentes
2015	1.835.317	5.596.928
2016	2.317.660	6.174.719
2017	2.154.326	5.992.281
2018	2.110.479	6.000.913

Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Detalhando os casos criminais pendentes por unidade, em 2018, a média entre as unidades federadas ficou em 222.256 casos. Apenas sete estados ficaram acima dessa média: SP, campeão absoluto com 1.826.889 casos, seguido de MG (500.658), RJ (478.104), PR (363.564), SC (311.925), BA (301.796) e RS (247.622). No gráfico 10, vê-se que o volume mais expressivo de processos criminais pendentes esteve, de 2016 a 2018, nos três maiores estados da federação: SP, MG e RJ.

Figura 17 – Casos criminais pendentes por UF de 2015 a 2018

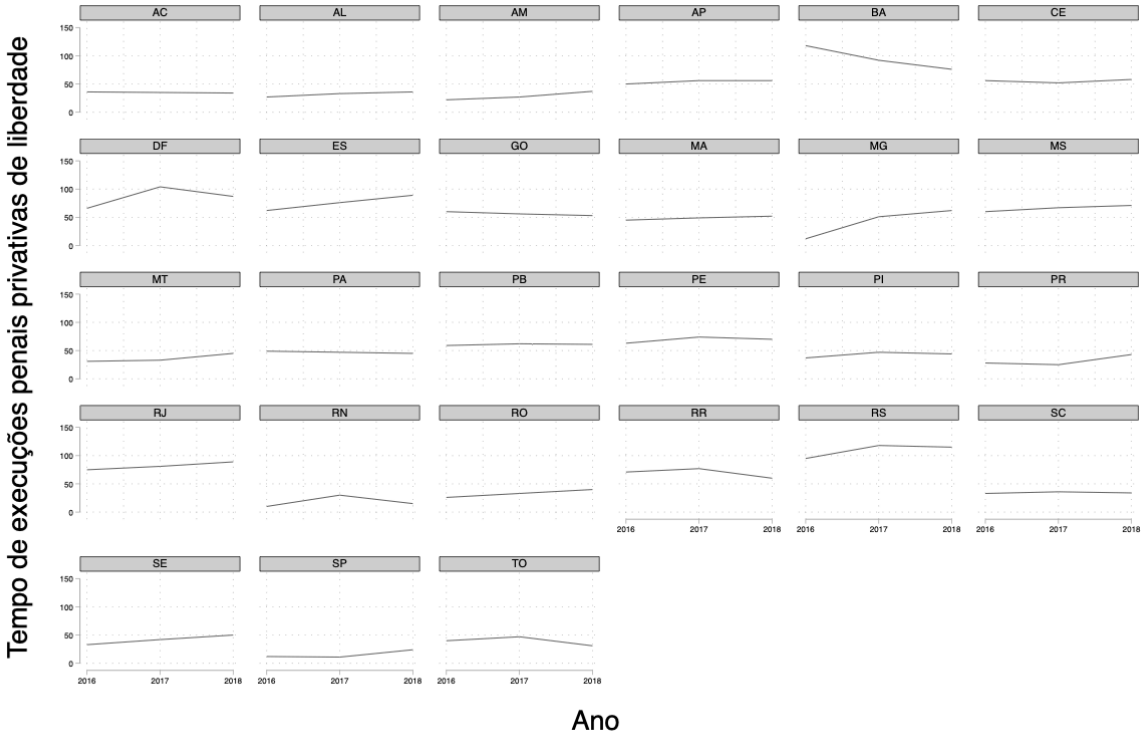


Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

As informações sobre o tempo médio de trâmite processual só passaram a ser apresentadas nos relatórios Justiça em Números do CNJ a partir de 2016. No exercício de 2018, o tempo médio geral de trâmite dos processos criminais baixados após o conhecimento em 1º grau ficou em 41 meses. Doze estados ficaram com tempo médio de tramitação em 1º grau acima dessa média: AL (72), AM (44), BA (51), CE (48), ES (47), MA (48), MT (42), PA (48), PE (45), PI (59), RS (98) e SP (75). Já o tempo médio geral de trâmite dos processos criminais baixados após o 2º grau ficou em 11 meses. Dez estados ficaram acima dessa média: AL (14), BA (13), CE (49), ES (13), MA (15), MS (17), PA (30), PB (12), PE (16) e PI (12). Por fim, o

tempo médio geral de trâmite das execuções penais em varas privativas de liberdade ficou em 55 meses, o que, por si só, já demonstra, via de regra, ser a Justiça Criminal mais rápida para inserir pessoas nos presídios do que para conduzir os presos à porta de saída do sistema. Doze estados tiveram, em 2018, suas médias de prazo na execução penal superiores à média geral: AP (56), BA (76), CE (58), DF (87), ES (89), MG (62), MS (71), PB (61), PE (70), RJ (89), RR (60) e RS (115).

Figura 18 – Tempo médio de execuções penais em varas privativas de liberdade por UF



Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

A situação mais delicada é de unidades federadas com tempo de execução penal superior à média geral e em linha ascendente, como é o caso de DF, ES, MS, PE, RJ e RS. O estado da BA, apesar de apresentar um tempo de execução penal superior à média geral, desenha uma linha descendente, o que representa a redução gradual nos prazos de tramitação. O estado de RR, também com tempo de execução penal superior à média geral, esboça uma linha descendente em sua trajetória.

4.1.7 População geral: juventude, raça, desocupação e renda

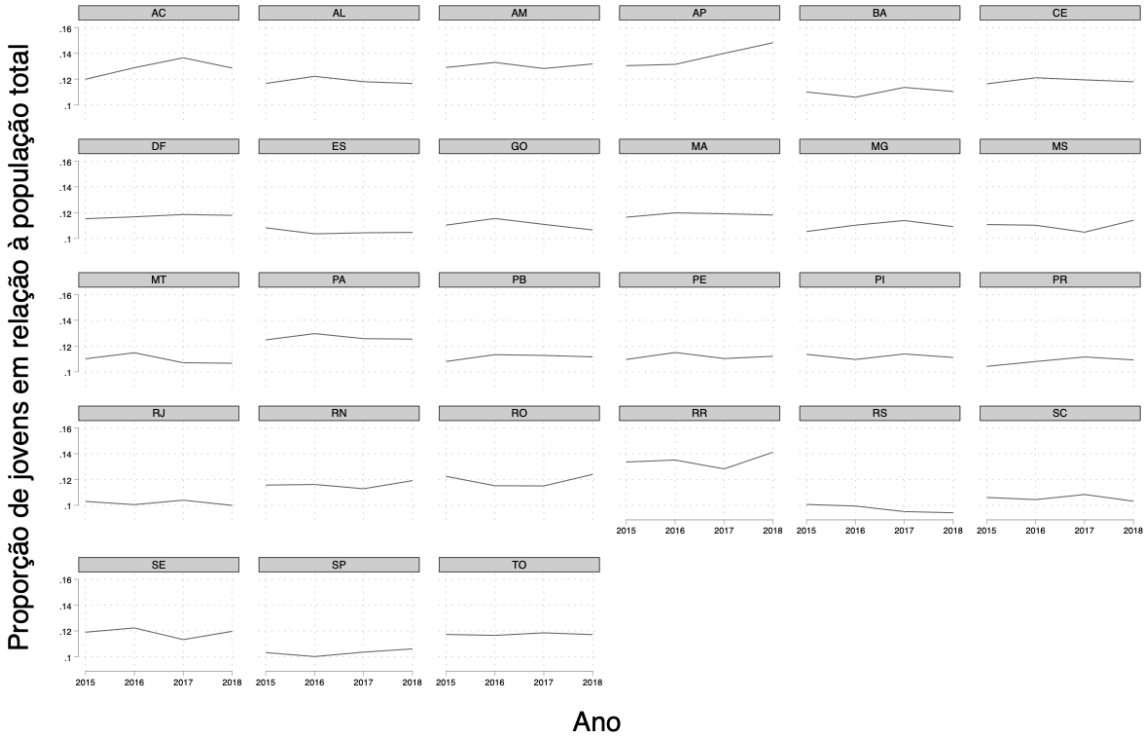
Segundo Wacquant (2011), o encaminhamento da juventude para a justiça criminal dos homens-feitos é um dos traços marcantes no predomínio do Estado penal sobre o Estado social. Conforme o último Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen (Junho/2016), 30% das pessoas privadas de liberdade estavam na faixa etária de 18 a 24 anos. A ideia no presente trabalho é olhar essa mesma faixa etária na população geral de cada estado-membro, a fim de avaliar de que maneira a proporção maior ou menor de jovens afeta, ou não, a superlotação carcerária em âmbito local.

Figura 19 – Mapa da juventude no Brasil por UF em 2018

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral (PNAD – IBGE)

A proporção de jovens – entre 18 e 24 anos – na população em geral revelou uma média de 12%. Cinco estados ficaram acima dessa média: AC (13%), AM (13%), AP (15%), PA (13%) e RR (14%). Oito ficaram exatamente na média (12% de jovens): AL, CE, DF, MA, RN, RO, SE e TO. Outros nove estiveram abaixo da média: ES (10%), GO (11%), MG (11%), MT (11%), PR (11%), RJ (10%), RS (9%), SC (10%) e SP (11%).

Figura 20 – Proporção de jovens em relação à população total por UF na série histórica

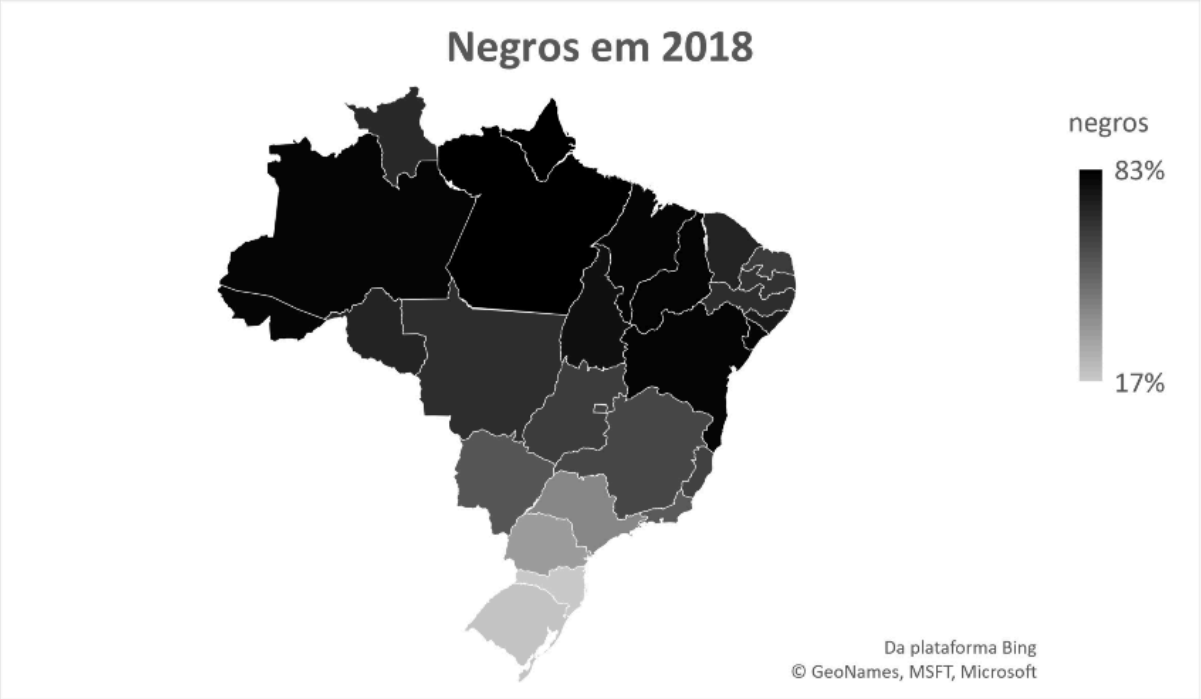


Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral (PNAD – IBGE)

Ao longo do quatriênio sob exame (2015-2018), vê-se, regra geral, uma tendência de estabilidade na proporção de jovens na população das unidades federadas. Entretanto, o estado do AP traça uma linha claramente ascendente, e AC, MG e PR parecem esboçar uma linha crescente, apesar do influxo no último período. A relevância dessa constatação é revelar a necessidade de políticas educacionais e de inserção no mercado de trabalho focalizadas para esse específico público-alvo.

A dominação étnico-racial do negro, denunciada por Wacquant (2008) na hipótese da subclasse, é outro aspecto demográfico com possível relação com as diferenças de superlotação carcerária entre as unidades federadas brasileiras e que, portanto, merece especial análise.

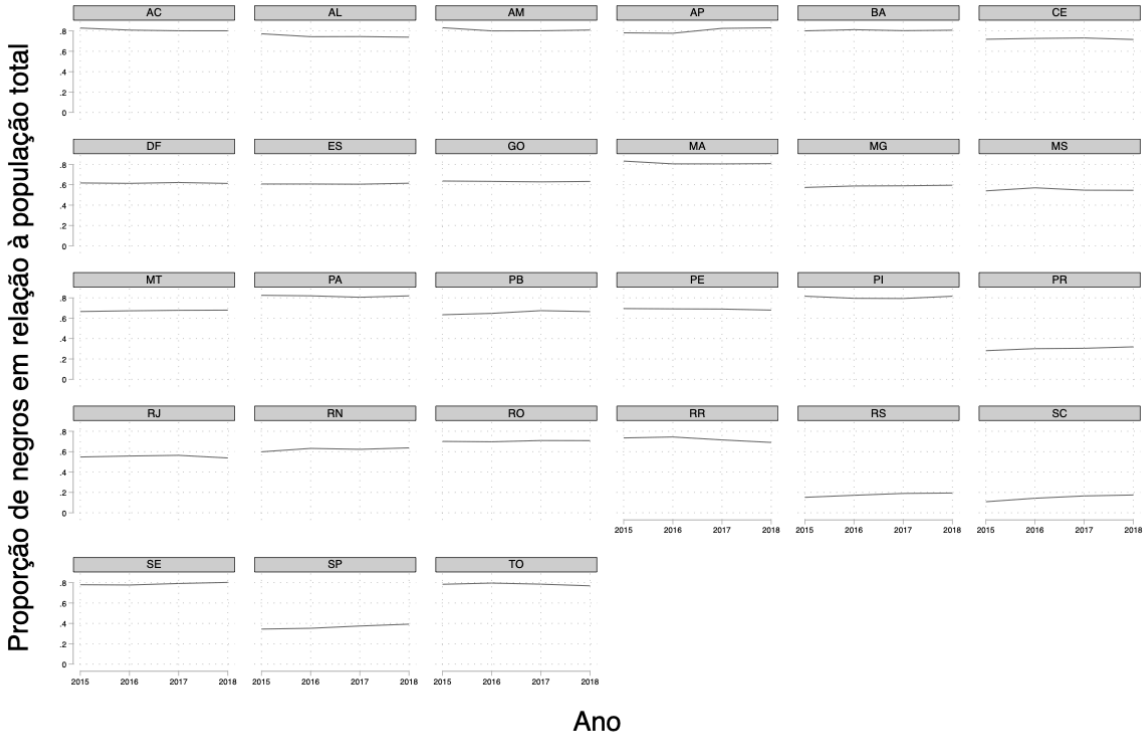
Figura 21 – Mapa da negritude no Brasil por UF em 2018



Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral (PNAD – IBGE)

A proporção de pessoas autodeclaradas negras – isto é, pretas ou pardas, conforme o critério adotado pelo IBGE – expôs uma média de 64% entre as 27 UFs. Os estados da região norte e nordeste, acrescidos do MT, ficaram acima dessa média. DF (61%), GO (63%), MG (60%), MS (55%), ES (62%) e RJ (54%) estiveram abaixo, mas próximos à média. Daí para baixo, SP (39%), PR (32%), RS (19%) e SC (17%) ficaram no extremo inferior da escala.

Figura 22 – Proporção de negros em relação à população total por UF na série histórica



Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral (PNAD – IBGE)

A série histórica revela um quadro geral de estabilidade na proporção de negros na população total. Estados onde a proporção ainda é baixa – PR, RS, SC e SP – indicam ensaiar uma linha ascendente em seus números. Pode ser onde mais se justifiquem políticas de ações afirmativas de inclusão educacional e no mercado de trabalho para esse público-alvo específico.

Avançando, o aumento do encarceramento como subterfúgio para emular a redução nos níveis de desemprego foi outro aspecto atribuído por Wacquant (2008) a Bruce Western e Katherine Beckett na hipótese da subclasse. Nessa perspectiva, quando há um excedente de mão de obra desocupada, acelera-se o aprisionamento, como forma de reduzir, a um só tempo, a oferta de mão de obra disponível e os índices oficiais de desemprego.

