

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIS E ADPF 347: UM ESTUDO ANALÍTICO SOBRE AS POLÍTICAS PENAIS NO PERÍODO DE 2015 A 2023.

ANA HELENA DE OLIVEIRA PESSOA

Brasília-DF, 2024

ANA HELENA DE OLIVEIRA PESSOA

**CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA
SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAS E ADPF
347: UM ESTUDO ANALÍTICO SOBRE AS POLÍTICAS
PENAS NO PERÍODO DE 2015 A 2023.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Alexander Cambraia Nascimento Vaz.

Brasília-DF 2024

ANA HELENA DE OLIVEIRA PESSOA

CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAS E ADPF 347: UM ESTUDO ANALÍTICO SOBRE AS POLÍTICAS PENAS NO PERÍODO DE 2015 A 2023.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 29 / 07 / 2024

Banca Examinadora

Prof. Dr. Alexander Cambraia Nascimento Vaz - Orientador

Profa. Dra. Valdirene Daufemback

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires

P475c Pessoa, Ana Helena de Oliveira
Contexto Político-Institucional da Secretária Nacional de Políticas Penas e
ADPF 347: um estudo analítico sobre as políticas penais no período de 2015 a 2023. /
Ana Helena de Oliveira Pessoa. – Brasília: IDP, 2024.

137 p.
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Administração, Brasília,
2024.

Orientador: Prof. Dr. Alexander Cambraia Nascimento Vaz.

1. Políticas Penais. 2. Sistema Prisional. 3. Senappen. 4. Adpf 347. I. Título.

CDD: 350

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

RESUMO

Neste trabalho foram descritas e analisadas quais condições institucionais e contextuais estão associadas à atuação da Senappen no enfrentamento da superlotação carcerária e na melhoria das condições das pessoas presas. O estudo teve como ponto de partida a decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que, em setembro de 2015, julgou, por meio de uma ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 (ADPF 347), o sistema carcerário como “Estado de Coisas Inconstitucional”. O estudo teve como objetivo compreender os contextos da Senappen para verificar se as estratégias do Poder Executivo Federal foram suficientes para superar o Estado de Coisas Inconstitucional, quanto à superlotação e a melhoria das condições das pessoas presas, entre os anos de 2015 e 2023. Dentre as conclusões da pesquisa, não há que se falar em manuais prontos ou "receitas de bolo" para o papel da Senappen de fomentador de políticas públicas no país, porque cada Secretaria estadual estará, muito provavelmente, no seu próprio "momento" institucional o qual não estará necessariamente alinhado ao da própria Senappen. Assim, o papel de fomentador é muito mais complexo, pois depende da combinação de esforços de cada Estado.

Palavras chave: políticas penais; sistema prisional; Senappen; ADPF 347.

ABSTRACT

This paper describes and analyzes which institutional and contextual conditions are associated with SENAPPEN's actions in tackling prison overcrowding and improving the conditions of prisoners. The starting point for the study was the precautionary decision handed down by the Federal Supreme Court (STF), which in September 2015 judged the prison system to be an “unconstitutional state of affairs” in an action for breach of fundamental precept No. 347 (ADPF 347). The study aimed to understand the contexts of Senappen to try to explain why the strategies of the Federal Executive Branch were not enough to overcome the Unconstitutional State of Affairs, in terms of overcrowding and improving the conditions of prisoners, between 2015 and 2023. Among the conclusions of the research, there is no need to talk about ready-made manuals or “ready-made recipes” for Senappen's role as a promoter of public policies in the country, because each state secretariat will most likely be in its own institutional “moment” which will not necessarily be aligned with Senappen's own. Thus, the role of promoter is much more complex, as it depends on the combined efforts of each state.

Keywords: penal policies; prison system; Senappen; ADPF 347.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DICAP	Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais
DIRPP	Diretoria de Políticas Penais
DIREX	Diretoria Executiva
DISPF	Diretoria do Sistema Penitenciário Nacional
FUNPEN	Fundo Penitenciário Nacional
PE	Planejamento Estratégico
PPA	Plano Plurianual
MS	Ministério da Saúde
MJ	Ministério da Justiça
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
SENAPPEN	Secretaria Nacional de Políticas Penais
SISDEPEN	Sistema de Acompanhamento da Execução da Pena
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
V.D.	Variáveis Dependentes
V.I.	Variáveis Independentes

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Organograma Institucional 2023	34
Figura 2 Mapa Estratégico	52
Figura 3	77
Figura 4 Monitoramento Eletrônico	84
Gráfico 1 Taxa de Ocupação	40
Gráfico 2 Evolução dos Indicadores Ligados às Políticas de Saúde Prisional.	42
Gráfico 3 Evolução dos Indicadores Ligados à Superlotação e às Políticas de Saúde Prisional.	43
Gráfico 4 Regime por Modalidade em Dezembro de 2023	48
Gráfico 5 Soma dos Valores por Ação - 2016 e 2017.	55
Gráfico 6 2018, 2019 e 2020.	64
Gráfico 7 2021, 2022 e 2023.	71
Gráfico 8 Evolução dos Indicadores Ligados a Políticas de Saúde Prisional e Taxa de Ocupação	80

LISTA DE QUADROS

Quadro 1

.....44

Quadro 2

Projetos Estratégicos 2015-2019

.....52

Quadro 3

Projetos Estratégicos 2020-2023

.....61

Quadro 4

2015-2019 e 2020-2023 (3)

.....62

Quadro 5

Objetivos Estratégicos 2016-2019 e 2020-2023 (5)

.....76

Quadro 6

Variáveis Independentes

.....79

Quadro 7

Variáveis Independentes e Dependente (Superlotação)

.....82

Quadro 8

Variáveis Independentes e Dependente (Políticas de Saúde)

.....84

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Correlação	39
Tabela 2	54
Tabela 3 Lotação	63
Tabela 4 Lotação	70
Tabela 5 Dados Quanto à Taxa de Ocupação	97
Tabela 6 Dados Quanto à Taxa de Atendimento de Saúde	97
Tabela 7 Valores Repassados do Funpen	98
Tabela 8 Cargos e Carga Horária	129
Tabela 9 Agente Federal de Execução Penal Área 3	130
Tabela 10 Agente Federal de Execução Penal Área 1	131
Tabela 11 Agente Federal de Execução Penal Áreas 2, 4, 5 e 6.	132
Tabela 12 Agente Federal de Execução Penal Área 7	133
Tabela 13 Especialistas e Técnicos Federais em Assistência à Execução Penal.	134
Tabela 14 Demonstrativo da Matriz Curricular do CFP das Carreiras do Departamento Penitenciário Nacional.	135

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 14

2. CAPÍTULO 1. SENAPPEN E O PAPEL FOMENTADOR DE POLÍTICAS PENAIS. 19

3. CAPÍTULO 2. O CAMINHO DA PESQUISA32

4. CAPÍTULO 3. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DAS VARIÁVEIS. 46

SEÇÃO 1..... 47

1.1 Orientação Político-Institucional (OPI)..... 48

1.1.1 Perfil da Alta Gestão 48

1.1.2 Projetos Estratégicos..... 50

1.2 Maturidade Institucional (MI) 53

1.2.1 Recursos Operacionais:..... 53

1.2.2 Relacionamento entre Poder Executivo e Poder Judiciário 57

SEÇÃO 2..... 59

2.1 Orientação Político-Institucional (OPI)..... 59

2.1.1 Perfil da Alta Gestão 59

2.2 Projetos Estratégicos 60

2.2 Maturidade Institucional 63

2.2.1 Recursos Operacionais:..... 63

2.2.2 Relacionamento entre Poder Executivo e Poder Judiciário 66

SEÇÃO 3..... 67

3.1 Orientação Político-Institucional (OPI)..... 67

3.1.1 Perfil da Alta Gestão 67

3.1.2 Projetos Estratégicos..... 68

3.2 Maturidade Institucional (MI) 69

3.2.1 Recursos Operacionais 69

3.2.2 Relacionamento entre Poder Executivo e Poder Judiciário 72

SEÇÃO 4 (1ª Parte)..... 74

4.1 Orientação Político-Institucional (OPI) 74

4.1.1 Perfil da Alta Gestão..... 74

4.1.2 Projetos Estratégicos 76

SUMÁRIO

4.2 Maturidade Institucional (MI).....	77
4.2.1 Recursos Operacionais.....	77
4.2.2 Relacionamento Judiciário e Executivo	79
SEÇÃO 4 (2ª Parte).....	80

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
--------------------------------------	-----------

REFERÊNCIAS.....	92
-------------------------	-----------

APÊNDICES.....	97
-----------------------	-----------



1

INTRODUÇÃO

As chamadas “questões prisionais” têm dimensões que vão além dos termos técnicos descritos nesta pesquisa. Elas não afetam a todos da mesma forma, porém, sempre afetam de alguma forma. Na dimensão individual, as pessoas que passam pela prisão (ou por lá terminam), têm afetadas a saúde (física e mental), os laços familiares, o desenvolvimento de capacidades para trabalho e estudo e a real oportunidade à vida extramuros. Afetam também os familiares dessas pessoas presas e os familiares das vítimas; afetam a vida das pessoas que trabalham no sistema prisional. Na dimensão da coletividade, afetam a sociedade, a economia, a segurança.

Em todos os aspectos, podemos concluir que estas questões prisionais estão relacionadas a aspectos negativos. Entretanto e apesar disso, devemos encarar com seriedade, estudos, dados, compreendendo que, seja qual for o afeto que cada um de nós tenha em relação às questões, é necessário pautar e trabalhar para a superação do estado atual em que se encontram as prisões brasileiras.

Para além da relevância do tema, os caminhos percorridos até a escolha deste fazem parte da trajetória pessoal da autora que é da carreira da Polícia Penal Federal desde o ano de 2007 e integra o primeiro grupo de servidores que ingressou por meio do concurso público realizado em 2005. A atuação e vivência em diversas áreas da Secretaria Nacional de Políticas Penais - Senappen, como: Segurança e Monitoramento nas Penitenciárias Federais, Escola Nacional de Serviços Penais, Ouvidoria Nacional, Corregedoria-Geral e Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais despertaram o interesse pela pesquisa e necessidade de fazer o registro de parte da história do Órgão.

Neste sentido, esta pesquisa propõe direcionar o olhar para a Senappen, Órgão Federal, com abrangência nacional, responsável por acompanhar e controlar a aplicação da Lei de Execução Penal - LEP e as diretrizes da Política Penitenciária Nacional. A proposta é analisar as condições institucionais e contextuais que estão associadas à atuação da Senappen no enfrentamento da superlotação carcerária e na melhoria das condições das pessoas presas, a partir da decisão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 347

no segundo semestre do ano de 2015 até os dias de hoje. O estudo terá como ponto de partida a decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que em setembro de 2015 julgou, por meio de uma ação ADPF nº 347, o sistema carcerário como “Estado de Coisas Inconstitucional” (ECI). Em essência, o julgamento se deu em razão da ocorrência de violação massiva de direitos fundamentais dos presos, resultante de ações e omissões dos Poderes Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal, considerando o quadro de superlotação carcerária e das condições degradantes das prisões do país (Brasil, 2016).

Na decisão, o colegiado do Tribunal deferiu medida cautelar em relação ao pedido feito na petição inicial, alínea “b”, para determinar aos juízes e tribunais que realizassem, em até noventa dias, audiências de custódia; assim como em relação à alínea “h” para determinar à União que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) para a utilização, com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos.

Em outubro de 2023 ocorreu o julgamento e a publicação da decisão de mérito da ADPF 347, no qual, pronunciamento final indica a seguinte tese: Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento de Fiscalização do Sistema Carcerário e das Medidas Socioeducativas (DMF) do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do STF, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no voto, especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos.

Essa decisão atualiza a relevância dessa pesquisa para o país uma vez que, nos próximos quatro anos, o Estado brasileiro deve dar cumprimento à sentença da Corte e produzir superação do atual contexto das prisões brasileiras.

As competências legais da Senappen estão estabelecidas nos art. 71 e 72 da Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984 - LEP, combinado com as previstas no Decreto 11.348/2023, art. 31, quais sejam: i) planejar e coordenar a política nacional de serviços penais; ii) acompanhar a aplicação fiel das normas de execução penal no território nacional; iii) inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos e os serviços penais; iv) prestar apoio técnico aos entes federativos quanto à implementação dos princípios e das regras da execução penal; viii) gerir os recursos do Fundo Penitenciário Nacional, entre outras.

Além disso, a Senappen é o gestor do Funpen, criado pela Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994 e regulamentado pelo Decreto nº 1.093, de 23 de março de 1994. O Funpen foi criado com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro.

O problema de pesquisa norteador deste projeto de dissertação pode ser formulado da seguinte forma: quais condições institucionais e contextuais estão associadas à atuação da Senappen no enfrentamento da superlotação carcerária e na melhoria das condições das pessoas presas, a partir da decisão da ADPF nº 347 no segundo semestre do ano de 2015 até final de 2023.

A Dissertação tem como objetivo geral, na perspectiva de implementação de políticas públicas, identificar e analisar as condições institucionais, organizacionais, normativas e políticas na Senappen no período entre 2015 a 2023 na busca por resultados para a redução da superlotação carcerária e melhoria das condições das pessoas presas no sistema prisional brasileiro.

Os objetivos específicos traçados são: i) identificar e analisar as orientações político-institucionais da Senappen e ii) contextualizar e analisar os avanços alcançados, ou não alcançados, pela Senappen em maturidade institucional.

A hipótese de pesquisa proposta é a de que os esforços empreendidos pela Senappen não tenham sido suficientes ao enfrentamento da superlotação carcerária e melhoria das condições das pessoas presas no sistema prisional brasileiro pelo aparente desalinhamento deste objetivo e as Orientações político-institucional da Senappen e o Contexto institucional da Senappen (maturidade institucional), que se divide em capacidade operacional da Senappen, e

o contexto da relação entre Poder Executivo Federal e Poder Judiciário.

O presente estudo tem como objetivo compreender os contextos da Senappen para tentar explicar se as estratégias do Poder Executivo Federal não foram suficientes para superar o ECI, quanto à superlotação e a melhoria das condições das pessoas presas, entre os anos de 2015 e 2023. Para tanto, como desenho de pesquisa, adotaremos o modelo analítico por compreendê-lo como o mais apropriado a fim de entender quais contextos institucionais, organizacionais e políticos impediram ou não a Senappen de reduzir a superlotação e melhorar as condições das pessoas presas no sistema prisional brasileiro. Como coleta de dados, utilizaremos duas principais fontes de dados, quais sejam: i) documentos (normativos, leis, decretos, portarias, banco de dados, etc.) relativos à formulação e à mudança institucional da política pública e ii) entrevistas semiestruturadas com atores-chave envolvidos com o objeto de pesquisa, a partir do julgamento da ADPF 347 em 2015 até dezembro de 2023. Para fins de análise dos dados, utilizaremos a forma descritiva. A presente pesquisa está estruturada em 3 capítulos. No Capítulo 1 serão trazidas referências bibliográficas de estudos que já lidaram com temáticas semelhantes, com utilização de artigos, textos e livros que abordam Repartição de Competências; Judicialização da Política e Controle Judicial de Políticas Públicas; Capacidades Estatais; Sistema prisional brasileiro e Reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil.

O Capítulo 2 traz a hipótese da pesquisa, abordando as dimensões, as variáveis dependentes e independentes e como serão coletados os dados assim como serão realizadas as entrevistas e a especificação metodológica.

No Capítulo 3 serão analisados os resultados dos dados coletados no capítulo 2, onde serão discutidos e, por fim, serão feitas sugestões de encaminhamentos e propostas de agenda.



2

CAPÍTULO 1. SENAPPEN E O PAPEL FOMENTADOR DE POLÍTICAS PENAIS.

Este capítulo tem como objetivo apresentar como a literatura acadêmica aborda temas correlacionados a esta pesquisa. Introdutoriamente, o enfoque será quanto à problemática da judicialização das políticas públicas e aos limites de atuação do poder executivo. Na sequência, serão abordados os temas da superlotação carcerária e a melhoria das condições das pessoas presas (variáveis dependentes) e, por último, as orientações político-institucionais e a maturidade institucional OPI + MI (variáveis independentes).

O problema penitenciário, talvez, seja um dos problemas de mais difícil solução para o Estado brasileiro, pois envolve os três poderes, nos três níveis da Federação, conforme registro do Diretor do DEPEN em participação na CPI¹ no ano de 2015. (Brasil, 2015)

Nesta CPI, foi publicado Relatório Final onde constou-se que:

Para se ter uma ideia, na CPI anterior, os Parlamentares foram alertados que no Estado do Mato Grosso do Sul, caso realizassem visita às unidades prisionais iriam constatar que presos dividem o mesmo espaço que porcos. A realidade do sistema penitenciário da última CPI para esta não mudou, entretanto ela surtiu efeito, pois o Conselho Nacional de Justiça - CNJ, passou a atuar mais dentro do sistema penitenciário. (Brasil, 2015, p. 86).

A primeira questão que se pretende abordar a partir do ECI é a separação dos poderes da República.

Legislativo, Executivo e Judiciário exercem um controle recíproco sobre as atividades de cada um, de modo a impedir o surgimento de instâncias hegemônicas, capazes de oferecer riscos para a democracia e para os direitos fundamentais (Barroso, 2012, p.30)

O autor da obra clássica, *O Espírito das Leis*, *baron de la Brède et de Montesquieu*, traz sua contribuição em algumas páginas que mais influenciaram o constitucionalismo ocidental, e tinha o objetivo de barrar o absolutismo. Segundo Montesquieu “a experiência eterna

¹ O Diretor-Geral do DEPEN no ano de 2015 era o Defensor Público do Estado de São Paulo, Renato Campos de Vitto.

mostra que todo homem que tem poder é tentado a abusar dele”, e conclui: “Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder” (Amaral Júnior, 2008)

O primeiro julgamento da ADPF nº 347, entretanto, pode ser considerado como uma aparente “invasão” do Judiciário em assuntos do Executivo (Magalhães, 2019). E nesta perspectiva de ultrapassar limites, podemos observar o desconforto do Poder Executivo em assistir o Judiciário formulando e executando políticas públicas. Ou ainda, ditando como o Executivo deve fazê-las.