O glossário da PNAD considera ocupadas na semana de referência as pessoas que trabalharam pelo menos uma hora completa em trabalho remunerado em dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios (moradia, alimentação, roupas, treinamento etc.) ou em trabalho sem remuneração direta em ajuda à atividade econômica de membro do domicílio ou, ainda, com trabalho remunerado do qual estavam temporariamente afastadas nessa semana. Consideram-

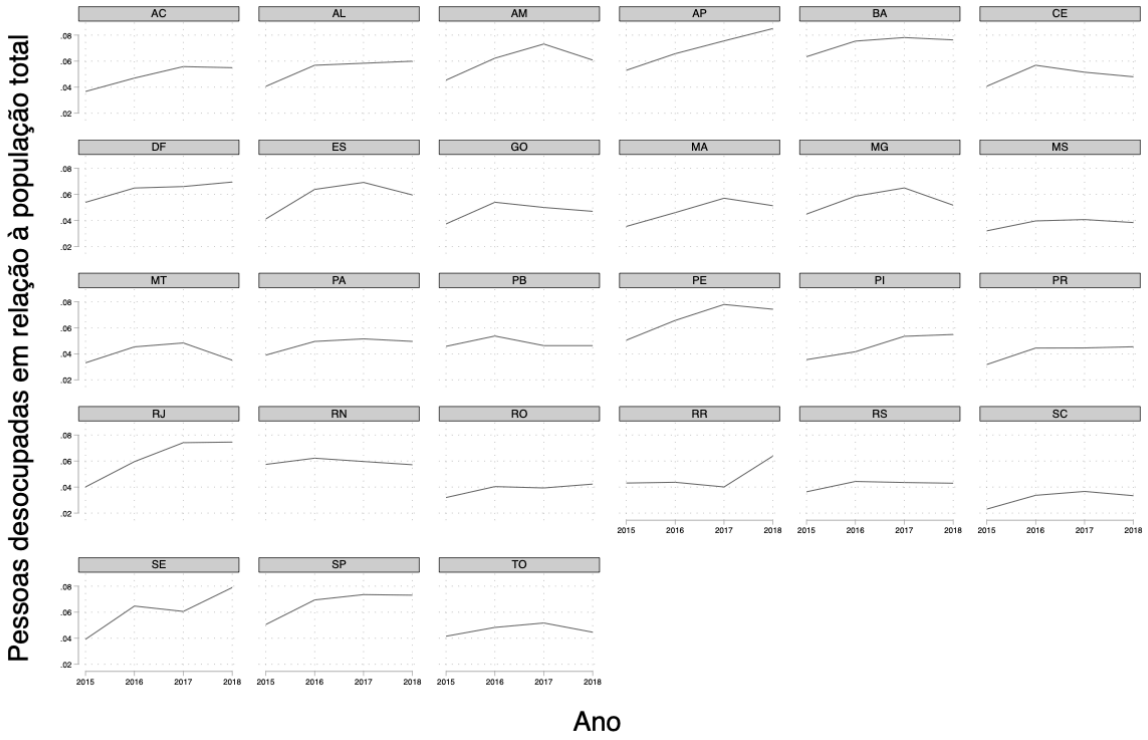
se, por outro lado, desocupadas as pessoas não ocupadas, segundo o critério anterior, mas disponíveis para iniciar um trabalho na semana de referência da pesquisa, hajam tomado, ou não, providências efetivas no sentido conseguir um trabalho.

Figura 23 – Mapa do nível de desocupação no Brasil por UF em 2018

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral (PNAD – IBGE)

A média de desocupação, em 2018, entre as unidades federadas foi de 6%. Sete UFs apresentaram níveis de desocupação acima dessa média: AP (9%), BA (8%), DF (7%), PE (7%), RJ (7%), SE (8%) e SP (7%). Cinco ficaram exatamente na média (6%): AL, AM, ES, RN e RR. Os menores índices de desocupação foram os de MS (4%), MT (4%), RO (4%), RS (4%), SC (3%) e TO (4%).

Figura 24 – Proporção de pessoas desocupadas em relação à população total por UF na série histórica



Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral (PNAD – IBGE)

Percebe-se, analisando a série histórica, a gravidade da posição de AP, BA, DF, PE, RJ, RR, SE e SP, por apresentarem linhas ascendentes quanto à proporção de pessoas desocupadas, cruzando a média geral de 6% de desocupação.

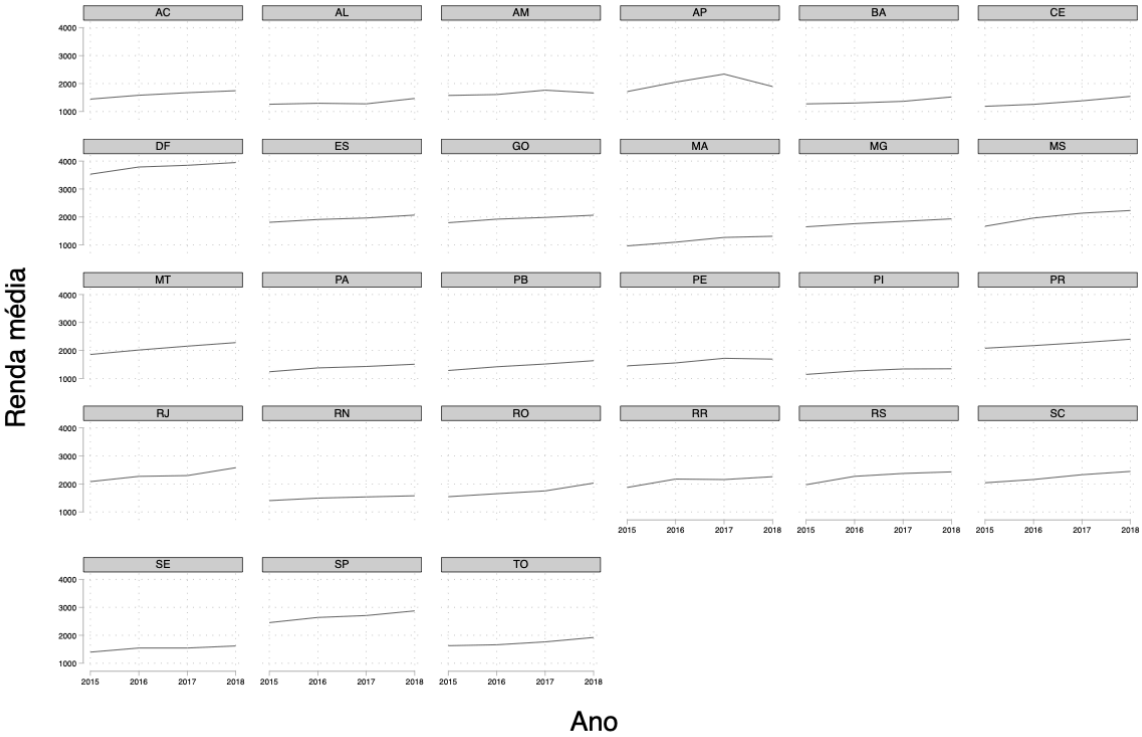
O último aspecto socioeconômico a ser analisado diz respeito à renda média, tida, segundo a Tabela 5429 da PNAD, como rendimento médio nominal de todos os trabalhos, efetivamente recebido no mês de referência, pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho. O fato de constituir uma média sugere especial cautela na análise, sobretudo pela disparidade de renda que a variável esconde. Uma média mais alta não significa necessariamente uma renda mais alta para todos os trabalhadores. Cabe lembrar, inclusive, que a polarização de renda tem, segundo Theodoro (2011), efeito positivo significativo sobre a taxa de crimes contra o patrimônio. Conforme Ana Paula de Barcellos (2010), o baixo nível de renda e de instrução, coloca, especialmente as pessoas negras, na subclasse de alvos preferenciais do sistema prisional.

Figura 25 – Mapa da renda média no Brasil por UF em 2018

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral (PNAD – IBGE)

A média de renda média entre as unidades federadas brasileiras foi de R$ 2.000 em 2018. Doze UFs ficaram acima dessa média: DF (R$ 3.948), ES (R$ 2.069), GO (R$ 2.066), MS (R$ 2.233), MT (R$ 2.282), PR (R$ 2.404), RJ (R$ 2.580), RO (R$ 2.030), RR (R$ 2.258), RS (R$ 2.431), SC (R$ 2.448) e SP (R$ 2.874). As cinco rendas médias mais baixa foram as de MA (R$ 1.313), PI (R$ 1.346), AL (R$ 1.468), PA (R$ 1.508) e BA (R$ 1.522).

Figura 26 – Renda média por UF na série histórica de 2015 a 2018



Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral (PNAD – IBGE)

Pela série histórica, percebe-se uma tendência geral de renda média crescente entre as unidades federadas. Apenas seis estados performaram acima da última média – R$ 2.000 – no decorrer de todo o período: DF, PR, RJ, RS, SC e SP. Das 27 UFs, 14 performaram abaixo da média, em termos de renda/trabalho, ao longo de todo o quatriênio: AC, AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI, RN, RO, SE e TO.

4.2 Análise de dados inferencial

A análise de dados em painel permite aferir se uma variável dependente (y) sofre, ou não, influência das variáveis explicativas sob estudo (x_1, x_2, x_3...), se a associação é forte ou fraca, se a influência fica dentro do nível de significância comum à pesquisa social (0.05 ou 5%), se há diferenças apuradas em função do espaço, entre indivíduos, e do tempo, inerente ao fluxo inercial da série histórica (FÁVERO, 2014). Tem-se por regressão múltipla a modelagem estatística com mais de uma variável explicativa (HAIR JR, 2009). Dados longitudinais ou em

painel são os formados por observações distribuídas no espaço – aqui as unidades federadas (UFs) são os indivíduos observados – e no tempo – no caso, a periodicidade é anual, de 2015 a 2018. Trata-se de painéis do tipo curto (T < N), onde T = 4 (anos) e N = 27 (UFs), totalizando, respectivamente, um potencial de 108 observações. A variável dependente ou explicada (y) em todos os modelos é a superlotação carcerária.

As variáveis podem comportar-se de maneira distinta a depender do tipo de estimação adotado. Para apurar a modalidade de estimação mais adequada, decompôs-se a variância da variável dependente (Superlotação carcerária) e das variáveis explicativas sob estudo. Segue abaixo o resultado:

Tabela 6 – Decomposição da variância

Variável	Média	Erros-padrão *overall*, *between* e *within*
Superlotação carcerária (%)	.6686681	.3626433, .2967794 e .2130919
FUNPEN utilizado*	15.76438	1.252226, .8327061 e .9466313*
Execução orçamentária estadual	18.24928	1.757772, 1.671982 e .5844484
Presos provisórios (%)	.403593	.1271703, .1074115 e .0708961
Casos criminais pendentes	11.64165	1.136243, 1.143041 e .1453898
Tempo médio de trâmite dos processos criminais baixados após o conhecimento em 1º grau	38.6625	18.0407, 15.48603 e 9.45297
Tempo médio de trâmite dos processos criminais baixados após o 2º grau	12.21795	11.03907, 9.403518 e 5.977592
Tempo médio de trâmite de execuções penais baixadas em varas privativas de liberdade	52.02469	24.43766, 23.31701 e 8.191968
Proporção de jovens na população	.1151217	.010195, .0098691 e .0030447
Proporção de negros na população	.6413322	.1882472, .1905022 e .0127843
Proporção de desocupados na população	.0522394	.013268, .0108007 e .0079155
Renda média	1855.185	549.8731, 540.487 e 135.7376

Fonte: elaboração própria a partir de dados coletados

A decomposição de variância demonstrou, tanto para a variável a ser explicada – superlotação carcerária – quanto para 10 das 11 variáveis explicativas estudadas, que a variação

between é maior que a variação *within*. Isso significa que, regra geral, as unidades em análise – unidades federadas – diferenciam-se mais umas das outras que em relação a si próprias, ao longo do período analisado. A exceção ficou por conta da variável FUNPEN utilizado*, para a qual a variação ao longo do tempo (*within*)* foi maior do que entre as unidades federadas (*between*). Por isso, o modelo de regressão (1) da superlotação carcerária em função das variáveis financeiras – FUNPEN utilizado e execução orçamentária estadual – foi estimado por efeitos fixos, em virtude de a variação *within* ser maior que a *between* na variável FUNPEN utilizado. Todos os demais modelos – (2), (3), (4), (5), (6), (7) e (8) – foram rodados por efeitos aleatórios, já que, nas outras 10 variáveis testadas, a variação *between* é maior que a *within*. Enquanto a modelagem por efeitos fixos substitui os efeitos individuais pela discrepância de médias, os modelos de estimação por efeitos aleatórios consideram simultaneamente as variações *within* (no tempo) e *between* (no espaço) entre os dados (FÁVERO, 2017).

Tabela 7 – Modelos de regressão da superlotação a partir das variáveis financeiras, de justiça criminal, demográficas e socioeconômicas

	(1) EF	(2) EA	(3) EA	(4) EA	(5) EA	(6) EA	(7) EA	(8) EA
	Superlotação carcerária (%)	Superlotação carcerária (%)	Superlotação carcerária (%)	Superlotação carcerária (%)	Superlotação carcerária (%)	Superlotação carcerária (%)	Superlotação carcerária (%)	Superlotação carcerária (%)
FUNPEN utilizado (R$)	0.0161 (0.0324)	0.00236 (0.0260)		0.0244 (0.0309)				0.0411 (0.0322)
Execução orçamentária estadual (R$)	-0.0521 (0.110)	-0.0300 (0.0297)		0.0135 (0.0325)				-0.00410 (0.0329)
Presos provisórios (%)			0.501 (0.389)	0.789 (0.465)				0.716 (0.542)
Casos criminais pendentes (n)			-0.113 (0.0592)	-0.182** (0.0578)				-0.0856 (0.0939)
Tempo médio de trâmite dos processos criminais baixados após o 2º grau (meses)			-0.00348 (0.00382)	-0.00404 (0.00323)				-0.00400 (0.00385)
Tempo médio de trâmite dos processos criminais baixados após o conhecimento em 1º grau (meses)			-0.00249 (0.00260)	-0.00520 (0.00345)				-0.00169 (0.00385)
Tempo médio de trâmite de execuções penais baixadas em varas privativas de liberdade (meses)			0.00404 (0.00223)	0.00457* (0.00214)				0.00398 (0.00247)
Proporção de jovens em relação à população total (%)					10.92 (5.577)		8.137 (5.472)	10.34 (7.462)
Proporção de negros em relação à população total (%)					-0.0614 (0.359)		0.340 (0.390)	0.268 (0.490)
Proporção de pessoas desocupadas em relação à população total (%)						4.253 (2.686)	1.776 (2.850)	-0.727 (5.042)
Renda média (R$)						0.000147 (0.0000921)	0.000239* (0.000107)	0.000215 (0.000134)
Constante	1.374 (2.205)	1.199 (0.637)	1.727** (0.662)	1.839* (0.747)	-0.549 (0.555)	0.173 (0.194)	-1.022 (0.573)	-1.006 (1.609)
N	48	48	75	46	106	106	106	46
r2	0.0317							
r2_o	0.0186	0.0223	0.165	0.305	0.0493	0.0955	0.169	0.419
r2_b	0.0188	0.0279	0.218	0.373	0.0582	0.130	0.223	0.504
r2_w	0.0317	0.0258	0.0239	0.185	0.0509	0.0436	0.0794	0.229
F	0.311							
chi2		1.025	7.005	15.71	4.963	7.181	13.09	22.23
sigma_u	0.277	0.242	0.262	0.208	0.271	0.254	0.250	0.200
sigma_e	0.175	0.175	0.245	0.188	0.241	0.241	0.234	0.192
rho	0.714	0.656	0.533	0.551	0.559	0.526	0.535	0.520
theta								

Erros-padrão entre parênteses * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Fonte: elaboração própria a partir das fontes citadas na seção “dados e técnicas”

Os modelos (1) e (2) estimam a superlotação carcerária a partir das variáveis financeiras, FUNPEN utilizado e execução orçamentária estadual. Diferentemente do sugerido na hipótese 1, observa-se, em ambos os modelos, uma associação positiva entre recursos do FUNPEN e superlotação carcerária. Ou seja, quanto mais recursos disponíveis do FUNPEN, maior a superlotação carcerária. Porém, a magnitude da associação é baixa e não é estatisticamente significante. Por outro lado, o sinal do coeficiente foi negativo, em ambos os modelos, para a variável execução orçamentária estadual, confirmando em parte a hipótese financeira, no sentido de que quanto maior a execução orçamentária estadual da rubrica Custódia e Reintegração Social, menor a superlotação carcerária. A capacidade explicativa (r2_o) dos modelos (1) e (2) é limitada, correspondendo, respectivamente, a 1,86% e 2,23% da variabilidade da superlotação carcerária.

O modelo (3), que estima as diferenças de superlotação carcerária a partir de variáveis relacionadas à Justiça Criminal, apresentou capacidade explicativa (r2_o) de 0.165, de modo que 16,5% da variabilidade da superlotação carcerária decorre do comportamento das variáveis presos provisórios, casos criminais pendentes, tempo médio de trâmite dos processos criminais e tempo médio de trâmite das execuções penais em varas privativas de liberdade. Como se supunha, as variáveis presos provisórios e tempo médio de trâmite das execuções penais em varas privativas de liberdade apresentaram sinal de coeficiente positivo, de modo que quanto maior o percentual de presos provisórios e a demora no desfecho das execuções penais de prisões, inclusive na progressão de regime, maior o percentual de superlotação carcerária na unidade federada. Por sua vez, as variáveis casos criminais pendentes e tempo médio de trâmite dos processos criminais após 1º e 2º graus revelaram correlação negativa, ou seja, quanto maior o volume de processos criminais acumulados à espera de julgamento e quanto mais cauteloso o Judiciário nesse sentenciamento criminal menor a superlotação carcerária.

O modelo (4) agrega as variáveis financeiras e de Justiça Criminal e foi rodado por efeitos aleatórios, contando com uma capacidade explicativa (r2_o) de 30,5% da variabilidade da superlotação carcerária. Contudo, nessa estimação, o coeficiente da variável execução orçamentária estadual foi invertido de negativo para positivo, o que, em princípio, não parece fazer sentido em termos teóricos. As variáveis mais consistentes do modelo (4) foram as que tiveram erro-padrão abaixo de 0.05, ou seja, correspondente o nível de significância adotado na pesquisa (95%): casos criminais pendentes e tempo médio de trâmite de execuções penais

baixadas em varas privativas de liberdade. Conclui-se, portanto, que as variáveis relacionadas ao papel da Justiça Criminal foram mais determinantes para a superlotação carcerária que a quantidade de recursos financeiros empregados, seja pela execução da dotação orçamentária estadual seja dos recursos repassados via FUNPEN. Quanto maior a morosidade do Judiciário na análise das execuções penais privativas de liberdade, maior é a superlotação carcerária. Logo, faz sentido reduzir o tempo médio de trâmite processual concentrando os esforços de celeridade nas varas de execução penal privativa de liberdade a fim de reduzir a superlotação carcerária na unidade federada.

No modelo (5), rodado apenas com as variáveis demográficas, o coeficiente da proporção de jovens foi, conforme esperado, positivo, significando que quanto maior a proporção de jovens na população em geral maior a superlotação carcerária na unidade federada. O coeficiente da proporção de negros, por outro lado, foi negativo. A capacidade explicativa (r2_o) do modelo com variáveis demográficas foi de 4,93% da variabilidade da superlotação carcerária.