Este cenário de limites ultrapassados seria facilmente compreendido e, constitucionalmente, aceito. Entretanto, neste caso concreto, estava claro que diante da ausência de resultados de um Poder em prover garantias mínimas de dignidade às pessoas presas, ao Judiciário não havia a faculdade de deixar de “invadir” a competência do Executivo, que tinha obrigação constitucional.

Para o Ministro Barroso, uma crise de representatividade, legitimidade e funcionalidade no âmbito do Legislativo tem alimentado a expansão do Judiciário na direção do chamado ativismo judiciário, com decisões que suprem omissões e inovam na ordem jurídica, com caráter normativo geral. A ADPF nº 347 é um exemplo. Mas, registra: “decisões ativistas devem ser eventuais, em momentos históricos determinados”, e completa:

Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria. Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. (Barroso, 2012, p.25)

Neste sentido, Garcia, em seu estudo sobre as Relações entre o Poder Executivo e o Sistema de Justiça sobre graves violações de Direitos Humanos, aponta que nos casos de graves violações de Direitos Humanos, o diálogo entre poderes deve ter outra concepção, que inclua a percepção do Sistema de Justiça “não como balizador da relação, ou como responsável por estabelecer os parâmetros e as finalidades da relação, mas como violador de direitos porque não garante a adequada prestação jurisdicional.” (Garcia, 2017, p.194)

Na visão de Koerner, a questão central do problema na chamada judicialização está na manifestação de uma preocupação crítica com as relações entre direito e democracia contemporâneos, sem possibilidade de buscar fundamento transcendente ou ato inaugural do povo soberano, nem encontrar a determinação do direito na tradição, na estrutura imanente da sociedade ou nas qualidades formais da ordem jurídica, o debate tem focado sua atenção no gap entre normas jurídicas, construção do caso e a elaboração da decisão, tratando-o como tema da subjetividade do juiz. (Koerner, 2013, p.84)

Apesar do debate sobre a os limites de competências ultrapassados, e a hipótese aqui é a de que o Poder Executivo utilize dessa celeuma para justificar o diálogo truncado entre os poderes, vamos partir para o próximo ponto que é: se houve ou não no país que foi inspiração para o Brasil da utilização da ADPF, alteração do ECI. Para Magalhães, 2019, na Corte Constitucional Colombiana (CCC):

ECI não representou a panaceia para os problemas estruturais daquele país, além de contar com importantes opositores no campo acadêmico e ter falhado na prática, dados os tímidos resultados observados na prática (embora simbolicamente significativos no caso dos deslocados internos). Na hipótese da superlotação carcerária, por exemplo, o instrumento não obteve os resultados esperados. (Magalhães *apud* Rodríguez-Garavito, 2019, p.3)

Segundo Magalhães citando Rodríguez-Garavito (2019), O ECI declarado na sentença da CCC T – 025/04 não foi suficiente para dar cabo do grave problema dos deslocados internos por conta de conflitos internos armados, muito embora tenha servido para que as autoridades públicas dessem mais atenção à grave situação. Por essa razão, adjetivamos sua existência como simbolicamente significativa, mas de pouca consequência prática (Magalhães *apud* Rodríguez-Garavito, 2019, p. 3).

● **segundo ponto** a ser abordado é a superlotação carcerária e a melhoria das condições das pessoas presas. Após 4 anos do primeiro julgamento da ADPF 347, O Tribunal de Contas da União (TCU), em Relatório de Auditoria do Plenário nº 1542/2019 (Acórdão 1542 2019 [lffs.d.], p. 1), fez um levantamento em 11 (onze) Estados: Bahia, Ceará, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Goiás, além de visitas e entrevistas com gestores da Senappen, e coleta de documentação. Os termos do relatório são muito esclarecedores e trazem em seu resumo que as

deficiências encontradas no sistema penitenciário nacional são muito mais amplas que o déficit generalizado de vagas, e que a construção de vagas para o regime fechado (penitenciárias) levará ao inevitável futuro recolhimento a essas unidades de presos designados para regimes menos gravosos, retroalimentando o ciclo da violência.

Cabe destacar que estudos empíricos sobre avaliação de políticas públicas no âmbito prisional são escassos. Carolina Cutrupi Ferreira aponta que teve dificuldade em encontrar literatura sobre segurança pública que não trate apenas de atividades de policiamento e análises sobre recentes planos nacionais de SP. Ou seja: as políticas penais estão ligadas sempre à construção de vagas e segurança pública. (Ferreira, 2021)

Segundo a autora, uma possível justificativa é “que os estudos sobre esses temas ficaram restritos à ótica jurídica e militar por anos, em uma perspectiva normativa e fragmentada” (Ferreira, 2021, p. 51 *apud* Kant de Lima; Misse; Miranda, 2000, p. 54), “a administração pública considerava o crime e a criminalidade apenas sob a perspectiva da legislação penal, da ampliação de prisões e do aumento do efetivo policial” (Souza, 2018).

Estes mesmos autores defendem que a política pública seja um objeto de estudo no qual a segurança é entendida como “fenômeno complexo, que envolve grupos sociais distintos, visando o controle negociado das várias violências, às quais os diferentes grupos são submetidos, inclusive as praticadas pelo próprio Estado” (Ferreira, 2001, p. 51 *apud* Kant de Lima; Misse; Miranda, 2000, p. 55).

Para Bonifácio e Rocha (2020) há duas características que permeiam a discussão sobre política penitenciária: uma que trata da estrita aplicação de lei e ordem, e outra pela perspectiva dos direitos humanos².

Outro ponto a ser considerado é quanto a pesquisas realizadas a respeito da atuação do poder executivo federal:

(...) os trabalhos que analisam políticas públicas concentram-se na atuação dos estados na gestão prisional, sendo poucos aqueles que abordam o papel do governo federal ou ações

² A discussão sobre a política penitenciária, como se referem os autores, não se limita a estas áreas de conhecimento citadas, ampliando-se ao campo da Sociologia e da Sociologia do Direito que contribuem e problematizam a questão da superlotação carcerária para além da lei e da ordem e dos direitos humanos.

públicas específicas de promoção de saúde, educação e trabalho dentro dos estabelecimentos penais (Ferreira, 2021, p. 56).

Em artigo publicado em 2020, Robert Bonifácio e Claudiney Rocha, considerando o papel dos estados no contexto do Pacto Federativo, realizaram investigação sobre a superlotação carcerária nas unidades federativas após a cautelar na ADPF n° 347, construindo indicador próprio para medir a superlotação carcerária:

A pesquisa empírica analisa se a liberação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) reduziu a superlotação. O estudo aponta que, de 2015 a 2018, o Funpen foi inexpressivo e distribuído assimetricamente, contribuindo para a estabilidade do número de vagas prisionais e o aumento da superlotação. A análise inferencial dos dados em painel revelou que o investimento financeiro na política penitenciária foi menos determinante para a superlotação carcerária que variáveis de Justiça Criminal, como casos criminais pendentes e tempo médio de trâmite das execuções penais privativas de liberdade. (Bonifácio; Rocha, 2020, p. 316)

Neste estudo, o enfoque foi direcionado ao federalismo e às competências estaduais quanto às competências para as políticas penitenciárias, referenciando-se que o Art. 24 da Constituição Federal de 1988 indica que a competência é concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre direito penitenciário, não havendo disposição sobre a competência material para política penitenciária.

Sobre a superlotação, resumem:

(...) o panorama penitenciário pós ECI (2015-2018), sob o prisma da superlotação, houve agravamento do quadro. O número de vagas prisionais tendeu à estabilidade, mas o de presos continuou crescendo. Resultado: mais superlotação. Segundo a *World Prison Brief*, o Brasil saltou da 4ª para a 3ª posição no ranking das maiores populações carcerárias do mundo, só atrás hoje de Estados Unidos e China. Mas os Estados Unidos, com a maior população prisional, apresentam ocupação de 103,9%, enquanto o Brasil, com o 3º maior contingente, ostenta ocupação prisional de 167,8%. (Bonifácio; Rocha, 2020, p. 331).

Os autores concluem que, conforme sustentado pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) no aditamento à ADPF n° 347:

a reversão do ECI no sistema penitenciário brasileiro passa não apenas pela construção de presídios, mas sobretudo 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. Talvez fosse produtora o Supremo valer-se do simbolismo 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, até mediante o destaque de mais juízes, estrutura e tecnologia para a execução penal, porque essas são medidas que, além de menos dispendiosas, respondem melhor ao problema da superlotação. (Bonifácio; Rocha, 2020, p. 338).

No ano de 2021, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou um Informe, realizando um balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347, intitulado “O sistema prisional brasileiro fora da Constituição” – cinco anos depois.

À época, o CNJ estava sob a presidência do Ministro Luiz Fux, e antecipou em suas projeções o que seria decidido neste ano de 2023, com o julgamento de mérito da ADPF, já sob a presidência do STF do Ministro Luís Roberto Barroso.

O CNJ reconhece que as medidas realizadas a partir do início do julgamento da ADPF não foram suficientes para a mudança da realidade do sistema prisional, e que é necessário o trabalho em conjunto entre os diferentes atores-chaves para formulação de estratégias coordenadas de caráter interinstitucional e interfederativo. (CNJ, 2021, p. 57)

Neste documento, há a sugestão de elaboração de um Plano Nacional – que considera um dos pedidos de mérito realizado na ADPF em 2015 – com envolvimento do Poder Executivo Federal, com previsão de recursos necessários à implementação das propostas, além de metas para o enfrentamento da superlotação dos presídios e do número de presos provisórios. Há registro de necessidade de alcance de questões referentes à infraestrutura – espaço mínimo, lotação máxima e condições de higiene dos estabelecimentos, além de garantia de assistência material e às assistências previstas na Lei de Execução Penal (LEP). (CNJ, 2021, p. 57)

Quanto ao problema da superlotação, o CNJ aponta que um importante instrumento para o enfrentamento da superlotação é a implementação da Central de Regulação de Vagas Prisionais. Esta

proposta considera todo o ciclo penal, “da porta de entrada à porta de saída, com respeito às garantias constitucionais da pessoa presa e à individualização da medida”. E esclarece:

A proposta é fundamentada no princípio do *numerus clausus* (ou “número fechado”) e se destina a regular o equilíbrio de ocupação carcerária, com a manutenção de prisões dentro de sua capacidade máxima. Há um número limite e cada vaga só pode ser ocupada por um indivíduo. A ocupação máxima taxativa e meios jurídicos para sua efetivação têm sido reafirmados em decisões de tribunais nacionais e cortes internacionais. (CNJ, 2021, p. 58)

Outro ponto abordado pelo CNJ tem relação com a formação dos profissionais que atuam nos serviços penais e da necessidade de uma formação inicial e capacitações continuadas adequadas que preparem e respondam aos desafios da custódia, “um itinerário formativo próprio que desenvolva habilidades para lidar com o confinamento de pessoas com parâmetros calcados na Constituição, nas Regras de Nelson Mandela e nos direitos humanos”. E concluem:

Executivos precisam priorizar e dar melhor estrutura às escolas nacional e estaduais de serviços penais e redimensionar matrizes curriculares, cursos regulares e quadro docente para contemplar equitativamente as necessidades das áreas de conhecimentos e de competências. (CNJ, 2021, p. 61)

No início do mês de outubro de 2023, houve a retomada do julgamento ao pedido formulado na ADPF 347 e o STF decidiu, por maioria, julgar parcialmente procedente o pedido formulado para:

(...) 3. ordenar a liberação e o não contingenciamento dos recursos do FUNPEN; 4. determinar a elaboração de plano nacional e de planos estaduais e distrital para a superação do estado de coisas inconstitucional, com indicadores que permitam acompanhar sua implementação; 5. estabelecer que o prazo para a apresentação do plano nacional será de até 6 (seis) meses, a contar da publicação desta decisão, e de até 3 anos, contados da homologação, para sua implementação, conforme cronograma de execução no próprio plano; ...7. prever que a elaboração do plano nacional deverá ser efetuada, conjuntamente, pelo DMF/CNJ e pela União, em diálogo com instituições e órgãos competentes e entidades da sociedade civil, nos termos explicitados acima e observada a importância de não alongar excessivamente o feito; 12. estipular que os planos devem prever, entre outras, as medidas examinadas neste voto, observadas as diretrizes gerais dele constantes,

sendo exequíveis aquelas que vierem a ser objeto de homologação final pelo STF em segunda etapa.

Por fim, firmou a seguinte tese de julgamento:

1. Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação **cooperativa** das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória. 2. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/ CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, especialmente voltados para o controle da **superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos**. 3. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos (grifos nossos).

A partir deste cenário em que a Suprema Corte envolve, na mesma decisão, a participação de duas esferas do Poder, estando o Poder Judiciário representado pelo CNJ e o Poder Executivo, pela Senappen, convém traçar algumas considerações históricas.

A Senappen alçou status de Secretaria em janeiro de 2023, por força da Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023, convertida na Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, entretanto, sua criação ocorreu no ano de 1994, por meio da Lei de Execuções Penais-LEP, Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Originalmente, a LEP criou o Departamento Penitenciário Nacional-DEPEN, e conforme previsão legal, o DEPEN é subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, sendo o órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

Em sua redação original, a LEP, em seu artigo 86, §1º, previu a possibilidade da:

União Federal construir estabelecimento penal em local distante da condenação para recolher, mediante decisão judicial, os condenados à pena superior a 15 (quinze) anos, quando a medida se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio condenado. (Brasil, 1984)

No ano de 2003, nova redação foi conferida ao artigo, sendo a exigência da decisão judicial alterada para “quando a medida se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio condenado”, Lei nº 10.792 de 2003.

Neste mesmo ano de 2003, por meio da Lei nº 10.693/2003, foi criada a carreira de Agente Penitenciário Federal no Quadro de Pessoal do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Passados 3 (três) anos, em 2006, com inspiração nas *supermax* estadunidenses, foi criado o Sistema Penitenciário Federal (SPF). A Lei nº 11.671 de 2008 que disciplina esse microsistema de execução penal foi elaborada de afogadilho, sem estudo mais denso sobre o tema, de modo que não se apresenta como referencial adequado para equacionar questões fundamentais para que os presídios federais se prestem a cumprir a missão institucional que lhes foi confiada. (RBEP, 2020).

Em fevereiro de 2009, por meio da Lei nº 11.907, foram criados mais dois cargos da área penitenciária federal: Técnico Federal de Apoio à Execução Penal e Especialista Federal em Assistência à Execução Penal.

Neste ano de 2024, próximo a completar 40 (quarenta) anos da sua criação, a Senappen traz em sua história movimentos organizacionais que testam sua maturidade, no esforço de encontrar uma identidade institucional e corporativa. Um dos movimentos mais fortes na Senappen é a criação da identidade Policial, verificada pelo processo de alteração legislativa da carreira de Agente Penitenciário Federal, para Polícia Penal Federal.

Após um processo de anos, que mobilizou as três categorias da área penitenciária federal, e aprovação da Emenda Constitucional nº 104, de 4 dezembro de 2019, responsável por inserir as Polícias Penais Federais, Estadual e Distrital como integrantes do rol de órgãos da Segurança Pública (art. 144, VI), a Lei nº 14.875, de 31 de maio de 2024 foi sancionada pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Além de representar a concretização de uma demanda por melhores condições salariais, esta Lei trouxe as seguintes alterações no cargo de Policial Penal Federal: regime de dedicação exclusiva, exigência de diploma de conclusão de curso superior para ingresso no

cargo e o vínculo da Polícia Penal Federal ao órgão administrador do sistema penitenciário federal.

As três edições normativas que tratam sobre o tema explicitam que a carreira de Agente Penitenciário Federal, Agente Federal de Execução Penal e agora Polícia Penal Federal, faz parte do Quadro de Pessoal do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Entretanto, restringe o exercício das atribuições a “realizar a segurança dos estabelecimentos penais federais” (Lei 14.875/2024)

Entretanto, efetivamente, esses servidores exercem suas funções em todas as Diretorias da Senappen, com atribuições que vão muito além da segurança dos estabelecimentos penais federais, desenvolvendo ações que envolvem gerência de projetos, desenho de políticas penais, assistência às pessoas privadas de liberdade, ações de ouvidoria, corregedoria, gestão de riscos e outras. Este aparente conflito da letra da lei e realidade, pode contribuir com o distanciamento entre as atividades descritas na Lei, as reais atividades desenvolvidas na Senappen e a formação adequada para ingresso na carreira. Ora, se há uma lacuna entre a Lei e a prática, as formações iniciais nos Cursos de Formação Profissional não poderiam ser diferentes e espelham esta dualidade.

Importante registrar que esta atualização legislativa gerou expectativas por parte dos integrantes da carreira que buscam uma Senappen ocupada exclusivamente por servidores de carreira, assim como nos cargos de gestão, inclusive, no cargo de Secretário (a), numa busca por legitimidade exclusiva para a ocupação dos espaços.

Este cenário descrito acima é fundamental para trazer luz a presente pesquisa no sentido de robustecer a análise de contextos, cerne deste trabalho.

O **terceiro ponto** a ser abordado está relacionado às variáveis independentes (OPI +MI), que serão analisadas sob a perspectiva da capacidade estatal. (Gomide; Pires, 2014).