O modelo (6) contemplou as variáveis socioeconômicas, relacionadas a desemprego e renda média, contando com uma capacidade explicativa (r2_o) de 9,55% da variabilidade da superlotação carcerária. O coeficiente foi positivo para as duas variáveis – proporção de pessoas desocupadas em relação à população total e renda média –, o que confirma a hipótese, extraída a partir dos marcos teóricos da sociologia criminal, no sentido de que quanto piores as condições socioeconômicas da população em geral – ou seja, maiores níveis de desocupação e de desigualdade de renda – maior a superlotação carcerária.

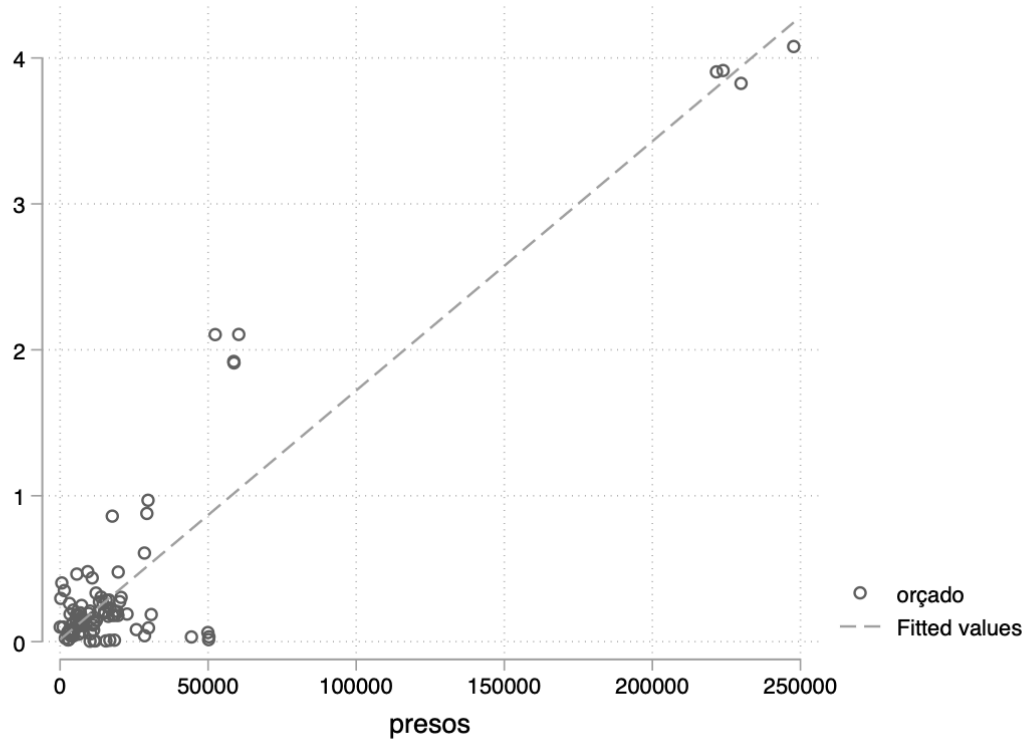
Ao modelo (7) foram agregadas tanto as variáveis demográficas quanto as socioeconômicas. A capacidade explicativa (r2_o) ficou em 16,9% da variabilidade da superlotação carcerária. Nele o coeficiente da proporção de negros foi positivo, indicando, em princípio, que estados com maior proporção de negros na população em geral tendem a apresentar índices maiores de superlotação carcerária. A variável mais consistente no modelo (7) – com erro-padrão abaixo de 0.05 – foi a renda média.

A capacidade explicativa total (r2_o) do modelo final (8), agregado com todas as variáveis estudadas, ficou em 0.419, o que significa que 41,9% da variabilidade da superlotação carcerária nas unidades federadas brasileiras, de 2015 a 2018, decorreu de fatores financeiro-orçamentários, de justiça criminal, demográficos e socioeconômicos. A capacidade explicativa da variabilidade *between* (r2_b), da superlotação carcerária, entre as unidades federadas foi de

50,4%. Já da variabilidade *within*, ou seja, de cada unidade federada em relação a si mesma ao longo do período (r2_w), ficou em 22,9%, é dizer, 22,9% da mudança na superlotação para cada unidade federada no decorrer do quatriênio decorreu dos fatores explicativos testados. No modelo final, o coeficiente da variável *execução orçamentária estadual* permaneceu negativo. Assim sendo, com exceção ao FUNPEN utilizado – que, como visto na análise descritiva, até o momento da pesquisa era irrisório – e à proporção de pessoas desocupadas em relação a população em geral, as demais variáveis explicativas comportaram-se, no modelo final, conforme esperado. A correlação com a superlotação carcerária foi positiva para as variáveis presos provisórios, tempo médio de execuções penais privativas de liberdade, proporção de jovens, proporção de negros e renda média, e negativa para as variáveis execução orçamentária estadual, casos criminais pendentes, tempo médio de trâmite de processos criminais em 1º e após o 2º grau.

Wacquant (2011) parece ter razão ao sustentar que o aumento da população prisional funciona como variável explicativa do aumento na dotação orçamentária destinada à política penitenciária. No Brasil, de 2015 a 2018, as unidades com os maiores números de presos (eixo x) tenderam a dedicar dotações orçamentárias maiores à política penitenciária (eixo y).

Figura 27 – Orçamento penitenciário em R$ bilhões (y) em função do número de presos (x)



Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária disponibilizados pelas unidades federadas e Departamento de Monitoramento e Fiscalização (DMF), Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Ocorre que a evolução do orçamento penitenciário, depois de crescer até o limite, passa a não mais acompanhar o povoamento carcerário (WACQUANT, 2011). Conforme a pesquisa indica, o sacrifício da qualidade dos serviços dentro das instituições penitenciárias já está acontecendo: o gasto médio por preso – declarado em R$ 2 mil pelo Depen ao STF em 2015 – caiu, em 2018, para R$ 1.152,11. Ou seja, o sistema carcerário já sinaliza estar caro.

A propósito, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça já havia previsto, na Medida 8 (Condições do cárcere e tratamento digno do preso) do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária – 2015, a instituição de limite ao número de vagas nas prisões brasileiras, de modo que o sistema penitenciário seja gerido a partir disso, numa espécie de *numerus clausus*, considerando-se o alto custo da vaga construída e a superlotação carcerária existente. Essa lotação máxima ou *numerus clausus* foi de fato implementada pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária na Resolução 5, de 25 de novembro de 2016, mas apenas para presídios construídos com o apoio de recursos federais, haja vista a autonomia dos estados-membros. Segundo a normativa, o limite máximo

não pode superar o número de camas individuais disponíveis, o que não inclui colchões improvisados no chão. Entre as medidas sugeridas, na Resolução 5, para a redução da superlotação, estão o equilíbrio entre os controles de entrada (audiência de custódia e razoável duração processual até a sentença) e de saída de presos (saída antecipada, monitoramento eletrônico ou prisão domiciliar no caso de falta de vagas e substituição da prisão em regime aberto por penas restritivas de direito e/ou estudo). Conforme ali previsto, qualquer extrapolação da capacidade de vagas precisa ser reportada pelo Diretor da unidade penitenciária ao Juiz da Execução Penal, ao Conselho da Comunidade, à Defensoria Pública, à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e ao Ministério Público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se investigar, entre outras questões, se a declaração, pelo Supremo, do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro na cautelar da ADPF 347 e a liberação dos recursos financeiros do FUNPEN bastaram para iniciar a reversão do quadro de grave superlotação carcerária reconhecido em setembro de 2015. De 2016 a 2018, apenas R$ 1,861 bilhões dos R$ 2,2 bilhões, contingenciados até 2015, foram efetivamente repassados às 27 unidades federadas. Os repasses fundo a fundo via FUNPEN vieram derretendo ao longo do período. Até agosto de 2019 apenas 31,69% dos recursos repassados, de 2016 a 2018, via FUNPEN havia sido de fato executado pelos estados-membros. As regras de divisão do FUNPEN foram alteradas ao longo do período. Os critérios de partilha normatizados não corrigiram a assimetria econômica entre os estados. Vale lembrar, apenas os estados mais desenvolvidos são de fato autônomos no aspecto financeiro (COSTA, 2007), conseguindo sobreviver independentemente de repasses da União, já que o ICMS, principal imposto estadual, depende do nível de atividade econômica local. Além disso, os recursos do FUNPEN não focalizaram apenas construção, reforma, ampliação e aprimoramento de presídios, mas ficaram dispersos entre distintas finalidades legais.

Estados que, na execução orçamentária estadual, investiram mais recursos financeiros na política penitenciária apresentaram, por consequência, menores índices de superlotação carcerária? A hipótese financeira (H2) foi refutada quanto ao FUNPEN utilizado, inclusive pelo baixo índice de execução até o momento, e confirmada quanto à execução da dotação orçamentária estadual, de modo que, ao menos quanto aos recurso financeiros

investidos na esfera estadual, o dinheiro empregado na política penitenciária está negativamente associado à superlotação carcerária exibida pela unidade federada. Execução orçamentária foi aqui interpretada como despesa empenhada no exercício financeiro correspondente. Olhando especificamente a execução orçamentária estadual, viu-se que os dois estados-membros mais ricos – SP e MG – concentraram, de 2015 a 2018, 2/3 dos recursos financeiros investidos na política penitenciária a nível estadual. Apenas esses dois estados mais ricos apresentaram no quatriênio uma linha claramente crescente de investimento na política penitenciária. Cabe ressaltar, a dotação orçamentária estadual não inclui os valores repassados via FUNPEN, sujeitos a contabilidade específica e apartada dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) estaduais. A prestação de contas dos recursos do FUNPEN, como visto, é feita à Administração Pública Federal. Diante das dotações orçamentárias estaduais, o repasse do FUNPEN – linear e uniforme de 44,784 milhões de reais em 2016 – representou para nove estados (AL, AP, CE, PR, PI, RJ, RR, SE e TO) a dobra dos recursos financeiros para investir na política penitenciária no exercício. Em 2017 e 2018, o FUNPEN, em contraste com a dotação orçamentária estadual, foi inexpressivo, tanto para os estados mais ricos quanto para os mais pobres.

O número de vagas prisionais ficou estável durante o período. O número de unidades penitenciárias declaradas ao CNJ caiu. Ante a descontinuidade de alguns presídios, outros tiveram sua capacidade máxima ampliada mediante reforma. O ritmo de crescimento da população prisional caiu de 7% ao ano para 6,51% durante todo o quatriênio (2015-2018). O crescimento mais lento, entretanto, não foi o suficiente para a melhora no quadro inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro. É preciso, em verdade, iniciar um movimento de redução do contingente carcerário, como planejado em 2015 pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça e previsto a título de *numerus clausus*, na Resolução 5/2016, considerando-se o alto custo da vaga construída e a superlotação carcerária existente, o que, como reportado por Wacquant (2011), já aconteceu nos Estados Unidos de 1960 a 1975.

O reconhecimento do estado de coisas inconstitucional pelo STF não tem surtido, até o momento, o efeito esperado quanto à liberação do FUNPEN, ao incremento de vagas e à queda da superlotação carcerária. Segundo a *Word Prison Brief*, o Brasil – 5º país do mundo em dimensão territorial e demográfica – saltou, entre 2015 e 2018, da 4ª para a 3ª maior população prisional do mundo. Contudo, a superlotação carcerária é de 3,9% nos Estados

Unidos da América – país com o maior contingente carcerário. No Brasil, a superlotação carcerária, em vez de refluir, após o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional pelo Supremo, aumentou de 59,68% em 2015 para 69,78% em 2018, ou seja, o quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais tem recebido, ano após ano, tintas com cores cada vez mais fortes. O desempenho piorou inclusive entre os estados com menores níveis de superlotação em 2015. O piso de superlotação carcerária entre as unidades federadas brasileiras subiu de 19%, em 2015, para 25% em 2018. O teto da superlotação, representado pelo estado de Pernambuco, por outro lado, caiu de 215% para 197%.

Qual é o papel da roda da justiça criminal no fenômeno da superlotação carcerária? Como efetividade, em termos de política pública, significa oferta adequada à demanda, e é a Justiça Criminal quem controla a demanda de vagas no sistema prisional, ou seja, o ingresso e a saída de presos dos estabelecimentos prisionais, inevitável refletir sobre o encarceramento como fenômeno de longo prazo, já que, em princípio, apenas condenados a penas privativas de liberdade superiores a quatro anos deveriam ser recolhidos às prisões. Como visto, o percentual de presos provisórios, os não sentenciados, embora tenha caído, ainda representa um terço dos presos.

A hipótese de justiça criminal (H1) foi integralmente confirmada. Como esperado, as variáveis presos provisórios e tempo médio de trâmite das execuções penais em varas privativas de liberdade apresentaram sinal de coeficiente positivo, visto que quanto maior o percentual de presos provisórios e a demora no desfecho das execuções penais de prisões, inclusive na progressão de regime, maior a superlotação carcerária; as variáveis casos criminais pendentes e tempo médio de trâmite dos processos criminais após 1º e 2º graus tiveram correlação negativa, ou seja, quanto maior o volume de processos criminais acumulados à espera de julgamento e quanto mais cauteloso o Judiciário nesse sentenciamento criminal menor a superlotação carcerária. As variáveis mais consistentes – com erro-padrão abaixo de 0.05, ou seja, correspondente ao nível de significância adotado na pesquisa (95%) – foram o número de casos criminais pendentes e o tempo médio de trâmite de execuções penais baixadas em varas privativas de liberdade. Portanto, as variáveis relacionadas ao sistema de Justiça Criminal revelaram-se mais determinantes para a superlotação carcerária que a quantidade de recursos financeiros empregados, seja pela execução da dotação orçamentária estadual seja dos recursos repassados via FUNPEN. Quanto maior a morosidade do Judiciário na análise das execuções penais privativas de liberdade, maior é a superlotação carcerária. Então, de que maneira a justiça

criminal pode contribuir para o Brasil superar o estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário? Reduzindo o tempo médio de trâmite processual nas varas de execução penal privativa de liberdade, a fim de, com isso, reduzir a superlotação carcerária na unidade federada.

Existe relação entre faixa etária, raça, desemprego e renda média na população em geral e a superlotação carcerária nas unidades prisionais? Em princípio, sim, e essa associação é positiva tanto para as variáveis demográficas quanto para as de natureza socioeconômicas. Logo, as variáveis de controle indicam que quanto maior a proporção de jovens, negros e desocupados na população em geral, maior a superlotação carcerária. O aumento da renda média entre os trabalhadores, como esconde a dimensão da desigualdade, importa igualmente em aumento da superlotação carcerária. A renda média, embora tenha sido a variável mais consistente – com erro-padrão abaixo de 0.05, ou seja, correspondente ao nível de significância adotado na pesquisa (95%) – na modelagem que agregou fatores demográficos e socioeconômicos, esconde internamente a dimensão de sua desigualdade. Por isso, assumiu-se que quanto maior a renda média maior a desigualdade de renda internalizada entre os trabalhadores. Quanto maior essa disparidade socioeconômica maior a superlotação carcerária. Os robustos resultados indicam que tais questões devem ser mais aprofundadas em estudos futuros.

Para além de aferir o impacto prático do estado de coisas inconstitucional declarado pelo Supremo sob a perspectiva da superlotação carcerária, buscou-se comparar a diferença entre as unidades federadas a partir de uma teoria constitucionalmente adequada a países periféricos ou de modernidade tardia como o Brasil – terminologia empregada por Bercovici (2005), Neves (2018) e Streck (2014) –, eminentemente substancialista, porque focada na materialidade constitucional dos direitos fundamentais, e preocupada em conduzir o texto promulgado em 1988 – na classificação atribuída a Karl Loewenstein – do nominalismo ao normativismo constitucional. O nominalismo está para o simbolismo assim como o normativismo para a efetividade. Reafirmou-se, sobretudo, a dimensão objetiva dos direitos fundamentais, tidos como direitos positivados na Constituição como pertencentes aos seres humanos, decorrentes principalmente da centralidade da dignidade da pessoa humana. Teve-se em conta a dupla divisão do federalismo entre funções independentes de poder – Executivo, Legislativo e Judiciário – e entre esferas federativas autônomas de poder – União, Estados, Distrito Federal e Municípios (COSTA, 2007). Observaram-se ainda as dimensões territoriais, socioeconômicas e institucionais assimétricas, segundo Anastasia (2007), no federalismo

brasileiro. Costa (2007) parece ter razão ao afirmar que apenas estados mais desenvolvidos são de fato autônomos no aspecto financeiro, conseguindo sobreviver independentemente de repasses da União. Como visto, os dois estados mais ricos da federação – SP e MG – concentraram, de 2015 a 2018, cerca de 2/3 dos investimentos, em nível local, na política penitenciária, sendo as únicas unidades federadas a apresentar linhas claramente crescentes de investimento em Custódia e Reintegração Social. Em contraponto, o repasse do FUNPEN dividido por igual em 2016 possibilitou a dobra do investimento, naquele exercício, para nove estados – AL, AP, CE, PR, PI, RJ, RR, SE e TO.

Constatou-se, a partir do estudo da repartição de competência entre os entes federados, que os estados-membros são os principais obrigados quanto à atribuição material atinente à política penitenciária, pois, embora não haja menção explícita, a Constituição de 1988 reservou aos estados a competência residual, ou seja, as não mencionadas expressamente entre as da União ou as dos Municípios. Essa leitura, como visto, é decorrência do princípio da subsidiariedade.