A primeira variável independente, Orientação Político-Normativa (OPI), pode ser entendida como um elemento externo à estrutura da organização e como o contexto político pode influenciar no resultado das políticas públicas desenvolvidas na Senappen. Wu, Ramesh e Howlett destacam que a capacidade para políticas públicas (policy capacity) de um governo ou organização seja influenciada por

fatores externos como a estrutura institucional e o contexto político, porém não explicam como as habilidades e recursos disponíveis são acionados ou colocados em ação para produção de políticas públicas. Centeno et al. (2017) discutem essa questão a partir de fatores políticos, tais como sistemas de representação de interesses, coalizões sociopolíticas ou programa de governo. Ou seja, a partir de uma perspectiva macro.

Na publicação feita no ano de 2016, Pires e Gomide, abordam que a independência dos poderes da República, o advento das instituições participativas e a consolidação dos instrumentos de controle sobre a administração pública (burocrático, parlamentar e judicial) fazem com que os gestores públicos tenham que se relacionar, simultaneamente, com três sistemas institucionais na produção de políticas públicas, quais sejam: o representativo, o participativo e o de controles burocráticos (Pires; Gomide, 2016, p. 122 *apud* Sá e Silva; Lopez; Pires, 2010).

E completam que as características do ambiente político-institucional brasileiro instigam a questionar se a atuação desses três sistemas resultaria mais em tensões ou em sinergias em relação à atuação das burocracias implementadoras do Poder Executivo (Pires; Gomide, 2016).

A segunda variável independente, é a chamada Maturidade Institucional (MI). Atualmente, distintas instituições utilizam ferramentas para avaliar Maturidade, como o Tribunal de Contas da União, que entende ser um Roteiro para aprimoramento da gestão de riscos (TCU, 2018)³.

A Corregedoria-Geral da União, CRG/CGU, elaborou seu Modelo de Maturidade Correcional a partir da síntese e da priorização dos componentes considerados essenciais à maturidade da atividade correcional, no contexto específico do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR) (CRG-MM, 2020)⁴. Essencialmente, a estrutura do CRG-MM está dividida por 4 elementos: Serviços e Papel

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018. 164 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/0F/A3/1D/0E/64A1F6107AD96FE6F18818A8/Gestao_riscos_avaliacao_maturidade.pdf. Acesso em: 20 set. 2024.

⁴ BRASIL. Modelo de Maturidade Correlacional 3.0. **Gov.br**, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/acoes-e-programas/siscor/modelo-de-maturidade-correcional>. Acesso em: 20 set. 2024.

da Atividade Correccional, Gerenciamento de Pessoas, Gerenciamento do Desempenho e Transparência e Governança e Relacionamento Organizacional.

Pode-se observar que a construção de um modelo de avaliação da maturidade institucional de cada Órgão, segue os contextos em que estão inseridos. Nesta pesquisa, seguiremos essa formatação e delimitaremos a Maturidade da Senappen analisando os arranjos na implementação de políticas penais.

A proposta desta pesquisa é percorrer esses caminhos para analisar quais condições institucionais e contextuais estão associadas à atuação da Senappen no enfrentamento da superlotação carcerária e na melhoria das condições das pessoas presas, a partir da decisão da ADPF nº 347 no segundo semestre do ano de 2015 até os dias de hoje?



3

3

CAPÍTULO 2. O CAMINHO DA PESQUISA

A hipótese para a pergunta acima é que as (OPI) Orientações político-institucional da Senappen somadas ao (CI) Contexto institucional da Senappen (Maturidade Institucional), que se divide em (RO) Recursos Operacionais da Senappen e (REJ) o contexto da relação entre Poder Executivo Federal e Poder Judiciário, contribuíram para que a Senappen não tenha alcançado êxito no enfrentamento à superlotação e na melhoria das condições das pessoas presas.

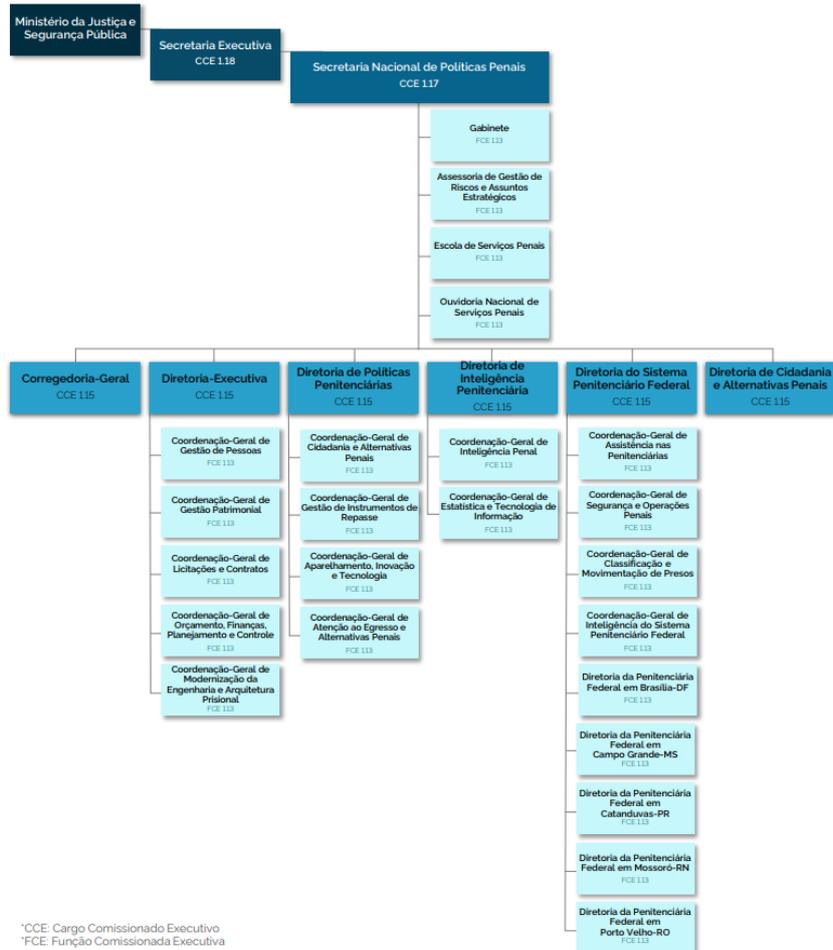
De forma mais simplificada, sugerimos que as condições institucionais e contextuais da Senappen interferiram diretamente no resultado da melhoria das condições das pessoas presas entre os anos de 2016 e 2023.

O caminho a ser percorrido para a verificação das variáveis independentes (condições institucionais e contextuais) contará com: análise documental, levantamento de normativos, dados, gráficos e entrevistas, conforme será detalhado a seguir.

Na **primeira variável** independente, **Orientação político-institucional (OPI)**, serão abordados: (1.1) Perfil da alta gestão da Senappen, os perfis dos Diretores/Secretários e suas carreiras de origem e o (1.2) Projetos Estratégicos do MJSP-Senappen, nos ciclos 2015-2019 e 2020-2023.

(1.1) Perfil da Alta Gestão. A estrutura da Senappen, atualizada pelo Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023, atualizada pelo Decreto nº 11.759, de 30 de outubro de 2023, conta com um cargo de Secretário(a) e 5 cargos de Diretores(as).

Figura 1 - Organograma Institucional 2023



Fonte: Secretaria Nacional de Políticas Penais⁵

O objetivo é identificar quem exerceu o cargo de Diretor(a)-Geral/Secretário(a), entre os anos de 2016 até dezembro de 2023; quais eram suas carreiras de origem e o tempo que permaneceram no cargo.

Ao adotar esta estratégia, reconhece-se a hipótese de que existe uma função política no cargo de dirigente maior da Secretaria e que o cargo original daquele dirigente interfere nas políticas escolhidas enquanto no cargo. É importante também visualizar os diferentes perfis dos titulares da pasta, a partir de suas carreiras de origem.

O levantamento destas informações será feito por meio de pedido do SIC - Serviço de Informação ao Cidadão, na plataforma Fala.br e por notícias veiculadas no portal da Senappen e portais de notícias.

⁵ BRASIL. Serviços e informações do Brasil. Gov.br, [2024]. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br>. Acesso em: 20 set. 2024.

(1.2) Projetos Estratégicos da Senappen estão inseridos no Planejamento Estratégico do MJSP. Serão analisados os últimos 2 ciclos, o 2015-2019 e 2020-2023.

O Planejamento Estratégico é considerado um instrumento de gestão que estabelece quais são os objetivos a serem atingidos em uma organização e como serão alcançados. Todo o trabalho do Planejamento Estratégico deve estar alinhado com o Plano Plurianual – PPA, para garantir integração e facilitar o processo de monitoramento. O PPA representa um dos projetos que constituem o planejamento orçamentário do país e no recorte desta pesquisa serão observados os correspondentes aos anos 2016-2019 e 2020-2023.

São documentos essenciais do Planejamento Estratégico: Cadeia de Valor e Mapa Estratégico. O Mapa Estratégico é a representação visual da estratégia do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a partir da combinação e da integração de objetivos.

Em 2019, o MJSP iniciou a implementação da metodologia de gestão de políticas públicas, fundamentada nos manuais "Avaliação de Políticas Públicas - Guia prático de análise *Ex Ante*" e "Avaliação de Políticas Públicas - Guia prático de análise *Ex post*" (Ministério da Justiça, 2019). Esta metodologia foi criada, para aprimorar a qualidade do gasto e promover a eficiência na elaboração e na execução da política Pública, não bastando evidenciar as necessidades da sociedade e a importância da política pública, sendo necessário ponderar e avaliar *ex ante* seus custos, benefícios potenciais, formas de execução de políticas e meios para monitorar seus resultados (Casa Civil da Presidência da República, 2018). A Carteira de Projetos Estratégicos, que advém desta nova metodologia, é um conjunto de projetos que contribuem para o alcance dos objetivos propostos na estratégia e onde os projetos são gerenciados pelas unidades e acompanhados pelo MJSP.

Para conseguir avaliar o alcance desses objetivos, são definidos indicadores e metas de resultado, pelos quais se avalia o sucesso da estratégia. Indicadores são medidas de performance utilizadas para mensurar o nível de desempenho de uma instituição.

Projetos são definidos como um esforço temporário planejado e empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo, mediante a realização de um conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas, com início e término bem definidos. O principal objetivo

nesta variável independente é analisar quais são os projetos definidos pela Senappen e verificar o grau de alinhamento à OPI.

A hipótese nesta variável é se os Projetos Estratégicos escolhidos pela Senappen estariam em desconformidade aos objetivos estratégicos traçados e se estes projetos não levariam a Senappen à redução da superlotação carcerária nem à melhoria das condições das pessoas presas.

O levantamento das informações será feito por pesquisas no site do MJSP/Senappen, e por meio de pedido de acesso à informação - SIC.

A **segunda** variável independente é a (2) **Maturidade Institucional** (MI) da Senappen, que se divide em (2.1) **Capacidade operacional** (CO) que são os recursos físicos/estruturais, financeiros e a força de trabalho e (2.2) **Relacionamento entre o Poder Executivo (Senappen) e o Poder Judiciário (CNJ)** no processo de implementação das medidas e ações para o enfrentamento do ECI.

(2.1) Os recursos físicos, aqui considerados, são as instalações da Senappen. Serão verificados os últimos registros dos endereços em que a Senappen funcionou de 2015 até dezembro de 2023. Esta informação irá sinalizar sobre o investimento do órgão nos espaços de trabalho.

A estrutura regimental da Senappen está relacionada ao funcionamento e competências das Diretorias e suas Coordenações e à distribuição de cargos. Durante o período abordado nesta pesquisa, a Senappen passou por mudanças, com extinção de Coordenações-Gerais, criação de Diretorias e até a extinção do Departamento Penitenciário Nacional e a sua transformação em Secretaria Nacional de Políticas Penais.

Acompanhar essas mudanças e transformações pode nos sinalizar sobre a priorização de algumas políticas em detrimento de outras. Quais estruturas foram fortalecidas e quais enfraquecidas? Estas informações serão colhidas por meio dos Decretos que aprovam a Estrutura Regimental da Senappen.

Os recursos financeiros também serão analisados. Esta variável independente conversa com os Projetos Estratégicos, pois serão analisados os valores do Funpen que foram direcionados, empenhados e efetivamente pagos em cada projeto/política/ação no decorrer dos anos. No portal Transparência do Governo Federal estão disponíveis

informações sobre a previsão e arrecadação de receita pública e a execução orçamentária e financeira detalhada da Secretaria Nacional de Políticas Penais.

Ainda sobre os recursos financeiros, serão coletadas informações sobre o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, criado pela Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994 e que tem a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional. Olhar para os números e políticas será um caminho importante para verificar o quanto a Senappen investe e prioriza em termos de projetos.

Por último, será observada a força de trabalho. Por quem é formado o quadro de servidores da Senappen? Como é composta sua força de trabalho? Qual perfil de servidores, seus cargos e a formação? Como é dada a formação dos servidores? Há um alinhamento entre a formação dos servidores e os objetivos do órgão?

(2.2) Relacionamento entre o Poder Executivo (Senappen) e o Poder Judiciário (CNJ). A proposta constitucional de coexistência de poderes autônomos e harmônicos traz muitos desafios. Esta variável será analisada a partir de entrevistas com gestores e servidores com experiência no desenvolvimento de Políticas Públicas na Senappen e que participaram em diferentes fases da parceria do CNJ e a Senappen no desenvolvimento de projetos.

O exercício de desenvolver políticas públicas impõem desafios em razão da complexa necessidade de interação constante entre os atores das políticas e que, no caso das políticas penais, envolve os 3 (três) poderes da República e sociedade civil. A proposta desta variável propõe analisar, por meio de entrevistas, como se deu esse processo na Senappen e a percepção dos entrevistados quanto à aceitação/resistência do corpo de servidores quanto à cooperação.

Nas entrevistas será abordado, em específico, o projeto Justiça Presente lançado em 2019, uma parceria entre o CNJ, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o Depen (à época) para trabalhar o sistema prisional e socioeducativo “promovendo reuniões de orientações técnicas e alinhamento de ações, possibilitando a retomada da execução de convênios federais firmados

a partir de 2015 que estavam com baixo índice de execução de suas metas.”⁶

No próprio site do CNJ, o texto que aborda a parceria, traz que:

Trata-se de uma parceria inédita com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que coloca o Judiciário como protagonista no enfrentamento do estado de coisas inconstitucional apontado pelo Supremo Tribunal Federal em 2015 (ADPF nº 347/DF)⁷

A partir desta parceria, como se deu a relação entre os poderes nela? Quais foram os estranhamentos e maiores desafios sustentados pela Senappen? Como se deu a relação entre um Poder estruturado e com cargos mais respeitados, como o Judiciário, e o Poder Executivo, com carreiras que carregam em seu histórico ações em desconformidade com a finalidade constitucional, estigmatizadas, reduzidas e com uma formação aquém do necessário?

Após a descrição, acima, do caminho a ser percorrido para a verificação das variáveis independentes, passamos a tratar das variáveis dependentes. Segundo a hipótese descrita no início deste capítulo, as variáveis independentes contribuíram para que a Senappen não alcançasse êxito no enfrentamento à superlotação e na melhoria das condições das pessoas presas, sendo estas as variáveis dependentes.

Desta forma, existem duas variáveis dependentes a serem observadas: superlotação carcerária e melhoria das condições das pessoas presas.

A superlotação será verificada com base na taxa de ocupação do sistema prisional, a partir dos dados disponibilizados pela Senappen, por meio do Infopen⁸, que é o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias.

Neste ponto da discussão, uma nota deve ser incluída quanto à problemática em realizar uma leitura crua em relação aos números da

⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça Presente. **CNJ**, [2024]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/justica-presente/>. Acesso em: 20 set. 2024.

⁷ Idem.

⁸ O Infopen é um sistema de informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro. O sistema, atualizado pelos gestores dos estabelecimentos desde 2004, sintetiza informações sobre os estabelecimentos penais e a população prisional. Em 2014, o DEPEN reformulou a metodologia utilizada, com vistas a modernizar o instrumento de coleta e ampliar o leque de informações coletadas. A partir de 2023, a Senappen passou a utilizar exclusivamente o termo Sisdepen.

superlotação. Em razão do contexto das prisões brasileiras, a taxa de ocupação deve estar atrelada às condições das pessoas presas, pois a redução no índice de superlotação não é suficiente para a melhoria dessas condições.

Estas condições podem ser mensuradas, na dimensão legal, pela letra da Lei de Execução Penal nº 7210/1990, que no Art. 10, exemplifica as Assistências como: material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa. Por uma questão didática, a assistência à saúde será adotada como indicador de qualidade e variável dependente.

Historicamente, as condições de saúde intramuros são relatadas como as mais alarmantes, havendo registros incontestáveis de péssimas condições, desde CPI do Sistema Carcerário, no ano de 2009, a condenações ao Estado Brasileiro na Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

No Relatório da CPI do Sistema Carcerário de 2009, há um trecho que conta:

Em suas diligências, a CPI se deparou com situações de miséria humana. No distrito de Contagem, na cela nº 1, um senhor de cerca de 60 anos tinha o corpo coberto de feridas e estava misturado com outros 46 detentos. Imagem inesquecível! No Centro de Detenção Provisória de Pinheiros, em São Paulo, vários presos com tuberculose misturavam-se, em cela superlotada, com outros presos aparentemente “saudáveis”. Em Ponte Nova, os presos usavam creolina para curar doenças de pele. Em Brasília, os doentes mentais não dispunham de médico psiquiátrico. Na penitenciária de Pedrinhas, no Maranhão, presos com gangrena na perna... Em Santa Catarina, o dentista arranca o dente bom e deixa o ruim no lugar. (BRASIL, 2009)

Passados quase 20 (vinte) anos, a CIDH, em Resolução sobre o Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, em 22 de novembro de 2018:

40. O Diagnóstico Técnico informou que ocorreram 56 mortes entre 2016 e o primeiro trimestre de 2018. Em sua grande maioria, essas mortes foram classificadas como decorrentes de doença ou motivo não informado. Falta aos relatórios informação mais precisa sobre a natureza das doenças que vêm ocasionando um número elevado de mortes. O Diagnóstico reconhece que o acesso a uma informação mais precisa possibilitaria a adequação das medidas de profilaxia e tratamento.