No âmbito do Poder Executivo, os governadores são, segundo Anastasia (2007), verdadeiros *veto players*, no sentido, proposto por George Tsebelis (2002), de pautarem a agenda de problemas prioritários, não apenas por representarem o plano de governo eleito, mas especialmente por disporem da iniciativa privativa quanto às proposições legislativas sobre orçamento e pela oportunidade de veto-sanção. Contudo, mesmo tendo a potencialidade de determinar a alocação de recursos financeiros, dos principais insumos de toda e qualquer política pública, os resultados, sobretudo da política penitenciária, não estão integralmente a seu alcance. Aliás, quanto maior o número de *players* envolvidos no arranjo institucional de dada política pública maior o risco de crises que sobre ela paira. A superlotação carcerária é catalisada, no tocante ao Legislativo nacional, no caso do Brasil, pela previsão de prisões mais alongadas, pelo primado das penas privativas de liberdade em detrimento das restritivas de direitos e pela escassez de instrumentos de atenuação, substituição, progressão ou relaxamento da reclusão/detenção, como lembram Rusche e Kirchheimer (2004). Em verdade, conforme Jesus Filho (2017), a gestão prisional no Brasil é divida às cegas e sem comunicação efetiva entre Judiciário e Executivo, com o Judiciário controlando a demanda de vagas prisionais, mediando o ingresso e a saída de presos do sistema, e o Executivo ficando responsável pela oferta de vagas e pelo custeio de manutenção da política penitenciária. Sendo diversas as necessidades contingentes à existência de recursos financeiros dentro do sistema prisional –

fornecimento de água, alimentação, medicamentos, produtos de limpeza e higiene, além de despesas de pessoal, com agentes penitenciários, por exemplo –, mais dinheiro na política penitenciária não necessariamente significa maior oferta de vagas prisionais.

Diante da finitude dos recursos públicos e da imprescindibilidade de escolher criticamente *em que* e *como* o dinheiro público será prioritariamente empregado, inevitável repensar a justiça criminal sob o prisma do custo penitenciário que pesa sobre o automatismo da pena privativa de liberdade. É preciso ponderar de forma consciente sobre o custo-benefício atual do gasto penitenciário. Cabe relembrar: o porte do investimento apenas para cobrir o déficit de 251.552 vagas prisionais, de 2018, seria de R$ 13.806.278.073,28 (treze bilhões oitocentos e seis milhões duzentos e setenta e oito mil setenta e três reais e vinte e oito centavos).

Conforme o PSOL sustenta na petição de aditamento à ADPF 347, a reversão do estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro passa não apenas pela construção de mais presídios, mas principalmente pela diminuição nas taxas de encarceramento e pela primazia de penas alternativas em detrimento da prisão, ou seja, pelo desafio à cultura do encarceramento como resposta-condenatória-padrão não importa qual seja o crime. Pode ser recomendável o Supremo valer-se do simbolismo constitucional de sua jurisdição para reforçar a juízes e tribunais a precedência das cautelares alternativas à prisão provisória, a preferência, sempre que possível, por penas alternativas à prisão, a maior agilidade no trâmite das execuções penais, eventualmente até mediante o destaque de mais juízes para essa missão, porque essas são medidas que, além de menos dispendiosas, respondem melhor ao problema da superlotação carcerária.

É contraproducente continuar conduzindo o Estado a lidar com as consequências do crime em vez de combater, de modo intersetorial, suas causas. O mínimo Estado econômico-social não é recompensado pelo máximo Estado penitenciário-policial, para usar a expressão de Wacquant (2011). Como visto, no Brasil, até o momento, os níveis de encarceramento impulsionam a construção de unidades prisionais, tanto que a figura 27 demonstrou a correlação positiva perfeita do orçamento penitenciário em R$ bilhões (y) em função do número de presos (x). Em síntese, unidades federadas com população prisional maior possuem, por consequência, um custo penitenciário maior. Como as escolhas alocativas, considerada a Teoria dos Custos do Direito, são drásticas, naturalmente os recursos financeiros acrescidos à política penitenciária são retirados de outras políticas públicas, como assinala Wacquant (2011).

O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça quis pautar o decréscimo da população prisional através do estabelecimento de limite máximo – *numerus clausus* – para a capacidade prisional de unidades penitenciárias construídas com recursos federais, mediante a previsão inclusive de comunicação imediata, em caso de extrapolação, pelo Diretor da unidade penitenciária ao Juiz de Execução Penal, ao Conselho da Comunidade, à Defensoria Pública, à OAB e ao Ministério Público. Entretanto, a iniciativa, instrumentalizada na Resolução 5/2016, além de isolada e de não abranger, em respeito à autonomia dos estados-membros, presídios financiados exclusivamente por verbas estaduais, depende do controle de entrada e saída de presos, feito com independência pelo Judiciário.

Naturalmente, o presente estudo não esgota – e nem poderia esgotar – a investigação do problema penitenciário brasileiro, ainda que nos estritos limites da perspectiva da superlotação carcerária. É que mesmo a modelagem de regressão mais completa, constante da tabela 10, rodada com o cômputo cumulativo de fatores financeiro-orçamentários, de justiça criminal, demográficos e socioeconômicos, não respondeu por mais de 41,9% da variabilidade geral da superlotação carcerária nas unidades federadas, de 2015 a 2018. Além disso, a opção metodológica pelo estudo comparativo das diferenças entre as unidades federadas importa fechar os olhos para diferenças internas de superlotação entre as unidades penitenciárias dentro de cada UF. É dizer, examinou-se a floresta em vez de árvore por árvore. Não se pode ignorar, todavia, a disparidade de superlotação carcerária dentro de cada unidade federada. Afinal, mesmo o estado-membro com a maior superlotação carcerária pode possuir, além de unidades prisionais superlotadas, outras com nível de ocupação aquém da respectiva capacidade máxima. A pesquisa não pôde se debruçar sobre essas diferenças internas.

Enfim, o estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro decorre de causas estruturais complexas e persistentes por décadas, de modo que é ingenuidade esperar respostas rápidas que, num passe de mágica, revertam essa condição. O importante é caminhar na direção certa e combater as causas de maior associação ao problema. Como visto, os fatores inerentes ao mecanismo da justiça criminal parecem explicar melhor que os demais – financeiro-orçamentários, demográficos e socioeconômicos – as diferenças de superlotação entre as unidades federadas no período de 2015 a 2018, embora – é verdade – sejam, todos eles, fatores pertinentes e relevantes e, por isso mesmo, dignos de serem enfrentados rumo à adequação constitucional da política penitenciária brasileira sob a perspectiva da efetividade, considerando-se a desejável responsividade ao problema da superlotação carcerária.

REFERÊNCIAS

AGRESTI, Alan. **Métodos estatísticos para as ciências sociais.** Tradução: Lori Viali. - 4. ed. - Porto Alegre : Penso, 2012.

ANASTASIA, Fátima. **Federação e relações intragovernamentais.** Sistema político brasileiro: uma introdução / organizadores: Lúcia Avelar & Antônio Octávio Cintra. [2. ed.]. - Rio de Janeiro : Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às Ciências Sociais.** 9. ed. Florianópolis : Ed. da UFSC, 2017.

BARBOSA, Kelly de Souza; COELHO, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos. **A questão étnico-racial do sonho americano: o encarceramento dos pobres e negros no Estado policial.** Revista brasileira de segurança pública | São Paulo v. 11, n. 1, 164-182, Fev/Mar 2017.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das Políticas Públicas em matéria de direitos fundamentais:** o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (orgs.). Direitos Fundamentais orçamento e "reserva do possível". Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. pp. 111-147.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Violência urbana, condições das prisões e dignidade humana.** Bibliotecadigital.fgv.br, 2010. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjNzKiQvNLXAhVHF5AKHcGqALwQFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fbibliotecadigital.fgv.br%2Fojs%2Findex.php%2Frda%2Farticle%2Fview%2F8074&usg=AOvVaw2ZZPkNegrDM3OsXnoDfY7S. Acesso em: 22 nov. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Tradução Humberto Laport de Mello.. 1a reimpressão. Belo Horizonte : Fórum, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5. ed. São Paulo : Saraiva, 2015.

BECCARIA, Cesare Bonesana, Marches di, 1738-1794. **Dos delitos e das penas.** Tradução Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2014.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado:** entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento.** Uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função:** novos estudos de teoria do direito. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani; revisão técnica de Orlando Seixas Bechara, Renata Nagamine. Barueri, SP : Manole, 2007.

BONDEZAN, Silvio José. **Penitenciárias no Paraná:** contribuição aos estudos sobre sociologia da punição e políticas públicas de segurança. 2011. Dissertação apresentada à Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais. Disponível em: http://www.espen.pr.gov.br/arquivos/File/Penitenciarias_do_Parana_Silvio_Bondezan.pdf. Acesso em: 18 nov. 2018.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise ex ante, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Geopresídios é uma Radiografia do Sistema Prisional e tem como fonte o Relatório Mensal do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP). Disponível em: http://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php. Acesso em: 21 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. PLANO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. 2015. Disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/plano-nacional-politica-criminal.pdf. Acesso em: 18 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional** / Tribunal de Contas da União. -- 3.ed. – Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002. pp. 241- 278.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas.** Revista Fórum Administrativo, n. 104, out./2009.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. **Pela metade**: as principais implicações da nova lei de drogas no sistema de justiça criminal em São Paulo. 2015. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. doi:10.11606/T.8.2015.tde-31072015-151308. Acesso em: 2019-11-07.

CARNELUTTI, Francesco, 1879-1965. **O problema da pena.** Tradução: Ricardo Pérez Banega. São Paulo: Editora Pillares, 2015.

CERQUEIRA, Daniel *et al*. 2014. **Homicídios no Brasil: uma tragédia em três atos.** Prêmio BNDES de Economia 33. BNDES, Rio de Janeiro.

CHAGAS JÚNIOR, Francisco Wilkie Rebouças; MARTINS, Carlos Frederico Braga; LIMA, Rodrigo Tavares de Abreu. **Segurança pública e o pacto federativo:** repartição de competências e possibilidade de intervenção federal na segurança. In BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves.(org). O federalismo na visão dos estados : uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal - CONPEG - aos 30 anos da Constituição. Belo Horizonte(MG): Letramento: Casa do Direito, 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas.** Revista Interesse Público, n. 16, out/dez/2002.

COSTA, Valeriano. **Federalismo**. Sistema político brasileiro: uma introdução / organizadores: Lúcia Avelar & Antônio Octávio Cintra. [2. ed.]. - Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007.

COUTINHO, Diogo R. **O direito nas políticas públicas.** MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo: Ed. UNESP (no prelo).

DI GIOVANNI, Geraldo. Avaliação. In: DI GIOVANNI; NOGUEIRA. **Dicionário de políticas públicas.** 3 ed. – São Paulo: Editora UNESP, 2018, ps. 101-104.

DRAIBE, Sonia Miriam. Intersetorialidade. In: DI GIOVANNI; NOGUEIRA. **Dicionário de políticas públicas.** 3 ed. – São Paulo: Editora UNESP, 2018, ps. 488-492.

EPSTEIN, Lee. **Pesquisa empírica em direito** [livro eletrônico] : as regras de inferência. Lee Epstein, Gary King. São Paulo : Direito GV, 2013. (Colecao acadêmica livre) 7 Mb ; PDF Título original: *The rules of inference.* Vários tradutores.

FÁVERO, L.F.; BELFIORE; P.; TAKAMATSU, R.T.; JANILSON, S. **Métodos Quantitativos com o Stata.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

FÁVERO, L.P.; BELFIORE, P. **Manual de Análise de Dados.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais:** elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. São Paulo : Saraiva, 2013.

GALDINO, Flávio. **Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos:** direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

GARLAND, David. **A cultura do controle:** crime e ordem social na sociedade contemporânea. [tradução, apresentação e notas André Nascimento]. - Rio de Janeiro: Revan, 2008, segunda reimpressão, abril de 2017.

GAULEZ, Maiara. **Eficácia do sistema prisional brasileiro:** uma análise por meio da abordagem da economia do crime para o período 2003-2012. 55 f. – Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2016.

GERTLER, Paul J., Sebastian Martinez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings, e Christel M. J. Vermeersch. 2015. **Avaliação de Impacto na Prática**. doi:10.1596/978-14648-0088-7. Banco Mundial, Washington, D.C. Licença: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

GUIMARÃES, Jarsen Luis Castro. **Motivações do crime segundo o criminoso: condições econômicas, interação social e herança familiar.** Revista brasileira de segurança pública | São Paulo v. 8, n. 1, 112-131 Fev/Mar 2014.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; Maria Tereza Fonseca Dias. **(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática.** 4a. ed. rev. e atual. - Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

HAIR Jr., J.F.; BLACK, W.C.; BABIN, B.J.; ANDERSON, R.E. & TATHAM, R.L. **Análise multivariada de dados.** 6.ed. Porto Alegre, Bookman, 2009.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição.** Tradução de Gilmar F. Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. ***The Cost of Rights.*** *Why Liberty Depends on Taxes.* Nova Iorque-Londres: Norton, 1999.

ISRAEL, Vinicius Pinheiro; Natasha Bachini Pereira. **Estudo sobre a distribuição das taxas de encarceramento nos estados brasileiros e principais variáveis associadas:** Influencias socioeconômicas e ideológicas. DILEMA: Revista de estudos de conflito e controle social — rio de Janeiro — vol. 11, 3, set-dez 2018, pp. 385-411.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil.** Campinas, SP : Editora Alínea, 2017. 6a edição.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais:** uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.

JESUS FILHO, J.; FONSECA, F. C. P. **Taxa de encarceramento:** análise comparativa entre os estados brasileiros. Revista Brasileira de Administração Política (REBAP), v. 10, p. 99-132, 2017.

JESUS FILHO, José de. **Administração penitenciária:** o controle da população carcerária a partir da gestão partilhada entre diretores, Judiciário e facções. São Paulo: FGV, 2017.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies.** United States of America: Addison-Wesley Longman, 1994.

KUME, Leandro. (2004). **Uma estimativa dos determinantes da taxa de criminalidade brasileira: uma aplicação em painel dinâmico**. ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia.

LIBERATI, Wilson Donizetti. **Políticas Públicas no Estado Constitucional.** São Paulo: Atlas, 2013. pp. 97-175.

LIMA, Renato Sérgio de; KAHN, Túlio; BUENO, Olaya Hanashiro Samira; PRÖGLHÖF, Patrícia Nogueira; ASTOLFI, Roberta; SANTOS, Marina dos. **Relatório descritivo sobre as principais bases de dados de relevância para a área de segurança pública e sistema prisional abrangência nacional e unidades da federação.** Publicado em 2016. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/FBSP_Relatorio_descritivo_principais_bases_dados_2016.pdf. Acesso em: 18 nov. 2018.

MACHADO, Maíra Rocha; BARROS, Matheus de; GUARANHA, Olívia Landi Corrales; PASSOS, Julia Adib. **Penas alternativas para pequenos traficantes:** os argumentos do TJSP na engrenagem do superencarceramento. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, volume 8, número 1, abr. 2018. Políticas públicas e boas práticas para o sistema penal. ps. 605-629.

MAGALHÃES, Breno Baía. **O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito:** o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. Revista Direito GV, [S.l.], v. 15, n. 2, p. e1916, set. 2019. ISSN 2317-6172. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/80272/76708. Acesso em: 28 Out. 2019.

MONTEIRO, Felipe Mattos e Gabriela Ribeiro Cardoso. **A seletividade do sistema prisional brasileiro e o perfil da população carcerária:** um debate oportuno. Revistaseletronicas.pucrs.br, 2012. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwiDgtmOudLXAhXIqZAKHdB2D7cQFggxMAE&url=http%3A%2F%2Frevistaseletronicas.pucrs.br%2Fojs%2Findex.php%2Fcivitas%2Farticle%2Fdownload%2F12592%2F9689&usg=AOvVaw3Adobctae6Gb2Xv. Acesso em: 22 nov. 2017.

NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica:** uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. Tradução do original alemão por Antônio Luz Costa; revisão técnico-jurídica de Edvaldo Moita; com a colaboração de Agnes Macedo; prefácio original de Niklas Luhmann. - São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018.

NUNES, Marcelo Guedes. **Jurimetria:** como a estatística pode reinventar o Direito. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

PERES, Maria Fernanda Tourinho *et al*. Evolução dos homicídios e indicadores de segurança pública no Município de São Paulo entre 1996 a 2008: um estudo ecológico de séries temporais. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 17, n. 12, p. 3249-3257, dez. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012001200010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 nov. 2018.

PINTO, Élida Graziane. **15 anos da LRF:** ainda em busca do controle dos resultados das políticas públicas e da qualidade dos gastos públicos. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico, n. 8, set.fev/2016. pp. 69-78.

PINTO, Isabela. **Mudanças nas políticas públicas:** a perspectiva do ciclo de política. Revista Políticas Públicas, v. 12, no 1, 2008. ps. 27-36.

POPPER, Kal Raimund. **A lógica da pesquisa científica.** Karl R. Popper; tradução Leonidas Hegenberg, Octanny Silveira da Mota. - 2. ed. - São Paulo: Cultrix, 2013.

REIS, Sérgio Roberto Guedes. **Desenho de uma política de governo digital com base no paradigma de governo aberto:** uma proposta a partir do modelo de integração de agendas. Revista *Planejamento e Políticas Públicas* (*PPP*), editada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), n. 51, 2018.

RODRIGUES, Edmar Edson Mendes. **A cultura punitiva na modernidade tardia:** um estudo das racionalidades legislativas do sistema penal brasileiro. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Sociologia. Recife, 2016.

RUSCHE, Georg e KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social.** Tradução de: NEDER, Gizlene. 2a. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004.

SALLA, Fernando; GAUTO, Maitê; ALVAREZ, Marcos César. **A contribuição de David Garland:** a sociologia da punição. Tempo soc., São Paulo , v. 18, n. 1, p. 329-350, jun. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702006000100017&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 6 nov. 2018.

SANTOS, Marcelo Justus dos Santos *et al*. **Dinâmica Temporal da Criminalidade:** Mais Evidências Sobre o Efeito Inércia nas Taxas de Crimes Letais nos Estados Brasileiros. Economia, ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, vol. 10(1), 2009, ps. 169-194.

SANTOS, Marcelo Justus dos Santos *et al*. **Uma investigação econômica da influência do mercado de drogas ilícitas sobre a criminalidade brasileira.** Economia, ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2007.

SARLET, Ingo. **Curso de direito constitucional.** Ingo Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. 5. ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 2016.

SCHMIDT, João Pedro. **Para entender as políticas públicas:** aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renado; Leal, Rogério Gesta (orgs.). Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 9a edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2014.

SMANIO, Gianpaolo Poggio e BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (orgs.). **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil.** São Paulo, Atlas, 2013. ps. 1-62.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas:** uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222006000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 21 out. 2019.

SMITH, Kevin B. ***The Politics of Punishment:*** *Evaluating Political Explanations of Incarceration Rates.* The Journal of Politics, vol. 66, n. 3, august/2004, pp. 925-938.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas:** uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222006000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 21 out. 2019.

STRECK, Lenio Luiz. **Dicionário de hermenêutica:** quarenta temas fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do Direito. Belo Horizonte (MG): Letramento: Casa do Direito, 2017.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso:** constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 5. ed., rev., mod. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

TAROUCO, Gabriela da Silva; VIEIRA, Soraia Marcelino; MADEIRA, Rafael Machado. **Mensuração de preferências políticas:** análise de manifestos partidários. Revista Política Hoje, [S.l.], v. 24, n. 2, p. 135-150, dez. 2015. ISSN 0104-7094. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicahoje/article/view/3724. Acesso em: 06 nov. 2019.

THEODORO, Maria Isabel Accoroni. **Um estudo da relação entre polarização de renda e criminalidade para o Brasil.** 2011. 77 p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto.

TORRES, Ricardo Lobo. O direito ao mínimo existencial. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TRIOLA, Mario F. **Introdução à estatística:** atualização da tecnologia. Tradução e revisão técnica Ana Maria Lima de Farias, Vera Regina Lima de Farias e Flores. - [Reimpr.]. - Rio de Janeiro : LTC, 2015.

TSEBELIS, George. ***Veto players:*** *how political institucionais work.* New Jersey: Princeton University Press, 2002.

VALLE, Vanice Lírio do. **Dever Constitucional de Enunciação de Políticas Públicas e Autovinculação:** Caminhos Possíveis de Controle Jurisdicional. Revista Fórum Administrativo, n. 82, dez./2007.

VASQUEZ, Daniel Arias. **Federalismo.** Dicionário de políticas públicas / organizado por Geraldo Di Giovanni, Marco Aurélio Nogueira. - 3. ed. - São Paulo: Editora UNESP, 2018.

VIGNOLI, Francisco Humberto; FUNCIA, Francisco Rózsa. **Planejamento e orçamento público.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria;** tradução André Telles, tradução da introdução à segunda edição e do prefácio Maria Luiza X. de A. Borges. - 2.ed. ampl. - Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

WACQUANT, Loïc. **O lugar da prisão na nova administração da pobreza.** Novos estudos. - CEBRAP, São Paulo , n. 80, p. 9-19, Mar. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002008000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 nov. 2018.

WORLD PRISON BRIEF, Institute for Criminal Policy Research. Disponível em: http://prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All. Acesso em: 11 out. 2019.

APÊNDICE

Aspectos legais da política penitenciaria no Brasil

Quadro 1 – Política penitenciária e direitos dos presos na Constituição Federal

POLÍTICA PENITENCIÁRIA INCLUINDO DIREITO DOS PRESOS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (CRFB)
Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes: a) privação ou restrição da liberdade; b) perda de bens; c) multa; d) prestação social alternativa; e) suspensão ou interdição de direitos; XLVII - não haverá penas: a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX; b) de caráter perpétuo; c) de trabalhos forçados; d) de banimento; e) cruéis; XLVIII - a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado; XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral; L - às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação; LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei; LXII - a prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontre serão comunicados imediatamente ao juiz competente e à família do preso ou à pessoa por ele indicada; LXIII - o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado; LXIV - o preso tem direito à identificação dos responsáveis por sua prisão ou por seu interrogatório policial; LXV - a prisão ilegal será imediatamente relaxada pela autoridade judiciária; LXVI - ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança; LXXV - o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença; Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, **penitenciário**, econômico e urbanístico; Art. 53. § 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão. Art. 86. § 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

Quadro 2 – Institucionalização da política penitenciária na Constituição Estadual

UF	INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL	HÁ?
AC		NÃO
AL	Art. 149. Além das funções previstas na Constituição Federal e nas leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público, nos termos de sua lei complementar: I – exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abriguem idosos, menores, incapazes ou pessoas portadoras de deficiências; III – deliberar sobre a participação em organismos estatais de defesa do meio ambiente, do consumidor, de política penal e penitenciária e outros afetos à sua área de atuação;	NÃO
AM	ART. 3º. O Estado, nos limites de sua competência, assegura, em seu território, a brasileiros e estrangeiros, a inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais declarados na Constituição da República. **§ 11. O sistema penitenciário estadual garantirá a dignidade e a integridade física, psíquica e moral dos presidiários, assegurando-lhes assistência espiritual e jurídica, aprendizado profissionalizante, trabalho produtivo e remunerado, além de acesso à informação sobre os fatos ocorrentes fora do ambiente carcerário, bem como aos dados relativos à execução das respectivas penas.** ART. 18. Compete ao Estado, respeitadas as normas gerais estabelecidas em lei federal, legislar concorrentemente com a União sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; ART. 88. Ao Ministério Público, além das funções institucionais previstas no art. 129, da Constituição da República, compete: I - exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abriguem idosos, menores, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência; ART. 102. A Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, para a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos reconhecimentos necessitados, na forma do art. 5o, LXXIV, da Constituição da República, organizar-se-á mediante lei complementar, com a observância dos seguintes princípios: III - além das funções constitucionais, caberá à Defensoria Pública: h) prestar assistência jurídica aos encarcerados, quando solicitada;	SIM
AP	Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, nos termos do art. 5º da Constituição Federal: (redação dada pela Emenda Constitucional no 35, de 21.03.2006) X - as delegacias, penitenciárias, estabelecimentos prisionais e casas de recolhimento compulsório, de qualquer natureza, sob pena de responsabilidade de seus diligentes, manterão livro de registro, contendo integral relação dos internos;	SIM

	Art. 150. São funções institucionais do Ministério Público: X - exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abriguem idosos, menores, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência; SEÇÃO IV Da Advocacia Art. 159. § 3º O Poder Executivo manterá, no sistema prisional e nos distritos policiais, instalações destinadas ao contato privado do advogado com o cliente preso. **CAPÍTULO XIV** **Da Política Penitenciária** **(renumerado pela Emenda Constitucional no 35, de 21.03.2006)** **Art. 335. A política penitenciária do Estado tem como objetivo a reeducação e reintegração moral e social dos presos, devendo priorizar a manutenção das colônias penais agrícolas ou industriais com o objetivo de promover a escolarização ou profissionalização dos presos.** **§ 1º A pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado.** **§ 2º Às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação, devendo o estabelecimento prisional ter uma creche contígua, atendida por pessoal especializado, para menores até seis anos, garantido o acompanhamento da mãe.** **Art. 336. A lei disporá sobre a organização, composição e competência do Conselho Estadual de Política Penitenciária.** **Art. 337. Aos detidos, presos e condenados, ficam preservados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei, devendo ser alojados em estabelecimentos dotados de instalações salubres adequadas e que resguardem sua dignidade humana.** **Art. 338. Será preservada a integridade física e moral dos presos, assegurando-se-lhes assistência médica, jurídica e espiritual, aprendizado profissionalizante, trabalho produtivo e remunerado, além de acesso aos dados relativos ao andamento dos processos de seu interesse e execução das respectivas penas.**	
BA	**Art. 4º Além dos direitos e garantias previstos na Constituição Federal ou decorrentes do regime e dos princípios que ela adota, é assegurado, pelas leis e pelos atos dos agentes públicos, o seguinte:** **X - aos detidos, presos e condenados, ficam preservados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei, devendo ser alojados em estabelecimentos dotados de instalações salubres, adequadas e que resguardem sua privacidade;** **XI - será preservada a integridade física e moral dos presos, facultando-se-lhes assistência médica, jurídica e espiritual, aprendizado profissionalizante, trabalho produtivo e remunerado, além de acesso a informações sobre os fatos ocorridos fora do ambiente carcerário, bem como aos dados relativos ao andamento dos processos de seu interesse e à execução das respectivas penas;** **XIV - as delegacias, penitenciárias, estabelecimentos prisionais e casas de recolhimento compulsório, de qualquer natureza, sob pena de responsabilidade de seus dirigentes, manterão livro de registro, contendo integral relação das pessoas presas ou internadas;** Art. 12. Incumbe ainda ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; Art. 70. Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, legislar sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:	SIM

	XII - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; Art. 138. Compete ao Ministério Público: VIII - exercer o controle externo da atividade policial, requisitar diligências, receber inquéritos e inspecionar as penitenciárias, estabelecimentos prisionais, casas de recolhimento compulsório de qualquer natureza e quartéis onde existam pessoas presas ou internadas;	
CE	Art. 16. O Estado legislará concorrentemente, nos termos do art. 24 da Constituição da República, sobre: I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; Art. 130. São funções institucionais do Ministério Público: VIII – exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abrigam idosos, menores, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência; Art. 148. São funções institucionais da Defensoria Pública: VII – atuar junto aos estabelecimentos policiais e penitenciários, visando a assegurar à pessoa, sob qualquer circunstância, o exercício dos direitos e garantias individuais; Art. 180-A. O Poder Executivo instituirá, na forma da lei, a Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário, de controle externo disciplinar, com autonomia administrativa e financeira, com objetivo exclusivo de apurar a responsabilidade disciplinar e aplicar as sanções cabíveis, aos militares da Polícia Militar, militares do Corpo de Bombeiro Militar, membros das carreiras de Polícia Judiciária, e membros da carreira de Segurança Penitenciária. Parágrafo único. O titular do Órgão previsto no caput deste artigo é considerado Secretário de Estado.	NÃO
DF	Art. 17. Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; **SEÇÃO IV** **DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA** **Art. 122. A legislação penitenciária do Distrito Federal assegurará o respeito às regras da Organização das Nações Unidas para o tratamento de reclusos, a defesa técnica nas infrações disciplinares e definirá a composição e competência do Conselho de Política Penitenciária do Distrito Federal.** **Art. 123. O estabelecimento prisional destinado a mulheres terá, em local anexo e independente, creche em tempo integral para seus filhos de 0 a 6 anos, atendidos por pessoas especializadas, assegurado aos filhos das presidiárias o direito à amamentação até completarem, no mínimo, 12 meses de idade.** **Parágrafo único. À mulher presidiária será garantida assistência pré-natal prioritariamente e a obrigatoriedade de assistência integral a sua saúde.** **Art. 124. Os estabelecimentos prisionais e correcionais proporcionarão aos internos condições de exercer atividades produtivas remuneradas, que lhes garantam o sustento e o de suas famílias.**	SIM
ES	**CAPÍTULO II** **DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA ESTADUAL** **Art. 132 A política penitenciária estadual visa assegurar a promoção e valorização do indivíduo encarcerado, sua reintegração social, a garantia dos seus direitos e a defesa de sua integridade física, psíquica e mental no período de cumprimento da pena.** **§ 1º - Fica assegurada, na forma da lei, a participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação da política penitenciária estadual.**	SIM

	§ 2º - Para garantia do disposto no caput deste artigo, o Poder Público assegurará ao encarcerado: **I - celas condignas para o cumprimento da pena, em quaisquer dos regimes previstos na legislação federal;** **II - assistência jurídica, médica, odontológica, farmacêutica e psico-social;** **III - aprendizado profissional e trabalho produtivo com remuneração justa;** **IV - visita e convívio com os familiares, na forma da lei;** **V - alimentação condigna e higiene;** **VI - educação, desporto e lazer;** **VII - cultura e respeito aos seus valores e manifestações étnico-culturais;** **VIII - assistência religiosa, respeitada a opção de cada presidiário;** **IX - respeito à individualidade, vedada a identificação pessoal por número.** **§ 3º - Serão asseguradas às mulheres presidiárias:** **I - assistência pré-natal;** **II - assistência psico-social e creches para seus filhos;** **III - condições para permanecer nos presídios com seus filhos durante o período de amamentação.** **§ 4º - Para garantia dos direitos do presidiário, todo estabelecimento penal ou prisão estarão sujeitos à jurisdição do magistrado competente.** **§ 5º - Todo estabelecimento penal ou prisão estarão sujeitos à fiscalização dos órgãos de entidades de defesa dos direitos humanos ou de assistência ao preso.** **Art. 133 As penas serão cumpridas em estabelecimentos apropriados à natureza do delito, às condições físicas, psíquicas, ao sexo, às características e aptidões do apenado.** **Parágrafo único - O Estado instalará colônias penais, respeitadas as peculiaridades do local.** **Art. 133-A. São asseguradas, nos termos da lei, aos municípios que abriguem penitenciárias, casas de detenção ou estabelecimentos penais congêneres, em funcionamento, medidas que visem mitigar e compensar os impactos sociais, ambientais, econômicos e financeiros decorrentes desse fato. Dispositivo incluído pela Emenda Constitucional nº 75, de 05 de dezembro de 2011.** **Art. 134 É assegurado ao sentenciado o direito de ser recolhido de imediato a estabelecimento penal adequado ao cumprimento da pena.** **ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS** **Art. 35 O Poder Público Estadual no prazo máximo de sessenta meses, adotará as medidas necessárias à adequação do sistema penitenciário estadual às normas desta Constituição e da legislação federal.**	
GO	Art. 117 - São funções institucionais do Ministério Público: § 4º - Além das funções previstas nesta e na Constituição da República, cabe ainda ao Ministério Público, nos termos de sua lei complementar, exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abriguem idosos, menores, incapazes ou deficientes. **SEÇÃO V** **DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA**	SIM

	Art. 126 - A Política Penitenciária tem como objetivo a humanização do sentenciado, fundada no trabalho manual, técnico, científico, cultural e artístico e se subordina aos seguintes princípios: **I - respeito à dignidade e à integridade física e moral dos presos, assegurando-lhes o pleno exercício dos direitos não atingidos pela condenação;** **II - garantia da prestação de assistência médico-odontológica, psicológica e jurídica aos condenados;** **III - garantia aos sentenciados, como etapa conclusiva do processo de reintegração social, de oportunidades de trabalho produtivo condignamente remunerado, que possa gerar bens de significativo valor social para as comunidades de onde provenham.** **Parágrafo único - Os presídios femininos deverão ser equipados com lactários, berçários e creches.**	
MA	Art. 12 – Compete, ainda, ao Estado: II – concorrentemente com a União, legislar sobre: a) Direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; Art. 94. § 2º - Ao Ministério Público, com autonomia administrativa e funcional, compete: II – participar dos colegiados deliberativos dos organismos estatais afetos a sua área de atuação, como a defesa do meio ambiente, do consumidor; de política penal e penitenciária.	NÃO
MG	**Art. 4º § 7º – Ao presidiário é assegurado o direito a:** **I – assistência médica, jurídica e espiritual;** **II – aprendizado profissionalizante e trabalho produtivo e remunerado;** **III – acesso a notícia divulgada fora do ambiente carcerário;** **IV – acesso aos dados relativos à execução da respectiva pena;** **V – creche ou outras condições para o atendimento do disposto no art. 5º, L, da Constituição da República.** Art. 10 – Compete ao Estado: XV – legislar privativamente nas matérias de sua competência e, concorrentemente com a União, sobre: a) direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; Art. 121 – Além das funções previstas na Constituição da República e nas leis, incumbe ao Ministério Público, nos termos de sua lei complementar: I – exercer a fiscalização de estabelecimento prisional ou que abrigue idoso, menor, incapaz ou portador de deficiência; II – participar de organismo estatal de defesa do meio ambiente, do consumidor, de política penal e penitenciária e de outros afetos à sua área de atuação.	SIM
MS	Art. 47. À Polícia Militar incumbem, além de outras atribuições que a lei estabelecer: IV - a guarda externa dos presídios, quando esta não for exercida por agentes penitenciários estaduais; Art. 133. Incluem-se ainda, nas funções do Ministério Público do Estado, as seguintes atividades: I - exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abrigam idosos, menores, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência;	NÃO

	III - deliberar sobre a participação em organismos estatais de defesa do meio ambiente, do consumidor, do patrimônio cultural, de política penal e penitenciária e de outros afetos a sua área de atuação; Art. 142-B. São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras definidas em Lei: IX - atuar perante os estabelecimentos policiais e penitenciários, visando a assegurar a pessoa, sob qualquer circunstância, o exercício dos direitos e garantias individuais;	
MT	**SUBSEÇÃO V** **Da Coordenadoria do Sistema Penitenciário** **Art. 85 A Polícia Penitenciária do Estado tem como objetivo a humanização, a reeducação, a reintegração social e a ressocialização dos reeducandos, fundada no trabalho manual, técnico, científico, cultural e artístico, e se subordinará aos seguintes princípios:** **I - respeito à dignidade e à integridade física dos presos, assegurando-lhes o pleno exercício dos direitos não atingidos pela condenação;** **II - garantia da prestação de assistência odontológica, psicológica e jurídica para os condenados e aqueles que aguardam julgamento;** **III - a manutenção de colônias penais agrícolas e industriais;** **IV - garantia aos sentenciados e egressos, como etapa conclusiva do processo de reintegração social, de oportunidades de trabalho produtivo, condignamente remunerado, que possa gerar, a baixo custo, bens de significativo valor social para as comunidades de onde provenham.** **Parágrafo único Para implementação do previsto no inciso IV, serão estabelecidos programas alternativos de educação e trabalho remunerado em atividade industrial, agrícola e artesanal, através de convênios com entidades públicas ou privadas.** **Art. 86 Nos estabelecimentos penitenciários do Estado será garantido ao preso acesso às informações prestadas pelos meios de comunicação social e a sua situação judiciária.** **Art. 87 O estabelecimento prisional destinado a mulheres terá, como dependência anexa e independente, creche, garantido o disposto no art. 5o, L, da Constituição Federal.** **Art. 88 Todo preso, qualquer que seja sua condição, será submetido pelo órgão competente, semestralmente, a exame completo de saúde, adotando-se imediatamente as medidas necessárias.** **Art. 89 Lei ordinária disporá sobre o Quadro Especial de Servidores Penitenciários.** **Art. 90 O Estado será ressarcido pelo preso, na medida de suas possibilidades, das** **despesas decorrentes da execução da pena e da medida de segurança.** Art. 106 Lei Complementar, cuja iniciativa é facultada ao Procurador-Geral de Justiça, disporá sobre: VI - exercício da fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abrigam idosos, menores, incapazes ou pessoas portadoras de deficiências; Art. 118 À Defensoria Pública compete: VIII - exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais; Art. 229 A prestação da assistência social deve ser garantida aos usuários e aos servidores dos Sistemas Penitenciário, Educacional, Habitacional, Previdenciário e de Saúde.	SIM
PA	Art. 5º. § 5°. É assegurado aos ministros de cultos religiosos, pertencentes a denominações religiosas legalmente existentes no País, o livre acesso para visitas a hospitais, estabelecimentos penitenciários, delegacias de polícia e outros congêneres, para prestar assistência religiosa e espiritual a doentes, reclusos ou detentos.	SIM