41. O Diagnóstico Técnico também ressaltou a necessidade de imprimir maior rapidez às investigações e classificar de modo coerente as mortes na unidade, além de prestar informação sobre as razões dos falecimentos aos familiares. (CORTEIDH, 2018)

A pesquisa terá o recorte temporal entre o ano seguinte à publicação do julgamento cautelar da ADPF 347 e o ano de 2023, e será dividida em 3 (três) blocos: Bloco 1: anos 2016 e 2017; Bloco 2: anos 2018, 2019 e 2020 e Bloco 3: anos 2021, 2022 e 2023.

É neste cenário, dividido nestes 3 (três) blocos, que observamos o comportamento das variáveis dependentes frente ao contexto institucional da Senappen, que são as variáveis independentes, pois a hipótese é que o contexto tenha relação direta com os resultados do enfrentamento à superlotação carcerária e à melhoria das condições das pessoas presas.

Para a primeira variável dependente, superlotação carcerária, foram utilizados os dados da taxa de ocupação, que é a relação entre população carcerária e número de vagas. Para a segunda variável dependente, melhoria das condições das pessoas presas, foram utilizados 3 (três) indicadores das políticas de saúde desenvolvidas pela Senappen, sendo eles: número de atendimentos de saúde por presos; número de profissionais de saúde por 1.000 (mil) presos e incidência de doenças por presos.

A escolha de utilização de 3 (três) indicadores em uma variável se justifica em razão de que utilizar apenas um indicador dessas políticas não refletiria a melhoria das condições das pessoas presas, pela complexidade que essas condições apresentam. Ademais, os 3 (três) indicadores possuem uma alta probabilidade de correlação, conforme se verifica na Tabela 1.

Tabela 1 - Correlação

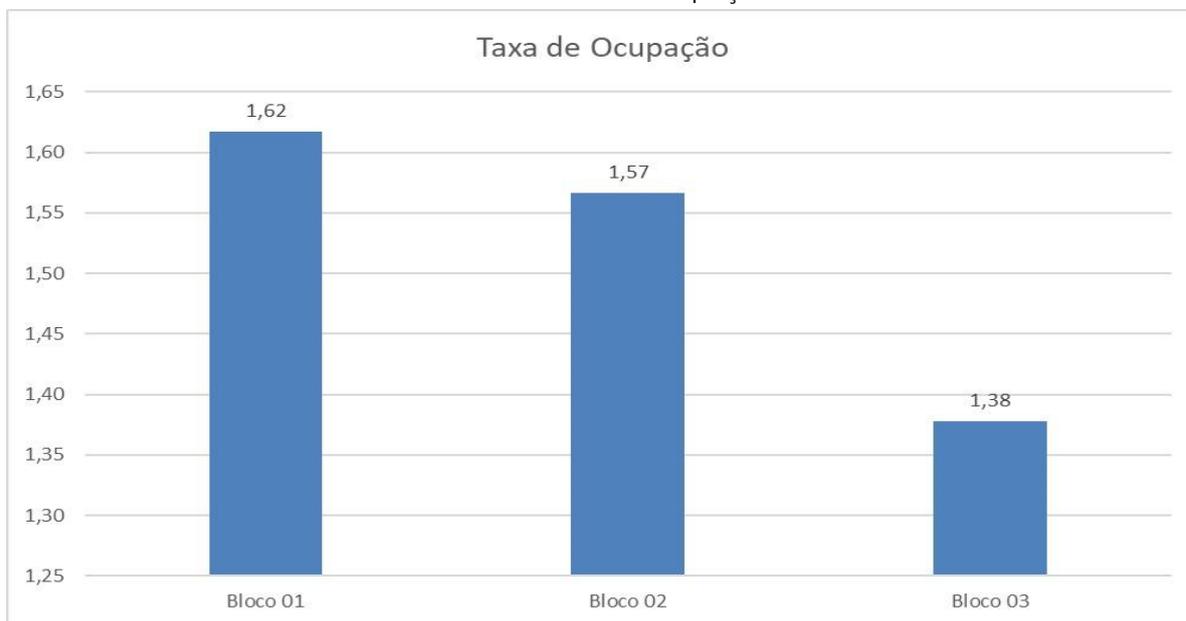
Variáveis	Atendimentos de saúde por preso	Taxa de ocupação	Profissionais de saúde por 1000 preso	Incidência de doenças por preso
Atendimentos de saúde por preso	1,00			
Taxa de ocupação	-1,00	1,00		
Profissionais de saúde por 1000 presos	0,81	-0,85	1,00	
Incidência de doenças por preso	0,94	-0,96	0,97	1,00

Fonte: elaborado pela autora.

A seguir, veremos a representação dos dados da primeira variável dependente: superlotação carcerária, representada pela taxa de ocupação carcerária, no Gráfico 1. Todos os dados utilizados no

gráfico abaixo foram coletados do SISDEPEN⁹ e publicados pela Senappen¹⁰.

Gráfico 1 - Taxa de Ocupação



Fonte: elaborado pela própria autora¹¹; SISDEPEN, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023.

A taxa de ocupação, segundo o SISDEPEN, representa a relação entre a população prisional e a capacidade do sistema prisional. No gráfico 1, é possível observar uma diminuição na taxa de ocupação no sistema prisional brasileiro no período de 2016 a 2023.

O segundo gráfico a ser observado, representado pelo Gráfico 2, traz a evolução quanto aos 3 (três) indicadores destacados para representar a Política de Saúde no Sistema Prisional Brasileiro. Sobre esta V.D. cabe um esclarecimento: a competência para realização das políticas de saúde é compartilhada, no âmbito do Poder Executivo Federal e Estadual, pelo Ministério da Saúde-MS e MJSP, por meio da

⁹ É a ferramenta de coleta de dados do sistema penitenciário brasileiro, com informações sobre estabelecimentos penais e população carcerária. As informações sobre os estabelecimentos penais, em posse da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), são resultado dos questionamentos presentes no Formulário de Informações Prisionais, respondido de forma eletrônica via SISDEPEN, semestralmente, por servidores indicados pelas administrações prisionais dos Estados, Distrito Federal e do Sistema Penitenciário Federal.

¹⁰ SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAS. Dados estatísticos do Sistema Penitenciário. **SENAPPEN**, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/yuxeca57>. Acesso em: 20 set. 2024.

¹¹ Representa a divisão entre a população prisional e a capacidade do sistema prisional.

Senappen. Esta, a partir competências definidas pela LEP, tem no Regimento Interno mais moderno responsabilidade de:

II - apoiar os Estados, o Distrito Federal e Municípios na implementação e o acompanhamento da Política Nacional de Atenção à Pessoa Privada de Liberdade no Sistema Prisional - PNAISP;

(...)

VII - apoiar financeiramente o aparelhamento de unidades básicas de saúde e centros de referência à saúde materno-infantil em estabelecimentos prisionais e unidades móveis de atenção à saúde.

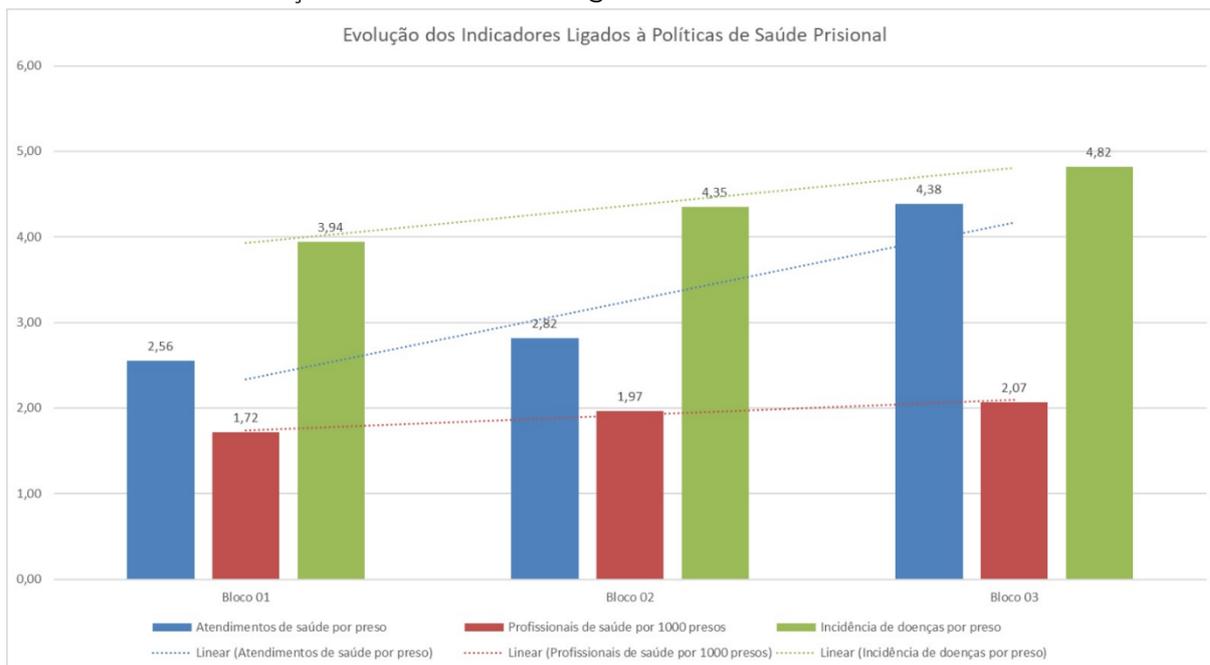
No ano de 2014, por meio de Portaria Interministerial nº 1, foi instituída a Política Nacional de Atenção à Pessoa Privada de Liberdade no Sistema Prisional - PNAISP com o objetivo de ampliar as ações de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) para a população privada de liberdade, fazendo com que cada serviço de saúde prisional passasse a ser visualizado como ponto de atenção da Rede de Atenção à Saúde (Ministério da Saúde)¹². Desta forma, o papel exercido pela Senappen nas políticas de saúde prisional, assim como em todas as políticas penais relacionadas ao sistema penitenciário estadual, caracteriza-se como de apoio e fomento, exceto às políticas do sistema penitenciário federal que tem a competência de execução direta, e é com esta clareza que os dados trazidos a seguir devem ser analisados.

Em razão da complexidade da pauta em si e da ausência de parâmetros concretos para realizar uma avaliação da qualidade deste papel fomentador de políticas de saúde, foram escolhidos 3 indicadores de qualidade, que têm um alto índice de correlação, para medir a qualidade da melhoria das condições das pessoas presas, sendo eles: **atendimentos de saúde por preso (taxa de atendimentos); quantidade de profissionais de saúde para cada 1000 presos (taxa de profissionais) e taxa de incidência de doenças por preso (taxa de doenças).**

O Relatório SISDEPEN, 2017, discorre que o acesso à saúde nos Estados da Federação é orientado basicamente por dois documentos: a LEP e o PNAISP.

¹² BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde Prisional. [Gov.br](https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/pnaisp), [2024]. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/pnaisp>. Acesso em: 20 set. 2024.

Gráfico 2 - Evolução dos Indicadores Ligados às Políticas de Saúde Prisional.



Fonte: elaborado pela autora; SISDEPEN, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023.

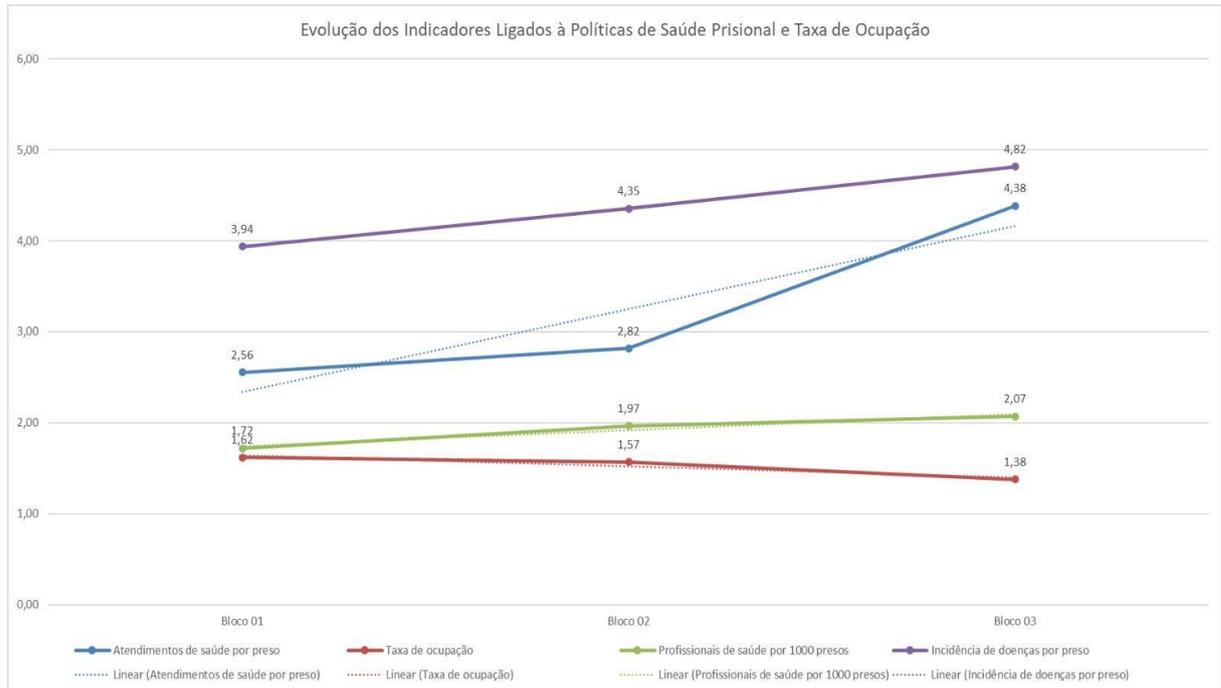
No Gráfico 2, há a representação dos 3 indicadores de políticas de acesso à saúde. O primeiro deles refere-se a **atendimentos de saúde por preso (taxa de atendimentos)**, que representa a quantidade de atendimentos de saúde dividida pela quantidade de presos na amostra. O rol de atendimentos é dado por: consultas médicas internas e externas ao estabelecimento penitenciário, consultas odontológicas, consultas psicológicas, exames e testagens, intervenções cirúrgicas e vacinas. Uma observação sobre este indicador é que os dados de testagem e consultas relativas à covid-19 não estão contabilizadas.

O segundo indicador trata da **quantidade de profissionais de saúde para cada 1000 presos (taxa de profissionais)**, que representa a quantidade de profissionais de saúde dividida pela quantidade de presos na amostra e multiplicada por mil (1000). O rol de profissionais é composto por: médicos (várias especialidades), dentistas, psicólogos, auxiliares odontológicos, auxiliares de enfermagem, enfermeiros e terapeutas ocupacionais.

E o terceiro indicador trata da **taxa de incidência de doenças por preso (taxa de doenças)**, que representa a quantidade de notificações de doenças dividida pela quantidade de presos da amostra. O rol de doenças é dado por: hepatite, HIV, sífilis, tuberculose e outras.

A partir da definição de duas V.D., representadas pela taxa de ocupação, juntamente com os indicadores ligados à política de saúde, representadas por atendimentos de saúde por preso, profissionais de saúde por 1000 presos e incidência de doenças por presos, forma-se o Gráfico 3, que norteará a verificação na hipótese proposta nesta pesquisa.

Gráfico 3 - Evolução dos Indicadores Ligados à Superlotação e às Políticas de Saúde Prisional.



Fonte: elaborado pela autora; SISDEPEN, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023.

O objetivo do Capítulo 3 será, inicialmente, descrever por períodos, blocos, quais condições institucionais e contextuais estão associadas à atuação da Senappen frente aos dados demonstrados no Gráfico 3. Ao final do Capítulo, iremos preencher a Quadro 1 abaixo e verificar a hipótese de que os esforços empreendidos pela Senappen não tenham sido suficientes ao enfrentamento da superlotação carcerária e melhoria das condições das pessoas presas no sistema prisional brasileiro pelo aparente desalinhamento deste objetivo e as Orientações político-institucional da Senappen; a Maturidade Institucional da Senappen, que se divide em Recursos Operacionais da Senappen e o contexto da relação entre Poder Executivo Federal e Poder Judiciário.

O modelo analítico está montado com as V.I. e as V.D., segundo a hipótese, e este modelo organiza e sistematiza a análise qualitativa que será feita no Capítulo 3.

Quadro 1				
		Bloco 1	Bloco 2	Bloco 3
OPI	Perfil da Alta Gestão			
	Projetos Estratégicos			
MI	Recursos Operacionais (recursos físicos/estruturais)			
	Recursos Operacionais (recursos financeiros)			
	Recursos Operacionais (força de trabalho)			
	CI (Relacionamento Poder Executivo X Poder Judiciário)			

Fonte: elaborada pela autora.



4

4

CAPÍTULO 3. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DAS VARIÁVEIS.

Este capítulo está estruturado em 4 (quatro) seções: nas 3 (três) primeiras, pretende-se apresentar e descrever as variáveis independentes (V.I.) e dependentes (V.D.) para cada período analisado, buscando assim, uma fotografia da Senappen nas dimensões propostas, assim como dos dados referentes a população prisional e das 3 (três) políticas de atenção à saúde escolhidas; na 4ª e última seção será realizada a análise das descrições feitas nas seções anteriores, na qual a hipótese será verificada, a partir da análise conjunta das variáveis e dos períodos. Os dados coletados em documentos e em entrevistas serão cotejados ao longo do capítulo e estão disponíveis nos anexos desta dissertação.

A seção 1, bloco 1, trata dos anos 2016/2017, os primeiros anos seguintes ao julgamento cautelar da ADPF 347 e anos de mudança no Governo Federal, com a saída de Dilma Rousseff em 2016 e o período de governo de Michel Temer até dezembro de 2018.

A seção 2, bloco 2, cuida dos anos 2018/2019/2020, nos quais também houve mudança no Governo Federal com a entrada de Jair Bolsonaro em 2019.

A seção 3 trata dos anos 2021/2022/2023, com a saída de Jair Bolsonaro no final de 2022 e a entrada de Luís Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2023. Em outubro deste último ano ocorreu o julgamento de mérito da ADPF 347 e a determinação do STF quanto à atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória para a superação do ECI e a elaboração de planos (pela União, Estados e Distrito Federal) a serem submetidos à homologação do STF, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no voto, especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos.

Em cada uma das 3 primeiras seções, serão descritas as V.D. e as V.I., por meio da apresentação das taxas de ocupação prisional e dos indicadores ligados à saúde, assim como a Orientação Político-Institucional e a Maturidade Institucional da Senappen.

A seção 4 será composta por 2 (duas) partes: a primeira é a análise da dimensão das V.I. em relação a elas próprias, e a segunda parte, a análise do comportamento das V.I., frente às V.D., oportunidade em que será verificada a hipótese proposta nesta pesquisa.

SEÇÃO 1

BLOCO 1: ANOS 2016 e 2017.

Superlotação e Políticas de Saúde

Os dados a seguir, relativos à taxa de ocupação e à Política de Saúde, foram extraídos do SISDEPEN. Entende-se por taxa de ocupação a divisão entre a população prisional e a capacidade do estabelecimento. A coleta de informações é conduzida por meio de formulário online preenchido pelos responsáveis de cada unidade prisional, de acordo com as orientações da Senappen. Os dados são validados e/ou retificados pelos gestores estaduais, após análise de consistência das informações pelo Depen. (SISDEPEN, junho/2016).

Em dezembro de 2016, foram registradas pelo SISDEPEN 1.449 (mil quatrocentos e quarenta e nove) estabelecimentos penais cadastrados e com dados validados pela Senappen. Entretanto, a média da população carcerária do país relativa a este bloco é 669. São 194 pessoas e 413.806 mil vagas, chegando-se à taxa de ocupação de 1,62 presos por vaga, sendo a maior taxa entre os 3 (três) blocos, conforme o Gráfico 1.

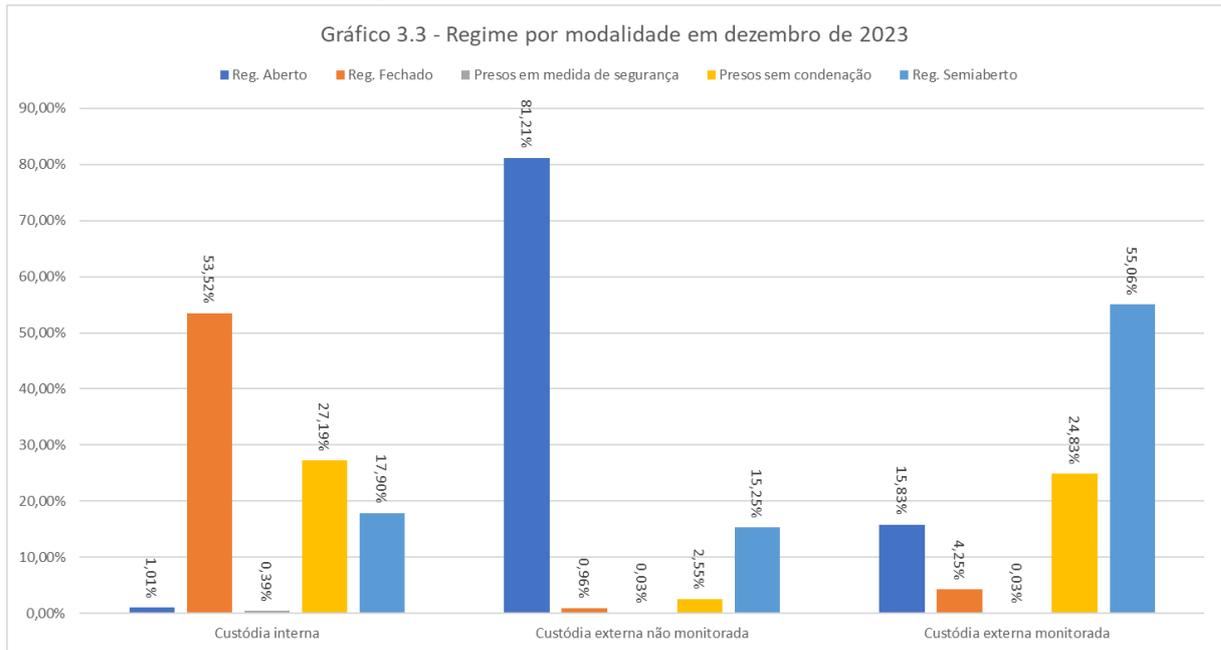
A média da população carcerária do país relativa a este Bloco é de 669.194¹³ (seiscentos e sessenta e nove mil, cento e noventa e quatro) pessoas e 413.806 (quatrocentos e treze mil, oitocentos e seis) mil vagas, chegando-se à taxa de ocupação de 1,62 presos por vaga, sendo a taxa mais alta dos 3 (três) blocos, conforme o Gráfico 1.

Para o cálculo da superlotação, são consideradas apenas as pessoas em custódia interna aos estabelecimentos prisionais, uma vez que a taxa de ocupação mede a organização espacial dos recintos penitenciários, ou seja, dimensiona o espaço ocupado por pessoas privadas de liberdade.

Em relação aos regimes de custódia internos às unidades, 81,71% das pessoas estão cumprindo pena em regime fechado ou ainda não possui condenação (presos provisórios), conforme Gráfico 4 abaixo:

¹³ Não incluídas as pessoas custodiadas em carceragens.

Gráfico 4 - Regime por Modalidade em Dezembro de 2023



Fonte: elaborada pela autora.

Já quanto à Política de Saúde, nos 3 (três) cenários analisados, relativo à incidência de doenças, quantidade de atendimentos de saúde e quantidade de profissionais de saúde por cada 1000 (mil) presos, verifica-se que dos 3 cenários (bloco 1, 2 e 3), é neste bloco 1 em que se observa os menores índices, conforme o Gráfico 2.

1.1 ORIENTAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL (OPI)

1.1.1 PERFIL DA ALTA GESTÃO

Ao longo do processo e julgamento, em sede de medida cautelar, da ADPF 347 no STF em setembro de 2015, o Defensor Público do Estado de São Paulo, Renato Campos Pinto De Vitto, atuou como Diretor da Senappen. O início do exercício no cargo se deu no mês de abril de 2014, durante a gestão do Ministro da Justiça José Eduardo Cardozo, permanecendo até julho de 2016.

Antes da atuação como Diretor da Senappen, De Vitto exerceu funções de Subdefensor Público-Geral e Coordenador-Geral de Administração da Defensoria de São Paulo. Foi Procurador do estado de São Paulo, entre os anos de 1998 e 2003, e assessor da Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (SRJ/MJ) no período de 2003 e 2005. Em seu currículo, consta ainda a presidência da Comissão de Justiça e Segurança do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, e é autor de artigos sobre acesso à Justiça e Segurança, Justiça

Restaurativa, Direito Penal e Segurança Pública (Ministério da Justiça, 2014)¹⁴. Em 2018, publicou o livro “Para além da prisão: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil”, sendo uma coletânea de artigos do Laboratório de Gestão de Políticas Penais da Universidade de Brasília (LabGEPEN-UnB) (Pompeu, 2018)¹⁵.

Com a saída de De Vitto, assumiu Marco Antônio Severo Silva, em julho de 2016, nomeado pelo Ministro da Justiça, Alexandre de Moraes. Coronel da Polícia Militar do Estado de São Paulo, atuou anteriormente como Coronel Chefe da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, entre 2015 e junho de 2016, quando assumiu o cargo de Direção-Geral do Depen. Possui Doutorado Profissional em Altos Estudos em Segurança. Permaneceu no cargo até outubro de 2017.

Ainda no ano de 2017, assumiu Jefferson Almeida que atuava anteriormente como Diretor de Políticas Penitenciárias na Senappen. Coronel da Polícia Militar do Estado de São Paulo, Delegado Estadual em Direitos Humanos do Estado de São Paulo, Doutor em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública pelo Centro de Altos Estudos da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Ficou no cargo até dezembro de 2017.

Neste bloco há, portanto, dois tipos de perfis de Diretores-Gerais: um Defensor Público e outro de Policial Militar. Considerando a dimensão político-institucional desta variável, o perfil de um Defensor Público, com o histórico de contribuições nas pautas de garantias de direitos e participação ativa¹⁶ no julgamento da ADPF 347, em 2015, parece mais alinhado à superação do ECI que o perfil de Policial Militar, que traz em suas experiências um alinhamento maior com a segurança, conforme demonstrado nos históricos traçados nos dois parágrafos acima.

Considerando que as carreiras de origem interferem no Perfil da Alta Gestão e que este perfil, considerando a dimensão em que está

¹⁴ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Defensor público de SP é o novo diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional. **Gov.br**, 20 maio 2014, 14:14. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/defensor-publico-de-sp-e-o-novo-diretor-do-depen>. Acesso em: 20 set. 2024.

¹⁵ POMPEU, Ana. Podemos regredir em 150 anos na área da segurança pública. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 11 nov. 2018, 7:00. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-nov-11/entrevista-renato-vitto-defensor-publico-ex-diretor-depen/>. Acesso em: 20 set. 2024.

¹⁶ No voto do Ministro Luís Roberto Barroso, há registro de referência a Renato De Vitto, como “um defensor público de São Paulo extremamente operoso” (Brasil, 2016a)

inserido e a aderência à nossa hipótese, deve ser composto por características que priorizem políticas penais de assistências e garantia de direitos, além do alto conhecimento técnico afeto a todos os perfis analisados nesta dissertação, o perfil de Defensor Público é compreendido como mais adequado. Entretanto, considerando que a atuação do Defensor Público foi até o mês de julho de 2016 e a dos Policiais Militares, de julho de 2016 até final de 2017, temos que a maior parte deste bloco contou com a atuação de perfis com médio grau de influência na dimensão OPI.

1.1.2 PROJETOS ESTRATÉGICOS

Em setembro de 2015, foi aprovado pelo Ministro da Justiça¹⁷, José Eduardo Cardozo, o Planejamento Estratégico do MJ para o quinquênio 2015-2019¹⁸. Todo o trabalho do Planejamento Estratégico deve estar alinhado com o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, para garantir integração e facilitar o processo de monitoramento¹⁹.

Instituído por Portaria, o Planejamento Estratégico analisado neste Bloco conta com os seguintes documentos essenciais: Cadeia de Valor e Mapa Estratégico²⁰. O Mapa Estratégico do MJSP abaixo, é a representação visual da estratégia a partir dos objetivos específicos do órgão.

¹⁷ Em 2015, o Ministério ainda era intitulado da Justiça, sofrendo a mudança para Ministério da Justiça e Segurança Pública apenas em 2017.

¹⁸ BRASIL. Portaria nº 1.500, de 16 de Setembro de 2015. Aprova o Planejamento Estratégico do Ministério da Justiça para o quinquênio 2015-2019. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 179, p. 33, 18 set. 2015. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/243/1/PRT_GM_2015_1500.pdf. Acesso em: 20 set. 2024.

¹⁹ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Planejamento Estratégico 2015-2019. **Gov.br**, 11 fev. 2016, 10:52. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/planejamento-estrategico-2024-2027/planejamento-estrategico>. Acesso em: 20 set. 2024.

²⁰ Conforme descrito no Capítulo 1, a modalidade Carteira de Políticas Públicas foi instituída no ano de 2019, tendo início apenas no Planejamento Estratégico de 2020/2024.

Figura 2 - Mapa Estratégico



Fonte: Ministério da Justiça e Segurança Pública²¹

A partir do Mapa Estratégico do MJSP, cada Unidade vinculada define os Projetos Estratégicos, tendo a Senappen traçado para 2015-2019, 6 (seis)²²:

- 1. Rede Nacional de Inteligência Penitenciária;**
- 2. Aprimoramento do monitoramento das visitas no Sistema Penitenciário Federal;**
- 3. Maximização da geração de vagas em unidades prisionais;**
- 4. Desenvolvimento de projetos padronizados para unidades penais, desenvolvimento e implementação do *Building Information Modeling* – BIM;**
- 5. Sistemas de Informações do Departamento Penitenciário Nacional – SISDEPEN e**
- 6. Força de Cooperação Penitenciária.**

No Quadro 2 abaixo há a representação dos Projetos e os objetivos a que estão alinhados:

²¹ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Planejamento Estratégico 2015-2019. Gov.br, 11 fev. 2016, 10:52. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/planejamento-estrategico-2024-2027/planejamento-estrategico>. Acesso em: 20 set. 2024.

²² Os Projetos Estratégicos podem sofrer alterações ao longo do período do PPA e estes projetos publicados atualmente no portal do MJSP podem não ser os inicialmente definidos em 2015.

Quadro 2 - Projetos Estratégicos 2015-2019



PROJETOS ESTRATÉGICOS

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

#	Objetivo Estratégico	Unidade	Nome do Projeto	Objetivo do Projeto
5	Aprimorar a gestão do sistema prisional	DEPEN	Rede Nacional de Inteligência Penitenciária	Integrar todos os órgãos de inteligência penitenciária no âmbito federal e estadual, viabilizando uma estrutura ampla, configurada para a cooperação ágil e oportuno compartilhamento de informações entre os entes em todo território nacional, ampliando e melhor qualificando a atividade de Inteligência Penitenciária; estabelecer a Diretoria de Inteligência Penitenciária como Órgão Central de Inteligência Penitenciária, visando, ainda, tornar esta diretoria pilar da construção do Subsistema de Inteligência Penitenciária, incluindo-o como membro do Sistema Brasileiro de Inteligência - SISBIN; e designar verba específica do Fundo Penitenciário - FUNPEN à Inteligência Penitenciária, no intuito de padronizar protocolos e procedimentos da atividade, com ênfase na qualificação, capacitação continuada e apoio para equipamentos e tecnologias aptas ao melhor desempenho das atividades de inteligência penitenciária.
			Aprimoramento do monitoramento das visitas no Sistema Penitenciário Federal	Impedir a comunicação criminosa por meio do contato físico de presos com visitantes sem o devido monitoramento em parlatório.
			Maximização da geração de vagas em unidades prisionais	Diminuir a lotação de unidades prisionais; aumentar a execução e aperfeiçoar a aplicação e acompanhamento das obras de unidades penais, financiadas com o recursos federais, por meio de transferências voluntárias e obrigatórias; e criar vagas por meio de fomento à criação de unidades com metodologia da Associação de Proteção e Assistência ao Condenado - APAC.
			Desenvolvimento de projetos padronizados para unidades penais, desenvolvimento e implementação do Building Information Modeling - BIM	Desenvolver projetos padronizados para adoção em nível nacional de 6 diferentes tipos de edificação penal; desenvolver e implementar tecnologia <i>Building Information Modeling</i> - BIM nas obras prisionais; estabelecer critérios de custo de geração de vagas; e desenvolver manuais e referências técnicas.



PROJETOS ESTRATÉGICOS

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

#	Objetivo Estratégico	Unidade	Nome do Projeto	Objetivo do Projeto
5	Aprimorar a gestão do sistema prisional	DEPEN	Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional - SISDEPEN	Implantar o Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional - SISDEPEN, sistema de gestão prisional, possibilitando a formação do Cadastro Nacional dos Custodiados (banco de dados unificado), em todas as unidades prisionais do sistema brasileiro, bem como o acompanhamento de execução de penas, de prisão cautelar e de medida de segurança, visando o mapeamento da realidade prisional, o que possibilitará a elaboração de políticas públicas mais adequadas.
			Força de cooperação penitenciária	Atuar em estabelecimento penais que estão em situações precárias nas áreas de segurança e assistência, por meio das seguintes ações: i) Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária - FTIP, no âmbito do Departamento Penitenciário Nacional, em apoio aos Governos de Estado, em caráter episódico e planejado para fortalecimento da segurança; ii) realização de ações de cidadania e de saúde, documentação pessoal básica, assistência religiosa, levantamento de demanda educacional e profissional e reorganização de fluxos de atendimentos das assistências; e iii) estabelecimento de assistência jurídica, por intermédio de força tarefa da Defensoria Pública, composta por Defensores Públicos estaduais e federais voluntários, visando promover o atendimento concentrado de pessoas presas em caráter definitivo ou provisório em Unidades Federativas específicas, adotando as medidas judiciais e administrativas cabíveis para a garantia de seus direitos.

Fonte: Ministério da Justiça e Segurança Pública²³.

²³ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Projetos Estratégicos 2015-2019. Gov.br, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/planejamento-estrategico-2024-2027/planejamento-estrategico/pdfs-planejamento-estrategico/repactuacao-carreira_projetos_estrategicos_v8-1.pdf. Acesso em: 20 set. 2024.