	Art. 18. Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; **CAPÍTULO X** **DO SISTEMA PENITENCIÁRIO** **Art. 301. A política penitenciária do Estado tem como objetivo a reeducação e reintegração moral e social dos presos, devendo priorizar a manutenção de colônias penais agrícolas ou industriais com o objetivo de promover a escolarização e profissionalização dos presos.** **§ 1°. É assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral.** **§ 2°. A pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado.** **§ 3°. Às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação, devendo o estabelecimento prisional ter uma creche contígua, atendida por pessoal especializado, para menores até seis anos, garantido o acompanhamento da mãe.** **§ 4°. O preso terá acesso às informações prestadas pelos meios de comunicação social e, na forma da lei, o direito de receber visitas.** **ADCT** **Art. 32. A partir da promulgação desta Constituição e no prazo de sessenta dias, uma comissão especial de cinco membros será formada por representantes do Poder Judiciário, Ordem dos Advogados do Brasil-Seção Pará, Ministério Público, Sistema Penal e Poder Legislativo, sob a coordenação deste último, com o objetivo de proceder ao levantamento da população carcerária do Estado, visando a definir a situação processual de cada interno, para as providências que se fizerem necessárias.**	
PB	**Art. 3º. § 8º É assegurado ao presidiário:** **a) respeito à integridade moral e física;** **b) informação de seus direitos, inclusive o de permanente assistência médica, jurídica, espiritual e familiar;** **c) identificação dos responsáveis por sua prisão e por seu interrogatório; d) acesso aos dados relativos à execução da respectiva pena;** **e) aprendizado profissionalizante e trabalho produtivo e remunerado;** **f) oferecimento de creche e de outras condições para que as presidiárias possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação, na forma do art. 5o, L, da Constituição Federal;** **g) indenização, para si ou para seus beneficiários, nos casos de lesão ou morte durante o período de apenamento;** **h) acesso à notícia gerada fora do ambiente carcerário.** **§ 9º Todo preso, qualquer que seja sua condição, sem prejuízo do disposto na alínea a do parágrafo anterior, será submetido a exame completo e periódico de saúde, com intervalo não superior a seis meses, adotando-se de imediato as providências que couberem, sob pena de responsabilidade do órgão competente.** **Art. 187. O Estado só poderá construir penitenciárias em área não compreendida no perímetro urbano.**	SIM
PE		NÃO
PI	Art. 14. Compete, ainda, ao Estado: I - concorrentemente com a União, legislar sobre:	NÃO

	a) direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbano; Art. 143. São funções institucionais do Ministério Público: VIII - participar de organismos estatais de defesa do meio ambiente, do consumidor, de política penal e penitenciária e outros afetos a sua área de atuação, na forma da lei; Art. 160. O Estatuto da Polícia Civil disporá sobre: III - as garantias aos policiais civis e aos agentes penitenciários, quando presos e durante o processo, de tratamento diferenciado dos presidiários comuns;	
PR	Art. 13. Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; Art. 120. São funções institucionais do Ministério Público: VIII - exercer fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abriguem menores, idosos, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência, supervisionando sua assistência; X - participar em organismos estatais de defesa do meio ambiente, do trabalhador, do consumidor, de menores, de política penal e penitenciária e outros afetos a sua área de atuação; Art. 254. O Estado instituirá creches nos presídios femininos, assegurando-se às mães internas o direito a permanecer com o filho, no período de aleitamento. ADCT Art. 26. O Estado relacionará, no prazo de noventa dias, os presos em regime de cumprimento de pena definitiva, a fim de se evitar a privação da liberdade por tempo superior à condenação. Art. 55. Fica assegurado aos advogados e assistentes jurídicos estáveis do Quadro Único de Pessoal do Poder Executivo, em exercício, na data da instalação da Assembléia Constituinte Estadual, na função de assistência judiciária no órgão referido pelo art. 22 do Regulamento aprovado pelo Decreto 1185, de 19 de agosto de 1987, e nas funções jurídicas do Departamento Penitenciário do Estado, o direito ao enquadramento no cargo inicial da carreira de defensor público referida nos arts. 127 e 128 desta Constituição. (vide ADIN 175)	NÃO
RJ	**Art. 27. O Estado garantirá a dignidade e a integridade física e moral dos presos, facultando-lhes assistência espiritual, assegurando o direito de visita e de encontros íntimos a ambos os sexos, assistência médica e jurídica, aprendizado profissionalizante, trabalho produtivo e remunerado, além de acesso a dados relativos ao andamento dos processos em que sejam partes e à execução das respectivas penas.** **§ 1º O estabelecimento prisional destinado a mulheres terá, em local anexo e independente, creche, atendida por pessoal especializado, para menores até a idade de seis anos.** **§ 2º O aprendizado profissionalizante e o trabalho produtivo remunerado serão administrados e exercidos em unidades prisionais, industriais e/ou agrícolas, com lotação carcerária máxima de duzentos homens.** **§ 3º O trabalho do presidiário será remunerado no mesmo padrão do mercado de trabalho livre, considerando-se a natureza do serviço e a qualidade da prestação oferecida.** **§ 4º O salário do presidiário será pago diretamente pelo Estado.** **§ 5º O trabalho desempenhado pelo presidiário será de sua livre escolha, de acordo com as possibilidades do sistema penitenciário do Estado e das conveniências públicas.** **§ 6º Tanto quanto possível, o Estado utilizará o trabalho dos presidiários na produção de bens de consumo e de serviços do próprio Estado.** **§ 7o É lícito aos presidiários optar pelo recolhimento à Previdência Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço para os efeitos da seguridade social, quando voltarem à liberdade ou em proveito dos seus dependentes.**	SIM

	§ 8º A opção acima prevista e o desempenho de tarefas de trabalho não afetarão o regime disciplinar interno dos presidiários, nem constituirão pretexto para qualquer tipo de favor. **§ 9º Os princípios estabelecidos neste artigo não poderão superar a garantia de assistência semelhante ao cidadão livre, de baixa renda.** Art. 74. Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; Art. 183. A segurança pública, que inclui a vigilância intramuros nos estabelecimentos penais, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, pelos seguintes órgãos estaduais: II - Polícia Penitenciária;	
RN	**Art. 5°. Lei complementar regula as condições de cumprimento de pena no Estado, cria Fundo Penitenciário com a finalidade de assegurar a efetividade do tratamento legal previsto aos reclusos e dispõe sobre a instalação de comissões técnicas de classificação.** **§ 1° . O poder Judiciário, pelo Juízo das Execuções Penais, publica, semestralmente, relação nominal dos presos, fazendo constar a pena de cada um e o início de seu cumprimento.** **§ 2°. Na elaboração dos regimentos internos e disciplinares dos estabelecimentos penais do Estado, além do órgão específico, participam o Conselho Penitenciário do Estado, o Juízo das Execuções Penais e o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, observando-se, entre outros princípios, a resolução da Organização das Nações Unidas acerca do tratamento de reclusos.** Art. 20. Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;	SIM
RO	Art. 9° Compete, ainda, ao Estado legislar, de forma concorrente, respeitadas as normas gerais da União, sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; Art. 20. § 14. Aplica-se aos Agentes Penitenciários e Sócio-Educadores a vedação constante do art. 37 da Constituição Federal, exceto quando além da compatibilidade de horários a acumulação com o cargo de Agente Penitenciário e Sócio-Educador for de um professor, um técnico ou científico ou um cargo privativo de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.	NÃO
RR	Art. 13. Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; **SEÇÃO III** **Do Sistema Penitenciário** **Art. 181. A política penitenciária do Estado tem como objetivo a reeducação e reintegração social dos presos, devendo priorizar a manutenção de colônias penais agrícolas ou industriais, visando a promover a escolarização e a profissionalização dos presos.** **§ 1o O Sistema Penal terá quadro especial de servidores, composto por categorias diversas, abrangendo o aproveitamento em curso de formação específica, conforme dispuser a Lei;** **§ 2o Aos servidores do Sistema Penal do Estado são assegurados, no que lhes couber, direitos e vantagens conferidas nesta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional n° 25/2010).**	SIM
RS	**CAPÍTULO II** **DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA**	SIM

	Art. 137. A política penitenciária do Estado, cujo objetivo é a reeducação, a reintegração social e a ressocialização dos presos, terá como prioridades: **I - a regionalização e a municipalização dos estabelecimentos penitenciários;** **II - a manutenção de colônias penais agrícolas e industriais;** **III - a escolarização e profissionalização dos presos.** **§ 1.º Para implementação do previsto no inciso III, poderão ser estabelecidos programas alternativos de educação e trabalho remunerado em atividade industrial, agrícola e artesanal, através de convênios com entidades públicas ou privadas.** **§ 2.º Na medida de suas possibilidades, o preso ressarcirá ao Estado as despesas decorrentes da execução da pena e da medida de segurança.** **Art. 138. A direção dos estabelecimentos penais cabe aos integrantes do quadro dos servidores penitenciários.** **Parágrafo único. A lei complementar que dispuser sobre o respectivo quadro especial definirá as demais atribuições. (Vide Lei n.o 9.228/91 e Lei Complementar n.o 13.259/09)** **Art. 139. Todo estabelecimento prisional destinado a mulheres terá, em local anexo e independente, creche atendida por pessoal especializado, para menores de até seis anos de idade.**	
SC	**Art. 4º — O Estado, por suas leis e pelos atos de seus agentes, assegurará, em seu território e nos limites de sua competência, os direitos e garantias individuais e coletivos, sociais e políticos previstos na Constituição Federal e nesta Constituição, ou decorrentes dos princípios e do regime por elas adotados, bem como os constantes de tratados internacionais em que o Brasil seja parte, observado o seguinte:** **III - o sistema penitenciário estadual garantirá a dignidade e integridade física e moral dos presidiários, facultando-lhes assistência espiritual e jurídica, aprendizado profissionalizante, trabalho produtivo e remunerado, bem como acesso aos dados relativos à execução das respectivas penas;** Art. 10 — Compete ao Estado legislar, concorrentemente com a União, sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;	SIM
SE	Art. 3º O Estado assegura por suas leis e pelos atos dos seus agentes, além dos direitos e garantias individuais previstos na Constituição Federal e decorrentes do regime e dos princípios que ela adota, ainda os seguintes: VIII - às presidiárias e detentas serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação; IX - serão responsabilizados, na forma da lei, o diretor da unidade penitenciária, seu preposto agente, que impeçam, sob qualquer pretexto, a verificação imediata das condições de alojamento e da integridade física de detentos e presidiários por parlamentares federais, estaduais ou municipais, autoridades judiciais, membros do Ministério Público, da Defensoria Pública, representantes credenciados da Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Penitenciário, instituições ou pessoas que tenham tais prerrogativas por força da lei; XVIII - as delegacias, penitenciárias, estabelecimentos prisionais e casas de recolhimento compulsório de qualquer natureza manterão livro de registro com relação integral de pessoas presas ou internadas, sob pena de responsabilidade de seus dirigentes; Art. 9º Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; Art. 118. São funções institucionais do Ministério Público: VIII - exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abriguem idosos, menores, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência;	NÃO

	IX - participação em organismos estatais de defesa do meio ambiente, do consumidor, de política penal e penitenciária e outros afetos à sua área de atuação;	
SP	Artigo 97 - Incumbe ao Ministério Público, além de outras funções: I - exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abriguem idosos, menores, incapazes ou portadores de deficiências, sem prejuízo da correição judicial; II - deliberar sobre sua participação em organismos estatais de defesa do meio ambiente, do consumidor, de política penal e penitenciária e outros afetos a sua área de atuação; Artigo 105 - O Poder Executivo manterá, no sistema prisional e nos distritos policiais, instalações destinadas ao contato privado do advogado com o cliente preso. **SEÇÃO IV** **Da Política Penitenciária** **Artigo 143 - A legislação penitenciária estadual assegurará o respeito às regras mínimas da Organização das Nações Unidas para o tratamento de reclusos, a defesa técnica nas infrações disciplinares e definirá a composição e competência do Conselho Estadual de Política Penitenciária.**	SIM
TO	Art. 17. É assegurado aos ministros de cultos religiosos prestar assistência religiosa e espiritual a doentes, reclusos ou detentos. **CAPÍTULO II** **Do Sistema Penitenciário** **Art. 118. O Estado garantirá a dignidade e a integridade física e moral dos presos.** **Parágrafo único. Serão asseguradas condições para que as presidiárias possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação.** **Art. 119. Lei complementar organizará o Conselho Penitenciário do Estado, competências e atribuições.**	SIM

Quadro 3 – Plano de governo, política penitenciária e ampliação de vagas prisionais

UF	GOVERNADOR (PARTIDO) ELEITO EM 2014 PARA 2015-2018	O QUE PLANO DE GOVERNO DIZ SOBRE A POLÍTICA PENITENCIÁRIA?	BUSCA AMPLIAR VAGAS?
AC	Tião Viana (PT)	11.3.1.27 PROJETO GABINETE DE GERENCIAMENTO DE CRISE DE SEGURANÇA PÚBLICA E DO SISTEMA PENITENCIÁRIO Descrição: Criação e implantação de um Gabinete de Gerenciamento de Crise integrante da Estrutura Organizacional da Secretaria da Segurança Pública, ligado diretamente ao Titular da Pasta, que tem como finalidade equacionar crises no campo de ação dos órgãos da Segurança Pública com a adoção imediata de medidas de antecipação, prevenção e/ou resolução, a fim de assegurar o completo restabelecimento da ordem pública. Desafio: Garantir, diante de uma situação de crise, que a tomada de decisão seja fundamentada e orientada a partir de	SIM

		deliberação em reunião de convocação imediata dos integrantes do Sistema Integrado de Segurança Pública (SISP). 11.3.1.29 PROJETO FORTALECIMENTO DO CONTROLE DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA Descrição: Esse projeto visa a criação de uma biblioteca para a procuradoria do IAPEN/GCEP, permitindo assim, uma melhoria contínua das competências e habilidades do quadro. Objetivando ainda o avanço no que se refere a modernização e economicidade das ações se propõe a realização de vídeos audiências; ações de caráter contínuo como o fortalecimento do atendimento jurídico aos presos provisórios e sentenciados e dar continuidade ao cumprimento das determinações de transferências/ audiências de presos são objetivos desse projeto bem como ao fortalecimento do sistema de monitoramento eletrônico. Desafio: Os desafios se referem: a dar continuidade ao cumprimento das determinações de transferência/audiências de presos; a implantação do sistema de vídeo audiência; ao fortalecimento do atendimento jurídico aos presos provisórios e sentenciados; a implantação de sistema informatizado institucional de execução da Pena; ao fortalecimento do SIGO e o fortalecimento do Sistema de Monitoramento Eletrônico. 11.3.1.30 PROJETO FORTALECIMENTO DAS AÇÕES DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL E SAÚDE DOS REEDUCANDOS Descrição: O Projeto prevê o fortalecimento do atendimento psicossocial do Núcleo de Apoio a Família – NAF, fortalecer ações de Reintegração Social nas Unidades prisionais do Estado, aumentando em 20% os atendimentos psicossociais aos presos bem como garantir atenção integral à saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP). Desafio: Garantir a assistência à saúde do preso (PNAISP), no âmbito no Sistema único de Saúde – SUS, conforme portaria interministerial no 01 e 02 de Janeiro de 2014; bem como aumentar em 20% os atendimentos psicossociais aos presos e fortalecer o atendimento psicossocial do Núcleo de Apoio a Família - NAF 11.3.1.31 PROJETO DE VALORIZAÇÃO DOS SERVIDORES DO SISTEMA PENITENCIÁRIO Descrição: O Projeto visa à uniformização de todos os agentes penitenciários bem como a participação dos mesmos em cursos de formação e em capacitações continuadas nas áreas de segurança; no que se refere aos servidores	

		administrativos o projeto visa a participação desses também em capacitações nas áreas técnico/administrativas promovidos pela EAP e por outras instituições. Desafio: Promover a capacitação continuada para os servidores penitenciário, das áreas meio e fim, garantindo ainda a uniformização, padronizada. **11.3.1.32 PROJETO ESTRUTURAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE DE ATENDIMENTO DO IAPEN** **Descrição:** **Reduzir o déficit de vagas através da adequação e reformas dos alojamentos** da Unidade de Recolhimento Provisório de Rio Branco e da Unidade Penitenciária de Regime Semiaberto no 1/RB; reforma e adequação dos alojamentos da Unidade Penitenciária de Regime Fechado no 01/RB, no0 2RB; reforma e adequação dos alojamentos da Unidade Penitenciária Manuel Neri da Silva; reforma e adequação dos alojamentos da Unidade Penitenciária Moacir Prado; reformar e adequar a Unidade Penitenciária no 5; reformar a Unidade Penitenciária Evaristo de Moraes, reformar a Unidade Penitenciária Evaristo de Moraes; Construir Blocos Educacionais nas Unidades Penitenciárias Evaristo de Moraes, Moacir Prado, Manoel Néri da Silva. Além disso, ampliar a Escola da Unidade Penitenciária de Regime Fechado no 01/RB; construção de Blocos de Vivência, Triagem, Visita Familiar e Visita Íntima para a Unidade de Recolhimento Provisório; construir 1 Unidade de Recolhimento Provisório em Rio Branco; construção de Blocos de Vivência, Triagem, Visita Familiar e Visita Íntima para a Unidade de Regime Fechado No 01/RB; construção de Creche/Berçário para a Unidade Penitenciária Feminina de Rio Branco; Construção de Bloco de Vivência para a Unidade Penitenciária Feminina de Rio Branco; construção de Blocos de Vivência e Apoio para a Unidade Penitenciária de Cruzeiro do Sul. Melhorar a infraestrutura no que se refere a de acesso às Unidades através da pavimentação das vias de acesso interno e externo das Unidades Penitenciárias do Acre; fortalecer a segurança e limitar ao cesso através da construção de cercamento na Unidade Penitenciária Manoel Néri da Silva; adquirir Equipamentos de Segurança para as Unidades Penitenciárias do Acre; fortalecer a informatização das unidades através da Aquisição de Equipamentos de Informática para as Unidades Penitenciárias do Acre; melhorar as condições de trabalho a partir da aquisição de Mobiliários para as Unidades Penitenciárias do Acre; fortalecer a frota de veículos através da aquisição de veículos utilitários e de passeio para a Sede Administrativa e para as Unidades Penitenciárias do Acre. **Descrição:** **Reduzir o déficit de vagas, proporcionando melhores condições de salubridade e habitabilidade ao preso,**	

		com ênfase ao fortalecimento da Gestão Prisional, proporcionando também, espaços adequados de trabalho ao servidor penitenciário. 11.3.1.33 PROJETO AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE DE RESPOSTA Descrição: Aumentar a capacidade de resposta das Unidades Penitenciárias do Estado do Acre através da modernização dos Mecanismos de Fiscalização e Controles; formação de grupos de atuação especifica nas Unidades Penitenciárias do Estado; aparelhamento da Gerência de Inteligência e Segurança. Desafio: Aumentar a capacidade de resposta nas Unidade Prisionais, através da modernização do sistema de segurança e com aquisição de equipamentos. 11.3.1.34 PROJETO EDUCAÇÃO, TRABALHO E RENDA PARA PRESOS Descrição: Esse projeto visa garantir vagas para Educação Básica, trabalho interno, externo bem como qualificação profissional para presos de todas as unidades prisionais do Estado do Acre, que estejam dentro dos critérios pré-estabelecidos. Desafio: Garantir ações que contribuam com a ressocialização de pessoas em cumprimento de pena, através da educação, escolarização e trabalho, possibilitando a elevação da dignidade e da autoestima. 11.3.1.35 PROJETO FORTALECIMENTO DA GESTÃO INSTITUCIONAL DO IAPEN Descrição: O projeto visa ampliar a eficiência e eficácia dos processos a partir da conclusão do Regimento Interno e Estatuto do IAPEN, onde a partir da normatização do funcionamento os Projetos executados, seguindo a Leis maiores, possam fazer uma interface; nesse sentido serão ao longo do período – 2015-2018, realizados 04(quatro) seminários para definição, redefinição e ou alinhamento de metas e objetivos (observando a consonância com as estratégias de ações do governo). Nesse sentindo o acampamento contínuo do PPA será de suma importância. Além dos seminários está ainda sendo propostas visitas e reuniões com direções das Unidades, momento de visitar e verificar a execução das demais ações das gerências e acompanhamento operacional das ações pleiteadas na ocasião dos seminários. Desafio:	

		Fortalecer as ações através da estruturação de um modelo de gestão compartilhada sendo o estatuto e Regimento Interno a base para ações mais eficientes e eficazes, atuando sempre em consonância com os objetivos estratégicos do Governo.	
AL	Renan Filho (PMDB)	Para Alagoas, de uma forma geral, a situação da segurança pública exige soluções de enfrentamento imediato, com a aplicação de ações ostensivas no combate à criminalidade. Em um horizonte mais amplo, essas ações devem ser amparadas por um conjunto de políticas sociais que minorem os aspectos de violência, através da educação, da cultura, do esporte e da ressocialização dos que cumprem pena em presídios e casas de detenção.	NÃO
AM	José Melo (PROS)	Justiça e Cidadania Infraestrutura • Articular junto ao Governo Federal a construção de Unidades Prisionais masculinas e femininas, em municípios-polo. • Construir uma penitenciária agrícola na Região Metropolitana de Manaus. **• Implantar Parceria Público-Privada no sistema prisional do Amazonas, com o objetivo de aumentar o número de vagas e reduzir os custos de manutenção.** • Implantar a primeira Central Integrada de Alternativas Penais no município de Manaus e na região metropolitana. • Implantar cinco Centros de Atenção à Saúde Materno Infantil, na Penitenciária Feminina de Manaus e em unidades prisionais do interior. • Implantar o Centro de Referência do Egresso.	SIM
AP	Waldez Góes (PDT)	4.4.4 - Gestão Penitenciária A pena como forma de manifestação do poder de punir do Estado possui finalidade geral e especial. Geral no sentido de ser voltada à coletividade, que vendo a reprimenda como consequência de uma conduta criminosa, sente-se coagida a agir de acordo com as normas impostas pelo direito e em âmbito especial. Especial quando volta-se a pena à pessoa do condenado, o qual deve sentir as consequências de seus atos, experimentando, quando for o caso, a privação da liberdade como meio de punição imposta pelo Estado Juiz. Neste sentido, o sistema prisional deve garantir o efetivo cumprimento desta pena imposta pelo Estado, garantindo, também, os demais direitos do condenado; direitos estes não atingidos pela sentença judicial. O Estado, como detentor da responsabilidade de resguardar os direitos dos apenados sob sua guarda, possui atribuição que vai além do encarceramento, mas deve também cuidar do reingresso do indivíduo à sociedade, após o cumprimento da pena que o Estado Juiz impôs. Desta forma, visando a reintegração daqueles que viveram até então à margem da sociedade, deve-se adotar medidas que viabilizem uma capacitação voltada ao campo da	NÃO

		educação profissional, fazendo com que, uma vez fora do sistema prisional, o egresso possa de fato se reinserir na sociedade, estando apto a garantir sua subsistência pessoal e subsistência familiar, sem a necessidade de recorrer a meios ilícitos. Visa-se com esta diretriz, garantir a ampliação da educação dentro do Instituto de Administração Penitenciária do Amapá (IAPEN), aumentando, consequentemente, o índice de alfabetização e ampliando a escolarização dos apenados. Além disso, o sistema prisional amapaense precisa adotar medidas que visem garantir a valorização dos seus servidores, pois estudos demonstram que o controle da criminalidade e violência, bem como o processo de ressocialização do indivíduo submetido ao sistema penitenciário, dependem do reconhecimento da importância dos trabalhos realizados tanto pelo profissional na atividade policial, quanto daquele responsável pelo cumprimento da pena, o servidor do sistema prisional, por intermédio da adoção de uma política coerente de valorização desses profissionais. Devem ser implementados projetos visando a qualidade de vida dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários, com o objetivo de promover o bem-estar, saúde, desenvolvimento pessoal, exercício da cidadania, capacitação e valorização desses servidores. Este conjunto de medidas tem como escopo a eficácia do sistema prisional. 4.4.4.1 – Metas Macros: • Potencializar ações de fortalecimento do controle e da segurança da população interna no IAPEN; • Prover Políticas ressocializadoras, voltadas à reintegração de internos, com a utilização de Política de Capacitação Profissional aos Detentos; • Implementar políticas públicas de desenvolvimento de penas e medidas alternativas; • Implementar políticas que garantam ao apenado e egresso o acesso ao mercado de trabalho, valendo-se de legislação estadual já existente neste sentido; • Incentivar a valorização e capacitação de Recursos Humanos do Sistema Penitenciário Estadual.	
BA	Rui Costa (PT)	• Aprimorar as políticas de segurança pública, com melhoria da qualidade do serviço ofertado, com concurso púbico, modernização e fortalecimento institucional das polícias, dotando-as de poder de ação e inteligência, com valorização profissional. A ampliação de programas que atuem diretamente na instalação da paz das comunidades e do estado, com possível reestruturação do sistema de segurança pública, gestão prisional e com reinserção social;	NÃO

		PROMOVER A EQUIDADE E ATENÇÃO INTEGRAL A GRUPOS POPULACIONAIS HISTORICAMENTE EXCLUÍDOS OU ESTIGMATIZADOS Ampliar a oferta de serviços, garantido atenção integral a saúde com qualidade, considerando que as desigualdades sociais e econômicas se acentuam ainda mais nas populações que foram historicamente excluídas (negros, quilombolas, indígenas, assentados, acampados, LGBT, pessoas com deficiência, populações do sistema prisional, entre outras). Para tanto, é preciso continuar avançando no combate ao racismo e a qualquer forma de discriminação institucional, na implantação de políticas de atenção à saúde da população negra, do campo, indígena e LGBT, e, na ampliação e qualificação da atenção à saúde da população do sistema penitenciário e das pessoas com deficiência. SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL No intuito de transversalizar ações em parceria com a Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização - SEAP, o Ministério Público Estadual, a Defensoria Pública e outros órgãos da esfera estadual e federal, houve o fortalecimento da área de inteligência policial, inclusive com a capacitação integrada de servidores e compartilhamento de informações. Prevista, ainda, a reestruturação das Companhias Independentes, Bases Comunitárias e Delegacias de Polícia. A meta aponta unidades policiais sem custódia de presos, possibilitando a redefinição de atividades finalísticas de investigação. Ao recluso, o direito ao cumprimento da pena no sistema penitenciário. Para tanto, o governo trabalhará para ampliar vagas, além de traçar diretrizes claras para uma gestão orientada para resultados efetivos, que contribuam para reintegração social do sentenciado. Todavia, não se descuidará das medidas eficazes para acabar com a atuação de presos no comando de crimes, intensificando o trabalho de inteligência. Merecem destaque ações de prevenção como o recém-aprovado Projeto de Lei 20339/2013, que obriga as operadoras de telefonia a bloquearem o sinal nos presídios baianos. DO SOCIAL Neste mesmo sentido, destacam-se as ações de melhoria da gestão e do controle da população carcerária. Além da construção de unidades prisionais e de acolhimento, é preciso avançar na reestruturação do sistema prisional baiano, tendo em vista as recomendações internacionais para a custódia de presos no Brasil, as contribuições dos movimentos sociais envolvidos na luta pelos direitos das pessoas presas e os esforços desenvolvidos pelo Governo Federal para qualificar a gestão do sistema prisional e reduzir a violência. Ainda, será dada atenção especial à educação prisional, no sentido de escolarizar e profissionalizar a população	

		carcerária, como instrumento essencial da sua ressocialização. Deve-se seguir apostando na necessidade da criação de indicadores e metas de resultados para a área social, que devem ser monitoradas em cada Área Integrada de Segurança Pública – AISP e municipalizadas. Nesta perspectiva, é valiosa a experiência do Plano Juventude Viva (Plano de Prevenção à Violência contra Juventude Negra), lançado na Bahia em parceria como Governo Federal, com o objetivo de reduzir as mortes de jovens negros no estado por meio de políticas sociais e ações de enfrentamento ao racismo. A diretriz é reforçar o alinhamento das ações com a política nacional de segurança pública, uma vez que o enfrentamento de fenômenos como os do crime e da violência, exige sintonia e diálogo com outros estados e com o Governo Federal, inclusive na política de combate às drogas ilícitas. Assim, a política de segurança do Estado terá como diferencial o processo de planejamento integrado para segurança pública, em todas as fases, devendo buscar o engajamento da sociedade, representações sociais e outros atores. IV. ASSISTÊNCIA SOCIAL c) Segurança de acolhida, voltada para a proteção em situações excepcionais, visando à redução de danos e proteção de segmentos sociais muito vulneráveis, como jovens em conflito com a lei, usuários de drogas, egressos do sistema penitenciário, população em situação de rua, etc., sobretudo visando o fortalecimento de vínculos, especialmente familiares; ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA: • Fortalecer a assistência jurídica gratuita em regiões do Estado que dispõe de unidades prisionais e de cumprimento de medidas socioeducativas, visando à preservação de direitos, a ressocialização dos apenados/internos e um melhor gerenciamento do sistema;	
CE	Camilo Santana (PT)	O CEARÁ PACÍFICO • Dar continuidade à política de ampliação dos quadros dos profissionais do sistema de segurança pública, penitenciário e defensores públicos por meio de concurso público;	NÃO
DF	Rodrigo Rollemberg (PSB)	TRABALHO INOVADOR Este programa reconhece a importância da geração de empregos para que o desenvolvimento econômico possa de fato se incorporar à realidade das famílias. Com isso em mente, busca inovar tanto no conteúdo quanto na forma de fomento às modalidades de trabalho no Distrito Federal. Quanto ao conteúdo, será priorizada a atração de empresas com elevado potencial de geração de empregos. Quanto à forma, os empregos em diferentes modalidades serão	SIM

		preferíveis e incentivados, inclusive com a realização de experiência-piloto no GDF, em ações como o teletrabalho. Essas iniciativas buscam elevar a geração de empregos, ao mesmo tempo em que é reduzido o impacto da mobilidade de grandes contingentes populacionais no trajeto casa-trabalho sobre o transporte público e privado. Além disso, a capacitação em gestão para microempreendedores e empreendedores em potencial busca prepará-los para a formalização de suas atividades e a geração de postos de trabalho. Serão criados ainda projetos específicos para estimular a empregabilidade em diferentes segmentos identificados, tais como: pessoas com deficiências, desempregados em situação de vulnerabilidade social, egressos do sistema prisional, alunos e ex-alunos de escolas públicas. • Programa de reinserção social de egressos do sistema prisional por meio de intermediação de mão de obra, capacitação, contratação para serviços gerais por empresas terceirizadas do GDF, entre outras. EDUCAÇÃO • Promover políticas e programas para o envolvimento da comunidade e dos familiares das pessoas em privação de liberdade, com atendimento diferenciado, de acordo com as especificidades de cada medida e/ou regime prisional, considerando suas necessidades educacionais específicas. AMPLIAÇÃO DA COBERTURA O principal foco do programa é colocar todas as crianças e adolescentes de 4 a 17 anos na escola, universalizando o ensino básico (infantil de 4 e 5 anos, fundamental e médio), e atrair o máximo possível de jovens e adultos para a escola. Também irá atuar fortemente no atendimento da educação infantil de 0 a 3 anos e na educação voltada para o trabalho. Não se perderá de vista a ampliação de vagas no ensino superior em áreas estratégicas e o atendimento mais satisfatório da população prisional. Educação Prisional • Implantação de projeto para envolvimento de familiares e da comunidade na formação e na inserção econômica dos educandos. • Criação de mecanismos de atração dos jovens que cumprem medidas socioeducativas fora da unidade para as escolas, visto que apenas os que estão presos são obrigados a frequentá-la. FORTALECIMENTO DA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS E matérias primas E DO USO SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS NATURAIS • Ampliação da aquisição direta do produtor para abastecimento de escolas, creches, hospitais, quartéis e unidades do sistema carcerário. SEGURANÇA PÚBLICA	

		• Ressocializar presos condenados por crimes leves e jovens internos, por meio da transformação da realidade carcerária a partir da integração de ações do Estado, da sociedade, da iniciativa privada e, fundamentalmente, dos familiares do preso. CIDADANIA CARCERÁRIA O objetivo do programa é ressocializar presos condenados por crimes leves e jovens internos, por meio da transformação da realidade carcerária, a partir da integração de ações do Estado, da sociedade, da iniciativa privada e fundamentalmente dos familiares do preso. O programa também tem por meta oferecer meios alternativos para o cumprimento de penas em estrutura física, administrativa e social diferenciada, que assegure maior probabilidade de recuperação, articulando-se com a Defensoria Pública do Distrito Federal. Compromissos **• Ampliação, reforma e adequação da infraestrutura dos presídios e centros de ressocialização.** • Aperfeiçoamento da assistência especializada nas áreas médica, jurídica e social em presídios e centros de ressocialização. • Plano de Segurança para acompanhamento dos detentos a fim de evitar fugas. • Plano de inserção dos egressos em programas de obras do governo e da iniciativa privada. • Avaliação da possibilidade de estabelecer parcerias público-privadas para otimizar a aplicação de recursos destinados ao sistema penitenciário, por exemplo, para a construção de novas unidades ou outras atividades que não estejam relacionadas com a administração e o controle do sistema.	
ES	Paulo Hartung (PMDB)		NÃO
GO	Marconi Perillo (PSDB)	Ação Estratégica de Segurança e de Administração Penitenciária Foram adquiridas tornezeleiras eletrônicas para monitoramento remoto de reeducandos. Estão sendo construídos novos presídios para ampliação das vagas no sistema prisional. Para continuar avançando no próximo governo o nosso maior objetivo para a segurança pública e a administração penitenciária é "fortalecer e expandir o sistema de segurança pública e administração penitenciária através da valorização de policiais e de investimentos em inteligência, tecnologia, infraestrutura e equipamentos modernos, visando a redução da criminalidade, a diminuição da sensação de insegurança e o aumento da confiança da população nas instituições de segurança". Para atingir esse objetivo as diretrizes gerais do nosso plano de governo são:	SIM