A existência e disponibilidade de recursos para investimentos em projetos é indispensável, entretanto, saber escolher os projetos e fazer a gestão dos investimentos é igualmente indispensável e nos parece que o PE se apresenta como uma importante ferramenta para a consolidação desses resultados.

Os projetos estratégicos definidos pela Senappen apresentam um direcionamento mais ao Sistema Penitenciário Federal e a construção de vagas ao Sistema Penitenciário Estadual, não apresentando projetos diretamente relacionados à melhoria das condições das pessoas presas, entretanto e apesar disso, a definição de projetos pode ser considerada importante ferramenta de gestão que deve ser continuamente aperfeiçoada, pelo que consideramos que tenha um médio grau de influência à dimensão político-institucional.

1.2 MATURIDADE INSTITUCIONAL (MI)

1.2.1 RECURSOS OPERACIONAIS:

Recursos Físicos/Estruturais:

Até o ano de 2014, a Senappen funcionava no Anexo II do MJSP; ao final deste ano ocorreu a mudança para uma Sede exclusiva, em um imóvel localizado no Setor Comercial, Edifício Victória, de 3 (três) pavimentos.

Em 2016 a Senappen²⁴, órgão vinculado ao MJ, contava com Diretoria Executiva, Diretoria de Políticas Penitenciárias e Diretoria do Sistema Penitenciário Nacional.

Em setembro de 2017, após a saída da Presidenta Dilma Rousseff, houve atualização da estrutura do Ministério da Justiça, transformado em Justiça e Segurança Pública, por meio do Decreto nº 9.150/2017, mas não houve alteração na estrutura da Senappen.

Neste período, a Senappen (Sede) contava com 332 (trezentos e trinta e dois) servidores, distribuídos conforme Tabela 2:

²⁴ BRASIL. Decreto nº 8.668, de 11 de fevereiro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça, remaneja cargos em comissão, aloca funções de confiança e dispõe sobre cargos em comissão e Funções Comissionadas Técnicas mantidos temporariamente na Defensoria Pública da União. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1-12, 12 fev. 2016.

Tabela 2

ANO DE REFERÊNCIA	LOTAÇÃO											
	AAE	AGRAE	COGER	DICAP	DIPEN	DIREX	DIRPP	DISPF	ESPEN	GABSEC	ONASP	TOTAL GERAL
2017	1		5			124	75	88		32	7	332

Fonte: elaborada pela autora. Senappen.

Considerando os recursos físicos, observa-se que houve uma evolução na estrutura, demonstrando a relevância da Secretaria. Quanto à estrutura organizacional e a distribuição do quantitativo dos servidores, pode-se observar que a Diretoria que cuida do Orçamento, Gestão de Pessoas entre outras competências (DIREX), têm quase o dobro de servidores da Diretoria que cuida das Políticas Penais (DIRPP). Considerando a dimensão Maturidade Institucional à qual este subitem está inserido, verificamos que a soma dos recursos físicos e estruturais proporciona médio grau de influência à dimensão.

Recursos Financeiros:

A instituição da modalidade de repasses obrigatórios do Funpen diretamente às Unidades Federativas (UFs) e municípios, as chamadas transferências 'fundo a fundo', deu-se por meio de alteração da lei que criou o Funpen (Lei Complementar 79/1994). A modificação foi originalmente realizada pela Medida Provisória 755, de 19/12/2016 (MP 755/2016), que posteriormente foi revogada pela MP 781/2017, a qual foi convertida na Lei 13.500/2017 (Brasil, 2019).

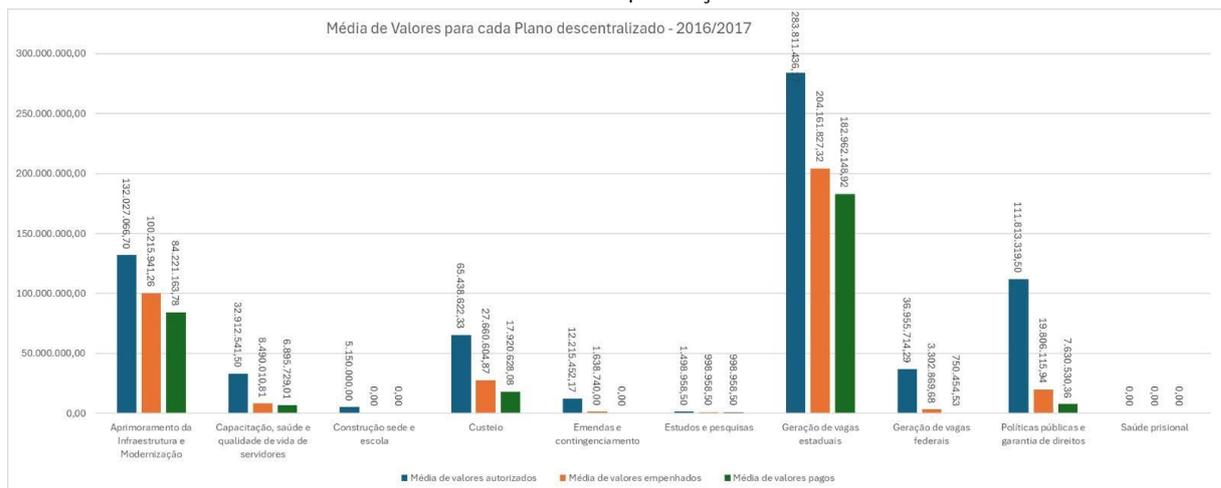
Neste mesmo Acórdão, o TCU pontua que as transferências obrigatórias do Funpen, realizadas de forma anual, são uma resposta do Governo Federal a um período crítico experimentado no sistema penitenciário nacional, marcado por rebeliões violentas e simultâneas em diversos estabelecimentos penais brasileiros. O Tribunal também relaciona as medidas do Governo Federal (alteração legislativa no Funpen) à decisão do STF que reconheceu o ECI do sistema penitenciário brasileiro, caracterizado pela violação generalizada de

direitos fundamentais dos presos. Em 9 de setembro de 2015, o STF determinou que a União, entre outras medidas, liberasse o saldo acumulado do Funpen e se abstinhasse de realizar novos contingenciamentos dos recursos orçamentários do fundo. A partir de 2016, em acréscimo à modalidade de repasses voluntários, por expresse mandamento legal, a União adotou as transferências obrigatórias, as chamadas “fundo a fundo”.

Neste subitem da V.I., Maturidade Institucional, serão apresentados os valores do Funpen²⁵ na modalidade de transferências voluntárias que foram **autorizados, empenhados** e realmente **pagos** (executados), nos dois anos referentes a este bloco. A escolha por esta modalidade de transferência justifica-se pela necessidade em analisar a capacidade da Senappen em elaborar, articular e realizar projetos por meio de convênios, contrato de repasse e termos de cooperação ou instrumentos congêneres.

Abaixo, são observados os repasses vinculados a grupos de Ações Públicas, aqui definidos por: **Custeio; Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização; Construção sede e escola; Geração de vagas federais; Políticas públicas e garantia de direitos; Capacitação, saúde e qualidade de vida de servidores; Estudos e pesquisas; Emendas e contingenciamento; Geração de vagas estaduais; Saúde prisional.**

Gráfico 5 - Soma dos Valores por Ação - 2016 e 2017.



Fonte: elaborada pela autora; Ministério da Justiça e Segurança Pública.

²⁵ Os dados foram cedidos gentilmente pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública.

As Ações Públicas relacionadas às V.D. Superlotação e Políticas de Saúde estão representadas pelas ações Geração de Vagas Estaduais e Saúde Prisional. Os valores referentes à Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais nas Unidades da Federação foram em 2016 e 2017, somados, perfazem aproximadamente 182,9 milhões de reais.

Neste bloco, pode-se observar a inexistência de ação destinada à área de Saúde da população presa.

Considerando a importância da adequação das Políticas Penais aos objetivos a serem alcançados - superação do ECI - assim como as transferências voluntárias do Funpen aos Estados se apresentam como ações das mais relevantes e considerando, por fim, a dimensão a que este subitem está inserido, concluímos que os recursos financeiros deste bloco atuam com um baixo grau de influência em Maturidade Institucional.

Força de Trabalho

Em 2015 foi aberto o 4º concurso público para a carreira de Polícia Penal Federal²⁶, e o 3º para Técnicos Federais de Apoio à Execução Penal e Especialistas Federais em Assistência à Execução Penal. Este concurso trouxe uma inovação, frente às edições anteriores, em razão de serem ofertadas vagas em 7 (sete) áreas para o cargo de Agente. Não há no Edital de abertura do concurso requisitos de formação acadêmica específica para ingresso nas áreas; as especificidades são tratadas nos conhecimentos a serem exigidos nas provas.

Durante a vigência deste concurso, foram realizados 2 (dois) Cursos de Formação Profissional - CFP para a formação inicial dos selecionados: o primeiro em 2016, com a utilização do espaço da Academia Nacional de Polícia - ANP, da Polícia Federal em Brasília, e o segundo, em 2017, na Academia Nacional da Polícia Rodoviária Federal – ANPRF, da Polícia Rodoviária Federal, em Florianópolis.

O Edital abriu vagas nos 3 (três) cargos, entretanto, em razão da existência de número muito superior de Policiais Penais, a análise nesta V.I. será restrita a este cargo. A Matriz Curricular, Anexo C, nos dois CFP, 2016/2017, foram iguais e com carga horária média de 515h/a para o Cargo de Agente e 412h/a para os cargos de Especialista e Técnicos e

²⁶ O Edital ainda traz a nomenclatura antiga de Agente Penitenciário Federal

contou com disciplinas, no intitulado Eixo Introdutório, como: Fundamentos históricos do controle punitivo, Fundamentos Políticos e sociológicos da prisão e da pena, e Fundamentos jurídicos da responsabilização criminal. E na Formação Complementar, a depender da área: Políticas Sociais, Criminologia, Organizações Criminosas, Licitações e Contratos, Gestão de Pessoas, Comunicação Social aplicada e outras.

A seleção de servidores para o cargo de Policial Penal Federal por áreas de conhecimento, com focos específicos além da área de Segurança, parece conferir mais adequação às atividades e competências a serem desenvolvidas na Sede da Senappen, uma vez que a lotação desses servidores pode se dar tanto nas Penitenciárias Federais quanto na Sede.

Considerando a dimensão que está inserida este subitem, entendemos que o concurso público de 2015, que abriu espaço para áreas além da Segurança e que a formação inicial que discutiu e preparou os servidores para atuação em Políticas Penais, com um percurso formativo com disciplinas e carga horária adequadas a esta proposta, garante um grau alto de Maturidade Institucional.

1.2.2 RELACIONAMENTO ENTRE PODER EXECUTIVO E PODER JUDICIÁRIO

A compreensão do contexto político-institucional passa por conhecer os atores que fazem parte da história da Senappen e como se dá a interação com outros atores na formulação de Políticas Públicas. Para esta variável, foram escolhidos 4 (quatro) servidores/colaboradores da Senappen em exercício no órgão entre 18 (dezoito) e 5 (cinco) anos, que tenham experiência na área de Políticas Penais, dentro do recorte de tempo delimitado na pesquisa. Iremos chamar os entrevistados por números: 1, 2, 3 e 4.

A pesquisadora Carolina Cutrupi Ferreira, em sua obra Política Penitenciária Nacional (1976-2018), cita Gomide e Pires (2014) que afirmam que o arranjo envolve atores das burocracias e dos sistemas participativo, representativo e de controle e que a interação entre os atores e a mobilização de recursos é mediada por processos de articulação, coordenação e monitoramento (Ferreira, 2023).

Na mesma obra, a autora indica que os diferentes níveis de coordenação entre os atores, estruturas e processos que integram os arranjos institucionais, possibilitam uma pluralidade de desenhos para a execução de políticas públicas.

As entrevistas foram pautadas na necessidade em compreender como se deu a interação entre os atores ao longo dos anos. As perguntas formuladas foram sobre: 1. A experiência na Senappen em Políticas Públicas; 2. Se, nas experiências, já atuou em parceria com o Poder Judiciário; 3. Se a experiência foi na fase de desenho, implementação ou monitoração de Políticas Públicas e 4. Qual a percepção quanto a aceitabilidade do corpo de profissionais em trabalhar em parceria/rede com o Poder Judiciário.

Entre as pessoas entrevistadas, a número 1 relatou que, aproximadamente no ano de 2014, as Políticas Públicas não seguiam padrões, podendo até se falar que eram feitas de forma reativa. Disse que não existia na Senappen uma estrutura organizacional delimitada por temáticas, como existe atualmente, assim como não havia um planejamento orçamentário para investimento nas Políticas/Projetos. Que eram ações muito reativas às solicitações de pactuações de convênios pelos Estados, havendo registros de convênios para estruturação de bibliotecas em unidades prisionais, assim como houve para financiamento de eventos culturais/musicais que fugiam da finalidade a que se propunham.

Quanto ao papel da Senappen no desenho das políticas, entende-se que, na época, limitava-se a ser de executor e de repasse do Fundo Penitenciário, o Funpen. Considera que faltava maturidade institucional e que a visão predominante era a de Segurança, não havia uma maturidade de protagonismo, como há atualmente e que a diversidade na formação inicial dos servidores foi positiva²⁷

Acrescentou que quanto a formulação e execução das políticas, juntamente com o Judiciário, entende que há resistência pelo corpo de servidores da Senappen e compreende que não é por delimitação de espaço, pois este já está bem demarcado, mas porque existe um desconforto com a postura do judiciário de talvez extrapolar suas

²⁷ O Concurso Público para o Depen em 2015 foi o primeiro que abriu espaço para outras áreas, além da Segurança, como: Comunicação, Políticas Públicas, Estatística e outras.

competências, mas que também se justifica porque existe uma lacuna neste espaço na Senappen.

Há, portanto, em razão da dimensão Maturidade Institucional desta variável e do entendimento da entrevista 1, uma resistência e não reconhecimento por parte do corpo de servidores em realizar Políticas Penais em parceria com outros atores e poderes. Considerando a aderência à nossa hipótese, entendemos que o relacionamento entre os Poderes neste bloco demonstra um baixo grau em Maturidade Institucional.

SEÇÃO 2

BLOCO 2: 2018, 2019 e 2020.

Superlotação e Políticas de Saúde

Em dezembro de 2018, foram registradas pelo Sisdepen 1.482 (mil quatrocentos e oitenta e dois) estabelecimentos penais cadastrados e com dados validados pela Senappen.

Entretanto, a média da população carcerária do país relativa a este bloco é 692.325 pessoas e 441.940 mil vagas, chegando-se a taxa de ocupação de 1,57 presos por vaga, sendo a segunda maior taxa dos 3 (três) blocos, conforme Gráfico 2.

Quanto à Política de Saúde, nos 3 (três) cenários analisados: o relativo às doenças, o que trata da quantidade de atendimentos de saúde, e a quantidade de profissionais de saúde por cada 1000 (mil) presos, observa-se uma alta nos índices neste Bloco 2.

2.1 ORIENTAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL (OPI)

2.1.1 PERFIL DA ALTA GESTÃO

Carlos Felipe Alencastro Fernandes de Carvalho foi nomeado no final do mês de dezembro de 2017. Anteriormente, exercia o cargo de Diretor Executivo da Senappen. Permaneceu no órgão até junho de 2018. Em pesquisa por fontes abertas e por meio de contato direto realizado com a Divisão de Comunicação da Senappen, não foi identificada a carreira de origem de Alencastro.

Tácio Muzzi Carvalho e Carneiro assumiu em junho de 2018 e permaneceu até janeiro de 2019. Delegado de Polícia Federal, atuou anteriormente no Departamento de Recuperação de Ativos e

Cooperação Jurídica Internacional do Ministério da Justiça e possui Doutorado em Direito Empresarial pela Universidade Federal de Minas Gerais²⁸ (Linkedin, 2024).

Com a saída de Tarcio Muzzi, assume Fabiano Bordignon em janeiro de 2019. Delegado de Polícia Federal, foi Diretor da Penitenciária Federal em Catanduvas por duas oportunidades (2009-2010 e 2012-2013) e presidiu o Conselho da Comunidade da Penitenciária de Catanduvas-PR de 2014 a 2018. Graduado em Direito pela PUC/PR (1.995-1.999) e Mestre em Fronteiras pela Unioeste Foz do Iguaçu (2017-2019)²⁹, permaneceu no cargo até maio de 2020 (Linkedin, 2024).

Em maio de 2020, assume Tânia Maria Matos Fogaça. Delegada da Polícia Federal, anteriormente estava à frente da Superintendência da Polícia Federal no Rio Grande do Norte e foi Chefe da Divisão de Cooperação Internacional da Diretoria Executiva da Polícia Federal. Foi ainda coordenadora operacional do Centro de Cooperação Policial Internacional da World Cup FIFA 2014. Permaneceu no cargo até janeiro de 2023³⁰ (Sene, 2020).

Neste bloco há, portanto, dois tipos de perfis de Diretores-Gerais: um não identificado e outro de Policial Federal. Considerando os apontamentos já tratados no bloco 1 sobre a importância de um perfil que priorize políticas penais e garantias e direitos, para além do conhecimento técnico, considerando que a atuação dos Policiais Federais se deu a partir de julho de 2018 até final de 2020, temos que, a maior parte deste bloco contou com atuação de perfis com baixo grau de influência na dimensão OPI.

2.1.2 PROJETOS ESTRATÉGICOS

Neste bloco, os anos de 2018 e 2019, estão abarcados pelo PE do PPA anterior (2016-2019). É importante recordar, conforme tratado no

²⁸ LINKEDIN. Perfil de Tacio Muzzi. [Linkedin](#), [2024]. Disponível em: <https://tinyurl.com/5fnjfw6r>. Acesso em: 20 set. 2024.

²⁹ LINKEDIN. Perfil de Fabiano Bordignon. [Linkedin](#), [2024]. Disponível em: <https://tinyurl.com/5fnjfw6r>. Acesso em: 20 set. 2024.

³⁰ SENE, Soraia. Tânia Fogaça é a nova diretora-geral do Departamento Penitenciário Nacional (Depen). [Mira Policial](#), São Paulo, 18 maio 2020. Disponível em: <https://www.mirapolicial.com.br/tania-fogaca-e-a-nova-diretora-geral-do-departamento-penitenciario-nacional-depen/>. Acesso em: 17 jul. 2024.

Capítulo 2, que para o PE de 2020-2023, foi adotada a nova metodologia de gestão de políticas públicas, a Carteira de Políticas.

Quadro 3 - Projetos Estratégicos 2020-2023

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 2020 - 2023		Projetos Estratégicos		MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	
Nº	Objetivo Estratégico	Unidade	Código do Plano Interno*	Projeto Estratégico	Objetivo
4	Promover uma execução penal justa que viabilize a reintegração social	SENAPPEN	98	Rede Nacional de Inteligência Penitenciária - RENIPEN	Aparelhar, integrar e fortalecer os órgãos de Inteligência Penitenciária no âmbito federal e estadual, viabilizando a ampliação e o aprimoramento da rede atualmente existente, de maneira a propiciar a efetiva interação entre os órgãos no âmbito de todo o território nacional, proporcionando, por conseguinte, a ampliação das fontes de informações. O escopo do projeto visa aprimorar a coleta, a manutenção e o intercâmbio de informações e de dados cadastrais de presos e visitantes, em todas as Unidades Federativas, notadamente em relação a agências de inteligência penitenciária, de modo a possibilitar a utilização oportuna dos dados para proteção de agentes do Estado e combate ao crime organizado; estabelecer a Diretoria de Inteligência Penitenciária como Órgão Central de Inteligência Penitenciária e como pilar da construção do Subsistema de Inteligência Penitenciária, incluindo-o como membro do SISBIN; e designar verba específica do Fundo Penitenciário - FUNPEN à Inteligência Penitenciária, no intuito de padronizar protocolos e procedimentos da atividade, com ênfase na qualificação, na capacitação continuada e no apoio para equipamentos e tecnologias aptas ao melhor desempenho das atividades de inteligência penitenciária.
			1B	Maximização da geração de vagas em unidades prisionais	Diminuir a lotação de unidades prisionais; aumentar a execução e aperfeiçoar a aplicação e o acompanhamento das obras de unidades penais, financiadas com o recursos federais, por meio de transferências voluntárias e obrigatórias; e criar vagas por meio de fomento à criação de unidades com metodologia da Associação de Proteção e Assistência ao Condenado - APAC.
			1C	Desenvolvimento de projetos padronizados para unidades penais, desenvolvimento e implementação do <i>Building Information Modeling - BIM</i>	Desenvolver projetos padronizados de engenharia e arquitetura prisional de cadeia pública, de penitenciária de segurança média, de penitenciária de segurança máxima, de colônia agrícola, de centro de observatório criminológico e de casa do albergado, a serem disponibilizados para os Estados.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 2020 - 2023		Projetos Estratégicos		MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	
Nº	Objetivo Estratégico	Unidade	Código do Plano Interno*	Projeto Estratégico	Objetivo
4	Promover uma execução penal justa que viabilize a reintegração social	SENAPPEN	1D	Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional - SISDEPEN	Implantar o Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional - SISDEPEN, sistema de gestão prisional, possibilitando a formação do Cadastro Nacional dos Custodiados (banco de dados unificado), em todas as unidades prisionais do sistema brasileiro, bem como o acompanhamento de execução de penas, de prisão cautelar e de medida de segurança, visando ao mapeamento da realidade prisional, o que possibilitará a elaboração de políticas públicas mais adequadas.
			1F	Fomento ao trabalho remunerado no sistema prisional	Fortalecer os processos de inserção laboral, de obtenção de renda e de qualificação profissional para pessoas privadas de liberdade, por meio do incentivo ao trabalho remunerado, com o uso do Fundo Rotativo Estadual, de modo a reverter parte dos lucros para custeio do preso.

Fonte: Ministério da Justiça e Segurança Pública

Desta forma, neste bloco 2 temos uma intersecção de dois PE, em que o 2015-2019, traz 6 (seis) projetos estratégicos e o 2020-2023,

com 5 (cinco) projetos estratégicos, conforme o quadro 3 acima, que passamos a representar na forma do quadro abaixo:

Quadro 4 - 2015-2019 e 2020-2023 (3)		
	2015-2019	2020-2023
1	Rede Nacional de Inteligência Penitenciária	Rede Nacional de Inteligência Penitenciária - RENIPEN
2	Aprimoramento do monitoramento das visitas no Sistema Penitenciário Federal	Fomento ao trabalho remunerado no sistema prisional
3	Maximização da geração de vagas em unidades prisionais	Maximização da geração de vagas em unidades prisionais
4	Desenvolvimento de projetos padronizados para unidades penais, desenvolvimento e implementação do Building Information Modeling – BIM	Desenvolvimento de projetos padronizados para unidades penais, desenvolvimento e implementação do Building Information Modeling – BIM
5	Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional – SISDEPEN	Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional – SISDEPEN
6	Força de Cooperação Penitenciária	

Fonte: Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Verifica-se que dos 6 (seis) projetos estratégicos definidos (2015-2019), apenas 1 (um) trata da ampliação das vagas e que, dos 5 (cinco) projetos estratégicos (2020-2023), apenas 1 (um) trata da ampliação das vagas e 1 (um) de melhoria direta das condições das pessoas presas (Fomento ao trabalho remunerado no sistema prisional).

Entretanto, em que pese os projetos estratégicos escolhidos pela Senappen permaneçam pouco direcionados ao Sistema Penitenciário Estadual e à melhoria direta das condições das pessoas presas, consideramos que a inclusão do instrumento Carteira de Políticas Públicas proporciona um alto grau de influência à dimensão político-institucional.

2.2 MATURIDADE INSTITUCIONAL

2.2.1 RECURSOS OPERACIONAIS:

Recursos Físicos/Estruturais:

No período a que se refere este bloco 2, os recursos físicos se mantiveram no patamar do bloco 1.

Quanto à estrutura organizacional, em 2018, por meio do Decreto nº 9.360/2018, houve a transformação do Ministério da Justiça e Segurança Pública em Ministério Extraordinário da Segurança Pública, ao qual a Senappen ficou vinculada, e Ministério da Justiça. A estrutura da Senappen permaneceu a mesma, com Diretoria Executiva, Diretoria de Políticas Penitenciárias e Diretoria do Sistema Penitenciário Federal.

Em 2019, com a mudança no Governo Federal, houve a extinção do Ministério da Justiça, por meio do Decreto nº 9.662/2019, e a criação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o que atualizou a estrutura da Senappen, que passou a contar com uma nova Diretoria, a de Inteligência Penitenciária, somando-se à Diretoria Executiva, de Políticas Penitenciárias e a do Sistema Penitenciário Federal.

A distribuição da força de trabalho na Senappen (Sede) se deu da seguinte forma, demonstrada na tabela abaixo:

Tabela 3 - Lotação												
ANO DE REFERÊNCIA	LOTAÇÃO											
	AAE	AGRAE	COGER	DICAP	DIPEN	DIREX	DIRPP	DISPF	ESPEN	GABSEC	ONASP	TOTAL GERAL
2018	3		8			110	76	87		36	6	326
2019	4	1	8		27	99	50	54	10	23	7	283
2020	4	2	9		29	104	48	65	10	22	9	302

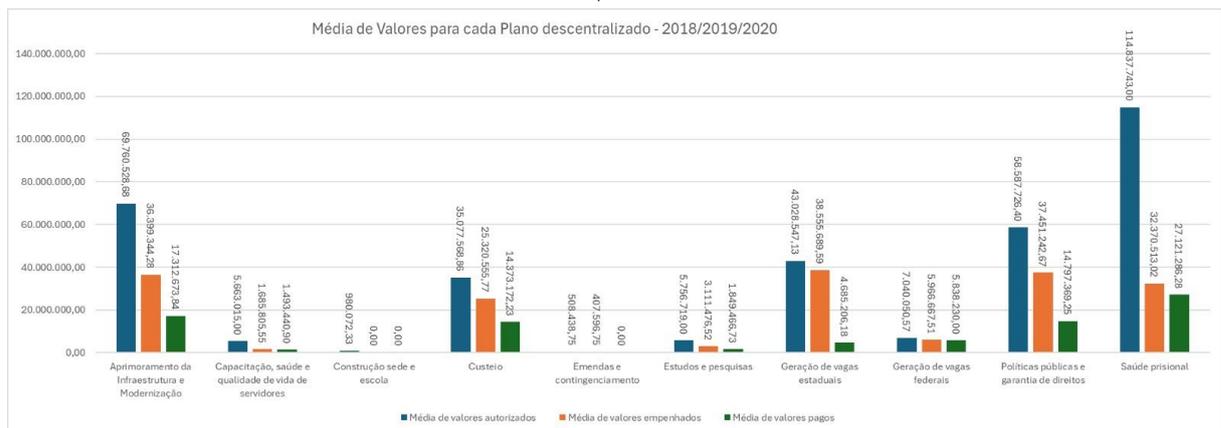
Fonte: Senappen.

Considerando os recursos físicos, observa-se continuidade referente ao bloco anterior. Quanto à estrutura organizacional e a distribuição dos quantitativos dos servidores, verifica-se que o número de servidores lotados na Diretoria de Polícias Penitenciárias sofreu uma redução durante os anos, enquanto a Diretoria Executiva manteve a média de servidores. Vê-se também que o ano de 2019 foi o que apresentou o menor número de servidores no total geral, além de ter sido criada uma Diretoria, o que pode ter causado um impacto da distribuição por Diretorias.

Considerando a importância da Diretoria de Políticas Penitenciárias para a formulação de Políticas Penais e a dimensão a que este subitem está inserido, de Maturidade Institucional, verificamos que a soma dos recursos físicos e estruturais neste bloco proporciona baixo grau de influência à dimensão.

Recursos Financeiros:

Gráfico 6 - 2018, 2019 e 2020.



A soma dos valores efetivamente pagos neste bloco de transferências voluntárias do Funpen relacionadas às ações de Geração de Vagas Estaduais perfaz o total de aproximadamente 4,7 milhões de reais.

Apenas em 2020 foi criada uma ação específica para Política de Saúde: 21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus, em razão da Pandemia de COVID-19 com pagamento de 27,2 milhões de reais

Comparando-se estes dados com os apresentados no bloco 1, no qual não houve previsão de investimentos em Saúde, neste bloco além da previsão de ações foram realizados pagamentos de ações de Saúde, o que devemos considerar uma evolução. Entretanto, os valores pagos

às ações de Geração de Vagas caíram substancialmente ao que sugerimos a hipótese de que os repasses fundo a fundo tenham sido priorizados para as ações de geração de vagas.

Concluimos que, em razão dos repasses em ações de Saúde e considerando a dimensão a que este subitem está inserido, os recursos financeiros neste bloco atuam com um médio grau de influência em Maturidade Institucional.

Força de Trabalho:

Em 2020, um novo Concurso Público foi aberto para os cargos de Policial Penal Federal³¹ e Especialista Federal em Assistência à Execução Penal. O Edital de abertura deste concurso não manteve os padrões do anterior, de 2015, com distribuição por áreas para o Cargo de Policial, existindo apenas a área de Segurança. O Curso de Formação Profissional dos candidatos aprovados neste concurso foi realizado em 2022.

O Edital descreve os conhecimentos básicos: Língua Portuguesa; Ética no Serviço Público; Raciocínio Lógico; Informática e Atualidades. Os conhecimentos específicos necessários para o concurso, Bloco II: Noções de Direito Constitucional; Noções de Direito Administrativo; Noções de Direito Penal; Noções de Direito Processual Penal; Noções de Direitos Humanos e Participação Social e Legislação Especial. Bloco III: Execução Penal e Departamento Penitenciário Nacional.

A seleção de servidores para o cargo de Policial Penal Federal por áreas, com requisito de conhecimentos mais focados no desenvolvimento de Políticas Públicas, com foco além da área de Segurança, parece conferir mais adequação às atividades e competências a serem desenvolvidas na Sede da Senappen, uma vez que a lotação desses servidores pode se dar tanto nas Penitenciárias Federais quanto na Sede.

Considerando a dimensão que está inserida este subitem, entendemos que o concurso público de 2020, que não trouxe requisitos de conhecimento para áreas além da Segurança e que não que discutiu e preparou os servidores para atuação em Políticas Penais, tem um grau baixo de Maturidade Institucional.

³¹ A nomenclatura do cargo em 2020 era Agente Federal de Execução Penal, vide Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, e suas alterações.

2.2.2 RELACIONAMENTO ENTRE PODER EXECUTIVO E PODER JUDICIÁRIO

A pessoa entrevistada, número 2, com experiência em atuação em Políticas Públicas entre 2017 e 2019, relata que havia um trabalho em rede desenvolvido pela Coordenação temática em que atuava e que tinha consciência da importância de parcerias para um bom resultado das políticas. Trouxe o exemplo de uma política específica da sua área de atuação que precisou ser movimentada e que, para isso, foi necessária articulação com o Poder Judiciário, Sistema de Justiça como um todo e outros atores. Pontuou que foram realizadas viagens aos Estados do país, e que em todos os Estados foi realizado contato com o Poder Judiciário estadual, o que resultou, ao final, na criação de um Plano para cada Estado com parâmetros mínimos de atuação entre a política penal e o Poder Judiciário.

Quanto à participação da Senappen nas fases de formulação e decisão das políticas, respondeu que, quando efetivamente começou a trabalhar com a pauta, a política já estava formulada pela gestão anterior e que sua experiência se deu na fase da implementação.

Quanto à percepção do corpo de servidores da Senappen frente a essa necessidade de construção de uma política pública em parceria com outros órgãos, principalmente o Poder Judiciário, entende que, inicialmente é necessário registrar que existe uma lacuna grande no órgão, quanto ao papel da Senappen em realizar políticas públicas, e esse desconhecimento existe principalmente nas pessoas que trabalham na “ponta”, nas Penitenciárias. Que existe um foco no aprisionamento e na custódia, o que parece grave à entrevistada. E que essa lacuna de conhecimento é também quanto a necessidade de articulação com outros poderes, e no caso do Judiciário, nos últimos anos, chama mais atenção por ele ter atuado na implementação das políticas penais.

À análise deste item segue a realizada no bloco 1, podendo ser considerada desalinhada dos termos da decisão na ADPF 347, uma vez que há reiteradas citações no bojo da decisão que citam a necessidade de ações conjuntas dos Poderes e cooperação para superação do estado de coisas inconstitucional.

Há, portanto, em razão da dimensão Maturidade Institucional desta variável, uma resistência e não reconhecimento por parte do

corpo de servidores, em que pese na decisão da ADPF 347 constar determinação expressa em realizar Políticas Penais em parceria com outros atores e poderes. Considerando a aderência à nossa hipótese, entendemos que o relacionamento entre os Poderes neste bloco 2 demonstra uma baixa influência na Maturidade Institucional.

SEÇÃO 3

Bloco 3: 2021, 2022 e 2023.

Superlotação e Políticas de Saúde

Em dezembro de 2021, foram registradas pelo Sisdepen 1.393 (mil trezentos e noventa e três) estabelecimentos penais cadastrados e com dados validados pela Senappen.

Entretanto, a média da população carcerária do país relativa a este Bloco é 655.007 pessoas e 475.453 mil vagas, chegando-se à taxa de ocupação de 1,38 presos por vaga, sendo a menor taxa entre os 3 (três) blocos, conforme o Gráfico 1.

3.1 ORIENTAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL (OPI)

3.1.1 PERFIL DA ALTA GESTÃO

Tânia Maria Fogaça, já citada na Seção 2, permaneceu no cargo até janeiro de 2023.

Com a mudança de Governo, em janeiro de 2023, com o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, assumiu Rafael Velasco Brandani em janeiro de 2023, nomeado pelo Ministro Flávio Dino.

Velasco foi o primeiro servidor da carreira de serviços penais que assumiu o cargo de Secretário. É inspetor de Polícia Penal do Estado do Maranhão desde 2015 e anteriormente foi Subsecretário de Administração Penitenciária do Estado do Maranhão (2018), Secretário Adjunto de Atendimento e Humanização Penitenciária – SEAP/MA (2017), Secretário Adjunto de Logística e Inovação Penitenciária - SEAP/MA (2016)³² (CMNP, 2023). Permaneceu no cargo até fevereiro de 2024.

32

Disponível

em:

https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CSP/encontro_nacional/2023/Curr%C3%ADculo_Rafael_Velasco.pdf

Neste Bloco há, portanto, dois tipos de perfis de Diretores-Gerais: um de Policial Federal e outro de Policial Penal. Considerando os apontamentos já tratados no Bloco 1 e 2, sobre a importância de um perfil que priorize políticas penais e garantias e direitos, para além do conhecimento técnico, aqui registramos uma consideração: em que pese o conhecimento técnico incontestável dos Policiais Federais, é certo também que o grau de conhecimento e especialização na temática de um Policial Penal se sobressai, motivo que nos faz compreender ser um perfil mais adequado e alinhado à esta dimensão OPI. Considerando que a atuação dos Policiais Federais se deu desde o início de 2020 até fevereiro de 2023 tendo o Policial Penal concluído o período de análise desta pesquisa, temos que, este Bloco contou com atuação de perfis com médio grau de influência na dimensão OPI.