		... **- Aumentar o investimento na ampliação, readequação e conservação da infraestrutura penitenciária**, continuar a ações de valorização dos profissionais da administração penitenciária e execução penal, investir na capacitação e formação continuada, avançar na melhoria da gestão e expandir a utilização da tecnologia da informação na administração penitenciária e execução penal.	
MA	Flávio Dino (PCdoB)	**6. Aumentar a rede e as vagas nos estabelecimentos penais do Estado**, executando convênios com o Ministério da Justiça, bem como investir em um sistema de apoio às penas alternativas e no método APAC para execução penal. Grande parte do enorme problema de insegurança que o Maranhão vive nasce da precariedade do seu sistema prisional. A finalidade das ações governamentais será assegurar o respeito aos direitos humanos e impedir que criminosos possam articular, de dentro dos presídios, a violência nas ruas.	SIM
MG	Fernando Pimentel (PT)	NÃO À DISCRIMINAÇÃO E À VIOLÊNCIA 47. O item segurança será central no novo governo porque está no centro das preocupações de todos os mineiros, da capital aos pequenos municípios e sua zona rural. Apesar do crescimento da renda e do emprego, o fenômeno da violência no país, por ser complexo e multifatorial, nos centros urbanos está se ampliando, e em Minas Gerais vem atingindo patamares alarmantes e com características próprias relacionadas às posturas do atual ciclo de governos. 48. Enfrentar este problema é uma tarefa complexa, uma vez que ele possui múltiplas abordagens. O primeiro passo é tornar pública e transparente as informações sobre violência e performance de segurança. Implementar políticas de prevenção, hoje apenas simbólica ou pontuais, articular com as políticas sociais nos diversos territórios, articulado com os processos de ressocialização e modernização da política carcerária. Existe a necessidade de uma melhoria significativa no aparato de segurança que, não somente vem diminuindo nos seus efetivos (a Polícia Militar é menor do que há doze anos atrás e sequer tem o efetivo previsto em lei), como também está obsoleto do ponto de vista tecnológico, mesmo em relação às outras unidades da Federação, sem a devida valorização profissional do seus quadros. A integração necessária entre as polícias ficou no meio do caminho, sem o devido suporte estrutural e logístico. A articulação do papel do policiamento ostensivo com a Polícia Judiciária e a Justiça, devem reverter esta situação de milhares de mandatos de prisão em aberto, a não concretização de investigações na quase totalidade dos casos e a permanente sensação de impunidade. Completa o quadro desolador, a pouca relevância de políticas alternativas no campo penitenciário e de sua boa gestão. 49. A diminuição da violência e a ampliação equitativa de oportunidades também passa por políticas públicas que tratem dos efeitos do tráfico, notadamente o crack, através da	NÃO

		construção de uma rede diversa integrada de atendimento aos usuários de drogas, no moderno conceito hegemônico hoje no mundo civilizado que esta é uma questão sobretudo de saúde pública e de políticas articuladas, ancoradas em políticas ousadas de prevenção, especialmente junto aos jovens e usando todo o aparato das escolas, mas também de organizações da sociedade civil, como as igrejas e movimentos organizados. Articulado ao programa federal Crack é Possível Vencer, deixar o sistema de segurança para o combate sem tréguas ao tráfico de drogas e armas e crime organizado, incluindo a parceria com as polícias Federal e Rodoviária Federal e dos estados vizinhos para o controle das fronteiras.	
MS	Reinaldo Azambuja (PSDB)	JUSTIÇA SOCIAL E CIDADANIA: PELA UNIVERSALIZAÇÃO DOS DIREITOS DOS CIDADÃOS. Desafios • Modernização do sistema prisional e o sistema de ressocialização.	NÃO
MT	Pedro Taques (PDT)	Assim sendo, o Estado não consegue prestar um serviço de qualidade para o cidadão socorrer a vítima, dar assistência à família e demais prejudicados, prevenir e repreender o crime ao contrário, ele potencializa os efeitos da violência nas cidades, produz artificiosamente uma clientela prisional e difunde a cultura do medo e da insegurança. O terceiro nível de investimento concentra-se na área de inteligência dos órgãos policiais. Em outros termos, a implementação de métodos e práticas afetos à tecnologia da informação pode contribuir positivamente para o desenvolvimento da capacidade das corporações. De tal forma, muitos setores das instituições serão contemplados com tamanha mudança na rotina administrativa policial e judiciária, como: cartórios; delegacias; corregedorias; gerência de operações; coordenadorias (IML, POLITEC); unidades prisionais, Secretaria de Justiça e de Direitos Humanos. Esta proposta está em perfeita sintonia com a ideia de articulação das instituições de segurança pública, fomentar o trabalho em conjunto das polícias civil e militar é, de fato, fortalecer o aparelho estatal de justiça e de repressão ao crime. - **Reestruturar o sistema prisional do Estado e expandir as vagas do Sistema Prisional.**	SIM
PA	Simão Jatene (PSDB)	3.4 – SEGURANÇA Avanços nos últimos 4 anos **22 unidades penitenciárias estão em construção, e várias delas já prontas.** Para seguir em frente - microcrédito para egressos do Sistema Penitenciário, para ajudar na reinserção social, contribuindo para evitar o retorno à criminalidade.	SIM

		- Aumentar o efetivo de todos os órgãos do sistema: polícias, bombeiros, agentes de trânsito, peritos e agentes penitenciários. 3.3 – SAÚDE - Implantar 01 URE para a população carcerária em Santa Isabel.	
PB	Ricardo Coutinho (PSB)		NÃO
PE	Paulo Câmara (PSB)	b) Linhas de atuação • Avaliar as condições atuais dos presídios e a situação da população carcerária; **analisar e identificar as necessidades de ampliação do número de instalações** e estudar modelos de parceria com o setor privado e de articulação com o Governo Federal; estabelecer programas e medidas para qualificar as unidades existentes e ampliar os programas de ressocialização. Transformar o Pacto pela Vida em política de estado no combate à violência em suas variadas formas. • Criar melhores condições de trabalho no sistema, bem como o desenvolvimento de atividades de lazer e culturais para a população carcerária. • Dimensionar necessidades e desenvolver projetos (inclusive em articulação e cooperação com o capital privado) visando a **ampliação do número de vagas no sistema penitenciário atual, através da implantação de novas unidades para eliminar o déficit de vagas no sistema prisional com parcerias público-privadas**; • Avaliar a situação do pessoal profissional do sistema penitenciário em termos de remuneração, plano de carreira e condições de trabalho; Aumentar o Interesse de Participação do Capital Privado: • Estudar a criação de um organismo de Participações e de Gestão, como evolução do atual Comitê Gestor do Programa Estadual de PPPs (CGPE), com responsabilidades no acompanhamento, fiscalização e elaboração dos projetos até a gestão da operação dos mesmos, para impulsionar os projetos de PPPs, com foco principal em obras de (entre outros): Segurança (penitenciárias);	SIM
PI	Wellington Dias (PT)	7 - Segurança Pública, Promoção da Justiça e Proteção ao Cidadão 4. Modernizar a estrutura administrativa e operacional dos órgãos do setor de segurança pública e justiça, oferecendo logística necessária ao setor, modernização e padronização de instalações físicas, com instituição do programa permanente de construção, reforma, manutenção e reaparelhamento de unidades operacionais; instalação de novo modelo de comunicação interinstitucional, através de adoção protocolos comuns e informatização plena de todas	NÃO

		as unidades da Polícia Militar, Civil, Corpo de Bombeiros e Secretaria de Justiça que serão vinculadas a um Centro de Monitoramento e Controle, criado e implantado visando a centralização, análise e distribuição das informações relevantes produzidas pelas polícias, pelo pessoal penitenciário e pela segurança privada do Estado; 8. Melhorar a efetividade da repressão através de maior eficiência no aparelhamento dos inquéritos policiais, efetividade da investigação e eficácia dos atos de custódia; aquisição de laboratório de DNA para o Instituto de Criminalística e recomposição de seu quadro de pessoal; aumento do número de centrais de fragrante na capital e instalação de novas em cidades com mais de vinte mil habitantes; criação do Departamento Especial de Repressão aos Crimes Complexos - DRCC, composto das delegacias do Patrimônio Público, da Ordem Tributária, da Ordem Econômica e dos crimes cibernéticos; combate intensivo aos crimes de trânsito, visando baixar radicalmente as mortes e lesões nessa área; manutenção permanente de patrulhamento ostensivo nas áreas de fronteira do Estado; implantação unidades de Forças de Natureza Especial nos municípios com população igual ou superior vinte mil habitantes e viabilização, junto ao Governo Federal, da construção de novas unidades prisionais no Estado; DIRETRIZ: Estabelecer Linhas de Cuidados como iniciativas inovadoras para a humanização do cuidado e da gestão promovendo ações transversais e intersetoriais para as populações vulneráveis. METAS: 1. Elaborar programas para as populações vulneráveis: do sistema prisional, em áreas de risco de violência, LGBT, negros, famílias em situação de pobreza extrema, seja no meio rural e urbano; 2. Linha de cuidado da criança, do adolescente, da mulher, do homem, do Idoso e ações transversais: saúde bucal, alimentação e nutrição, DST/Aids, saúde da população negra, saúde no sistema prisional, saúde do trabalhador, práticas integrativas e complementares.	
PR	Beto Richa (PSDB)	Serviços e Obras São exemplos de PPP's: rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, centros administrativos regionais, Tudo Aqui Paraná, **penitenciárias**, hospitais, universidades, CEASA, gestão de frotas, parques, dentre outros. O objetivo das PPP's é **ampliar a atuação do Estado de maneira mais rápida, uniforme e a custos menores, sem abrir mão do poder de fiscalizar e intervir sempre que necessário**. Segurança e Justiça Defensoria Pública • Regulamentação e implantação da Defensoria Pública do Estado do Paraná, importante assunto da administração	SIM

		pública paranaense, que aguardava regulamentação há vinte anos. • Previsão de contratação de 333 Defensores Públicos, 333 Assessores Jurídicos e demais integrantes da equipe de administrativa, considerando a distribuição de pelo menos um profissional para cada Comarca Sistema Penal **• 11.891 vagas ampliadas até 2014.** • Redução de 63% da Superlotação em Delegacias de Polícia. • Monitoramento Eletrônico - contratação do sistema de monitoramento e rastreamento de sentenciados com locação de tornozeleiras eletrônicas para 2.000 apenados • Sistema Integrado de Informações da População Carcerária do Paraná – Único no País, visa monitorar, de forma permanente, dados dos presos no Estado. • A utilização da ferramenta Business Intelligence - BI-SIGEP/PR - Sistema Integrado de Gestão da Execução Penal, mediante integração com o Sistema Nacional de Segurança Pública Prisional (SINESP), permitiu a integração de dados do Poder Executivo, com o Poder Judiciário e o Ministério Público Federal. Mutirões Carcerários • 28 realizados • 9.563 benefícios concedidos • 32.345 processos analisados Ampliação do quadro de pessoal • Contratação de 546 Agentes Penitenciários e 200 Agentes de Monitoramento - Processo de Seleção Simplificada (PSS), em 2011 • Contratação de 1.235 Agentes de Cadeia Pública - Processo de Seleção Simplificada (PSS), em 2012 • Realização de Concurso Público para a contratação de 423 Agentes Penitenciários, em 2013. • Nomeação de 52 profissionais da área de saúde. • Nomeação de 288 Agentes Penitenciários em 2014. A Secretaria de Estado da Segurança Pública, visando ampliar o compromisso de fortalecer as forças policiais com trabalho preventivo buscando a redução da criminalidade, está implementando: 8. Fortalecer as atividades entre as Secretarias de Segurança Pública e Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos para resolver a questão da superpopulação carcerária,	

		principalmente quanto a responsabilidade pela guarda e custódia de presos.	
RJ	Luiz Fernando Pezão (PMDB)		NÃO
RN	Robinson Faria (PSD)	Vetor 1 – Educação A rede física do Estado do RN, é formada, hoje, por 683 escolas que ofertam o Ensino Fundamental, o Médio e o Profissionalizante, além das modalidades de Educação de Jovem e Adultos, Educação do Campo, Educação Prisional, Educação para Quilombolas. Vetor 3 - Segurança Sistema prisional No que diz respeito ao sistema prisional, persistem problemas crônicos. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, no Relatório Final do Mutirão Carcerário no Estado do Rio Grande do Norte, realizado em 2013, 7.240 apenados ocupavam 4.696 vagas, ou seja, existia um déficit de 2.544 vagas. Hoje, a Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania revela que estão no Sistema Penitenciário 6.837 apenados para 3264 vagas, com um déficit, portanto, de 3573 vagas. **A superlotação prisional demonstra que é necessária a ampliação corajosa do número de vagas no sistema prisional. Mas não apenas isso. A proposta da Coligação Liderados pelo Povo passa pela melhoria da qualidade do atendimento jurídico, educacional e laboral ao preso.**	SIM
RO	Confúcio Moura (PMDB)	SEGURANÇA 3. Fortalecimento de programas e **ampliação dos investimentos na melhorias no sistema prisional**, em parceria com o governo federal. Esta inciativa comporta ações para a melhoria do sistema prisional de Rondônia, visando o cumprimento das penas em ambiente adequado e digno, a fim de possibilitar a reinserção dos cidadãos na sociedade, a redução da reincidência e reinserção social da população carcerária, bem como de adolescentes em conflito com a lei. Uma das ações prioritárias é a reclassificação de 100% da população carcerária do estado.	NÃO
RR	Suely Campos (PP)		NÃO
RS	Ivo Sartori (PMDB)	c) o desafio da segurança pública: ... Esse sentimento universalizado de grande insegurança pessoal e patrimonial agrava-se em consequência da percepção igualmente generalizada da enorme insuficiência da resposta do Estado a essa situação crítica. Nem os serviços de prevenção e investigação policial, nem a gestão do sistema prisional, nem em programas de prevenção criminal têm escala e eficiência compatível com o agravamento da situação. O esforço das diversas administrações estaduais recentes em manter o nível do	SIM

		gasto público na segurança em reposição parcial do efetivo policial, manutenção e equipamentos, em um contexto de severas restrições financeiras, embora meritório, se mostrou insuficiente frente às necessidades associadas ao crescimento da criminalidade. ... Também da maior relevância para entendimento da situação em que nos encontramos é que uma das conseqüências mais graves da crise estrutural das finanças públicas estaduais das últimas quatro décadas foi também um quadro crônico de subinvestimento na área da segurança pública. Com efeito, entre 2000 e 2013, a média anual da rubrica Investimentos em relação à Receita Corrente Líquida foi de apenas 0,33%, o que corresponde a um vigésimo do total dos investimentos realizados pela Administração Estadual. Tal condição estrutural tem como reflexo: ... - a ausência de um sistema eficiente de acompanhamento e controle do regime semi-aberto, o que acaba por se refletir num alto índice de reincidência criminal. De outra parte, o reduzido nível de investimentos, muito aquém das necessidades mínimas no sistema prisional, gerou um enorme déficit de vagas– de aproximadamente 8 mil vagas -, sem falar na deterioração da quase totalidade das unidades existentes em termos físicos, humanos e segurança. ... Com efeito, os investimentos realizados pelo Estado na **criação de novas vagas prisionais estão sempre aquém do necessário**, fazendo com que a efetiva punição criminal seja prejudicada pela incapacidade do Estado em prover as condições para a efetiva execução penal. É claro que o gasto público em segurança não constitui o único fator a explicar a dinâmica criminal recente, que tem condicionamentos de ordem econômico-social e culturais, mas é sim o principal responsável pela perda de efetividade do Estado no cumprimento de seu papel constitucional de prover segurança pessoal e patrimonial. ... SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL INTEGRADO E COOPERATIVO: propor a formação de um comitê permanente integrado por todas as instâncias do sistema de justiça criminal: o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Governo do Estado (Polícia e Sistema Prisional), com o objetivo de planejar, articular e coordenar esforços no sentido de melhorar as condições de segurança pública e da promoção da justiça, evidentemente, respeitando as atribuições e competências constitucionais e legais das partes. Uma das formas possíveis para promover esta	

		integração é conferir tais atribuições ao CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **ZERAR O DÉFICIT DE VAGAS PRISIONAIS. Dar continuidade aos investimentos na ampliação do sistema prisionais, com a meta de criar 8 mil novas vagas prisionais. Serão priorizadas a construção ou ampliação de unidades de médio porte adequadas ao perfil de periculosidade dos presos.**	
SC	Raimundo Colombo (PSD)	Em articulação com as secretarias regionais e municípios, cada setor (educação, saúde, segurança pública, sistema prisional, defesa civil, rodovias, portos, aeroportos regionais, assistência social e turismo) definiu objetivos e estratégias ajustadas às necessidades regionais e municipais, pautando o conjunto de investimentos. ... Por outro lado, **segue a construção de novas vagas nos presídios e penitenciárias**, assim como a construção dos Centros de Atendimentos Socioeducativos para menores infratores. Construções de alto padrão, atendendo a legislação atual e criando oportunidades concretas de ressocialização dos apenados e internados. Santa Catarina possui atualmente o maior percentual de presos trabalhando (50%), o menor número de fugas (redução de 73% no período 2011-2013) e de evasão (3,5% dos apenados que obtém concessão de saída temporária) no Brasil. O caminho está aberto para um modelo prisional exemplar, tanto na gestão como na infraestrutura. b) Justiça e Cidadania. Os objetivos principais da área de Justiça e Cidadania são o de **eliminar o déficit de vagas no Estado** e ampliar o número de vagas de trabalho e de estudo para os apenados, para fortalecer o processo de ressocialização. Para isso, são as seguintes as prioridades: - Melhorar a gestão de pessoal (através de concursos e de uma estrutura administrativa moderna e eficiente). - Reformar e adequar os Centros de Atendimento Socioeducativos–CASE existentes, em cumprimento à Lei SINASE. - **Terminar de realizar as obras de construção e ampliação do sistema prisional previsto nos contratos com os agentes financeiros (BNDES e Banco do Brasil)**.	SIM
SE	Jacson Barreto (PMDB)		NÃO
SP	Geraldo Alckmin (PSDB)	Administração Penitenciária - Ampliar o programa de escolta de presos por Agentes de Escolta e Vigilância Penitenciária; - Ampliar o sistema de automatização de portas de celas; - Capacitar servidores em cursos de idiomas e implementar o programa Diálogo Virtual para presos estrangeiros;	SIM

		- Implantar sistema de vigilância interna e externa dos presídios com utilização de Drones; - Ampliar o programa de Reintegração Social e Cidadania; **- Continuar o programa de expansão e modernização do sistema prisional;** - Ampliar o programa estadual de videoconferência.	
TO	Marcelo Miranda (PMDB)	SEGURANÇA E JUSTIÇA Um dos segmentos mais sensíveis e preocupantes é a segurança e o exercício das ações de justiça. Sem um cenário concreto e inteligente de segurança e equilíbrio dos direitos civis e constitucionais todos os demais segmentos do Tocantins estarão comprometidos. Sob essa visão, o Plano de Governo 2015 tem a missão de aparelhar as instituições de segurança e capacitar e valorizar os profissionais (policiais civis, militares, agentes penitenciários e todos aqueles atuam no cenário da segurança) que, mesmo arriscando suas vidas, têm a missão de proteger a sociedade e o patrimônio estadual. ... A reavaliação de todo o Sistema Carcerário do Tocantins, passando, necessariamente, pela **reforma e reaparelhamento das unidades prisionais** e busca de alternativas para profissionalização e recuperação dos sentenciados (apoio a família dos sentenciados).	SIM