3.1.2 PROJETOS ESTRATÉGICOS

Os projetos estratégicos deste bloco 3, foram pactuados no ano de 2019, ou seja, quando o MJSP era comandado pelo Ministro Sérgio Moro, conforme o Quadro 3.

Os projetos estratégicos definidos e já descritos no bloco 2 foram: Rede Nacional de Inteligências Penitenciárias – RENIPEN; Maximização da geração de vagas em unidades prisionais; Desenvolvimento de projetos padronizados para unidades penais, desenvolvimento e implementação do *Building Information Modeling* – BIM; Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional – SISDEPEN e Fomento ao trabalho remunerado no sistema prisional. Objetivo estratégico: Promover uma execução penal justa que viabilize a reintegração social.

A avaliação deste subitem tem a mesma base do bloco 2, no qual aponta que, apesar de os projetos estratégicos escolhidos pela Senappen serem pouco direcionados ao Sistema Penitenciário Estadual e à melhoria direta das condições das pessoas presas, consideramos que a inclusão do instrumento Carteira de Políticas Públicas proporciona um alto grau de influência à dimensão político-institucional.

3.2 MATURIDADE INSTITUCIONAL (MI)

3.2.1 RECURSOS OPERACIONAIS

Recursos Físicos/Estruturais:

Em meados de agosto de 2022, a Senappen mudou de endereço, passando a ocupar a torre de um condomínio de prédios recém-inaugurados, de 13 andares, com mobiliários novos e estrutura moderna, passando a compartilhar a vizinhança da Polícia Federal.

Com a mudança do Governo Federal em janeiro de 2023 e a atualização do status de Secretaria da Senappen, extinguindo o antigo Depen, o Decreto nº 11.348/2023 trouxe também novo organograma na Senappen, que passa a contar com uma nova Diretoria, a de Cidadania e Alternativas Penais, somando-se à Diretoria Executiva, de Políticas Penitenciárias, do Sistema Penitenciário Federal e de Inteligência Penitenciária.

A passagem de Departamento para Secretaria pode ser considerada uma evolução estrutural, somando-se à criação de uma Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais-DICAP.

Considerando os recursos físicos, observa-se também uma evolução. Quanto à distribuição do quantitativo dos servidores, conforme Tabela 4 abaixo, verifica-se que o número de servidores lotados na Diretoria de Polícias Penitenciárias manteve o número baixo no período, enquanto a Diretoria Executiva apresentou uma pequena queda na média de servidores. A nova Diretoria criada, DICAP, registra um número muito baixo de servidores, o que pode causar impacto no resultado de suas ações.

Tabela 4 - Lotação

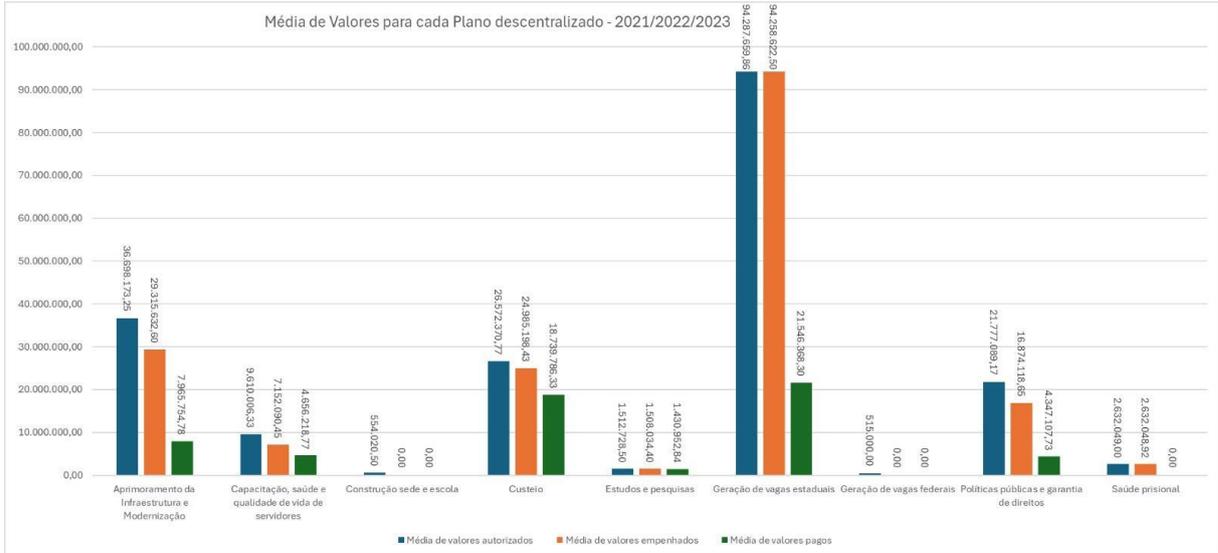
ANO DE REFERÊNCIA	LOTAÇÃO											
	AAE	AGRAE	COGER	DICAP	DIPEN	DIREX	DIRPP	DISPF	ESPEN	GABSEC	ONASP	TOTAL GERAL
2021	6	1	10		36	158	45	55	10	21	8	350
2022	7	5	10		41	178	56	60	12	25	13	407
2023	-	10	6	13	47	142	45	75	9	22	10	379

Fonte: Senappen

Considerando a importância da DIRPP para a formulação de Políticas Penais, assim como a DICAP e a dimensão a que este subitem está inserido, de Maturidade Institucional, verificamos que a soma dos recursos físicos e estruturais neste Bloco tem fortes razões para ser considerada com baixo grau de influência à dimensão. Entretanto, devemos considerar a evolução do cenário, pois neste bloco temos a criação de uma Secretaria que se intitula Políticas Penais, à despeito de Departamento Penitenciário Nacional, temos a criação de uma Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais e a mudança para um prédio com espaço para receber toda a estrutura. Por estas pontuações, é necessário reconhecer que, à despeito da má distribuição de servidores entre as Diretorias, este é um subitem que reflete um alto grau de influência na dimensão Maturidade Institucional.

Recursos Financeiros:

Gráfico 7 - 2021, 2022 e 2023.



Fonte: MJSP

Nos 3 (três) anos analisados neste bloco, pode-se observar a inexistência de execução de valores do Funpen para ações destinadas à área de Saúde da população presa, em que pese, em 2022 e 2023, existirem ações previstas e valores empenhados, porém, em comparação ao bloco anterior, verifica-se um retrocesso. Quanto à Geração de Vagas Estaduais, o valor gasto foi de 21,5 milhões de reais, apresentando um aumento considerável quando comparado ao bloco anterior.

Consideramos que, apesar da inexecução dos valores empenhados em ações específicas para a área de Saúde, foram os primeiros anos em que as políticas foram traçadas e sem estarem atreladas à uma pandemia. Quanto aos valores relacionados à Geração de Vagas, podem ser considerados bons em comparação ao bloco anterior. Considerando a dimensão de Maturidade Institucional que esse subitem está relacionado, consideramos um alto grau de influência na dimensão estudada.

Força de Trabalho:

No ano de 2022 foi realizado o CFP, fase do Concurso Público que teve início em maio de 2020. Foi a 7ª edição de um CFP para a carreira de Policial Penal Federal e 6ª para Especialista Federal em Assistência à Execução Penal, teve duração aproximada de 2 (dois) meses e ocorreu no Comando da Academia da Polícia Militar do Estado de Goiás, em Goiânia.

Por motivos já pontuados no Bloco 2, em razão do Concurso 2020 não ter mantido o formato por áreas do Concurso 2015, o CFP 2022 foi ajustado em relação às edições ocorridas em 2016/2017, havendo a atualização da Matriz Curricular, conforme se verifica no Anexo D.

A Matriz Curricular do CFP 2022, mais simplificada em relação à anterior, conta com uma carga horária média de 440h/a para o Cargo de Policial e 390h/a para o Cargo de Especialista. Contou com disciplinas, no intitulado Eixo Fundamental, como: Fundamentos da Política Penal Brasileira; DEPEN: Atribuições e Gestão Organizacional; Participação Social na Execução Penal e Princípios Básicos para Saúde de Qualidade de Vida. Nos Eixos Avançados: Direitos Humanos na Execução Penal, Ética, postura profissional e procedimentos de Correição; Técnicas e Tecnologias Menos Letais e outras.

Considerando o que foi abordado no Bloco 2 e a apresentação desta Matriz de Formação, houve a seleção de servidores para o cargo de Policial Penal Federal por áreas, com requisito de conhecimentos mais focados no desenvolvimento de Políticas Públicas, com foco além da área de Segurança, e formação inicial em que são abordados esses temas. Essa seleção parece conferir mais adequação às atividades e competências a serem desenvolvidas na Sede da Senappen, uma vez que a lotação desses servidores pode se dar tanto nas Penitenciárias Federais quanto na Sede.

Considerando a dimensão em que está inserido este subitem, entendemos que o CFP 2022, em que não foram abordados conhecimentos para áreas além da Segurança e que não discutiu e preparou os servidores para atuação em Políticas Penais, tenha um grau baixo de Maturidade Institucional.

3.2.2 RELACIONAMENTO ENTRE PODER EXECUTIVO E PODER JUDICIÁRIO

As entrevistas para este último Bloco foram realizadas com servidores que atuaram com políticas públicas nos períodos entre 2020 e 2023.

A pessoa número 3 entrevistada neste Bloco relata sua história no órgão e contextualiza a experiência que tem com políticas públicas, cita dificuldades em executar seu trabalho porque entende que o Agente Federal de Execução Penal não consegue enxergar seu papel,

que vê uma confusão que se faz entre Segurança e Custódia. Que, no seu caso, não teve muita dificuldade na execução do trabalho por ter acúmulos de experiências anteriores ao órgão.

Compreende que, para o desenvolvimento de políticas públicas na Senappen, a parceria com o Poder Judiciário é indispensável, por ser um órgão que faz parte da Justiça e Segurança Pública. Entretanto, acredita que o relacionamento que há entre as 2 (duas) instituições, não aconteceu de forma natural ou por exigência legal, mas principalmente porque muitos dos atores que estiveram no antigo Depen, defendendo as pautas de fomento da política pública, passaram a exercer essa atividade dentro do CNJ, por meio do PNUD. Trouxe o exemplo do Acordo de Cooperação Técnica-ACT firmado entre as duas instituições em 2018, no qual o antigo Depen repassou valores ao CNJ para a realização de um projeto intitulado Justiça Presente, em que este efetivou parceria com o PNUD.

Entende que essa união ocorrida entre CNJ e Senappen ocorreu muito mais por conta da iniciativa dos atores e do ACT, que por razões legais, que o CNJ/PNUD tinha a expertise em desenvolver políticas públicas e como o repasse do Funpen para o ACT, eles passaram a ter viabilidade financeira.

Recorda que esse acordo ocorreu em momento de mudança de governo (2018/2019) onde as pessoas que não eram das carreiras da Senappen, acabaram saindo do órgão e em seus lugares assumiram servidores de carreira que não tinham experiência em políticas públicas.

Que quanto à participação da Senappen no Projeto Justiça Presente, que até 2020, a Senappen não fazia proposições ou questionamentos, apenas executava, só após a chegada da Diretora Tânia Maria Fogaça é que começou a haver movimentos de maior participação da Senappen no processo, porém, as fases de agenda, formulação e decisão das políticas já havia passado, e a fase naquele momento era de implementação.

Pontua que percebe o crescimento em maturidade institucional da Senappen, mas que ainda não se consegue executar as competências, e que na Senappen não há uma compreensão técnica em como se deve gerenciar o Funpen, que a metodologia de repasses continua igual e equivocada, pois não se consegue alterar o estado crítico em que permanecem as prisões.

A pessoa número 4 entrevistada para este Bloco percebe que, na execução penal, não há como delimitar a atuação dos Poderes Judiciário e Executivo, sendo o Judiciário o responsável pelo julgamento e o Executivo pela execução da pena, e que essas atuações se dão durante todo o processo. E que na política de assistência à pessoa presa também é assim, ela recorre ao Judiciário quando precisa, mesmo estando sob responsabilidade do Executivo, no cumprimento da pena. As pautas dos dois Poderes se tocam bastante e deve-se ter uma interlocução bem aproximada.

Quanto à percepção quanto a aceitação do corpo de servidores frente a articulação entre os poderes, a entrevistada entende que, em razão da maior parte dos servidores fazer parte da área finalística - Segurança, a maioria dessas pessoas tem uma atuação muito voltada ao Sistema Penitenciário Federal, mesmo as lotadas nas Diretorias Executiva e de Inteligência, também tem essa visão. E que as Diretorias de Políticas Penitenciárias e de Cidadania e Alternativas Penais é que começam a falar para fora da Senappen, a propor arranjos e fazer articulações. Mas essa é uma visão da minoria. Sua percepção é que uma pessoa que trabalha em uma pauta específica na DIRPP ou DICAP consegue atuar em qualquer outra pauta nessas diretorias, porque já conseguiu entender como funciona trabalhar em rede.

Há, portanto, em razão da dimensão Maturidade Institucional desta variável, uma resistência e não reconhecimento por parte do corpo de servidores, em realizar Políticas Penais em parceria com outros atores e poderes. Considerando a aderência à nossa hipótese, entendemos que o relacionamento entre os Poderes neste Bloco, demonstra uma baixa influência em Maturidade Institucional.

SEÇÃO 4 (1ª PARTE).

A dimensão das Variáveis Independentes em relação a elas mesmas.

4.1 ORIENTAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL (OPI)

4.1.1 PERFIL DA ALTA GESTÃO

Nas seções anteriores foi possível observar que o perfil da alta gestão da Senappen apresenta afinidade ao perfil político do Ministro da Justiça, uma vez que é escolhido por este, assim como ao nome do Ministério, que ao longo dos anos foi sendo alterado de Ministério da Justiça e Cidadania, para Ministério da Justiça, Ministério Extraordinário

da Segurança Pública e atualmente para Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Conforme a dimensão Orientação Político-Institucional, o perfil dos dirigentes máximos descritos mantém relação às carreiras de origem e isto trouxe impactos. Na atuação do Diretor-Geral Defensor Público do Estado (2014-2016), que participou da CPI do Sistema Carcerário em 2015, é possível verificar uma problematização do sistema prisional,

(...) não basta criar mais vagas para resolver o problema do sistema carcerário brasileiro (pois a criação de vagas é acompanhada pelo crescimento da população prisional), sendo necessário pensar em meios de reduzir a prisão e promover o desencarceramento responsável, até mesmo para evitar que jovens primários e sem conexão com as redes de crime organizado acabem sendo recrutados, na prisão, por essas redes.

No âmbito da saúde, ele completa:

(...) que foi aprovada, em 2014, por meio de uma portaria interministerial, do Ministério da Justiça e do Ministério da Saúde, a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional, que busca levar a rede do SUS de atenção básica para o sistema prisional, com tabelas diferenciadas.

Em contraposição, a atuação do Diretor-Geral Delegado de Polícia Federal (2019-2020), demonstra um perfil mais voltado a políticas de construção de vagas, não necessariamente vinculadas a qualidade das vagas, como se observa em notícia publicada no Portal do MJSP sobre a divulgação dos dados do Sisdepen 2019, em 17 de janeiro de 2019:

“Este ano, o Depen vai investir junto com os estados muito em reformas em unidades prisionais, que é a maneira mais rápida de se criar vagas. Aproveitar o que já existe e criar mais algumas instalações para os presos, como uma cama a mais por cela. Beliches que podem virar as treliches para a gente acomodar melhor a população prisional”, disse o diretor-geral do Depen, Fabiano Bordignon.

Na mesma notícia, consta que o então Presidente da República, Jair Bolsonaro, em sua rede social, afirma que o número significa menos bandidos nas ruas, conforme Figura 3.

Figura 3



Fonte: Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Os exemplos trazidos corroboram a hipótese que as carreiras de origem dos dirigentes máximos interferem na orientação político-institucional do Órgão e que esta orientação impacta os processos decisórios, como os Projetos Estratégicos.

4.1.2 PROJETOS ESTRATÉGICOS

Nos três blocos descritos, houve dois PE e, por conseguinte, duas publicações com projetos estratégicos, a primeira 2016-2019, com seis projetos, e a segunda 2020-2023, com cinco projetos. O que merece destaque é o fato de quatro projetos permanecerem os mesmos, apesar de estarem relacionados a Objetivos Estratégicos diferentes, sendo estes: **Aprimorar a gestão do sistema prisional** o primeiro e **Promover uma Execução Penal justa que viabilize a reintegração social** o segundo.

Quadro 5 - Objetivos Estratégicos 2016-2019 e 2020-2023 (5)		
	2016-2019	2020-2023
Objetivo Estratégico	Aprimorar a gestão do sistema prisional	Promover uma Execução Penal justa que viabilize a reintegração social

1	Rede Nacional de Inteligência Penitenciária	Rede Nacional de Inteligência Penitenciária - RENIPEN
2	Aprimoramento do monitoramento das visitas no Sistema Penitenciário Federal	Fomento ao trabalho remunerado no sistema prisional
3	Maximização da geração de vagas em unidades prisionais	Maximização da geração de vagas em unidades prisionais
4	Desenvolvimento de projetos padronizados para unidades penais, desenvolvimento e implementação do Building Information Modeling – BIM	Desenvolvimento de projetos padronizados para unidades penais, desenvolvimento e implementação do Building Information Modeling – BIM
5	Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional – SISDEPEN	Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional – SISDEPEN
6	Força de Cooperação Penitenciária	

Fonte: elaborada pela autora.

Não se verifica, em nenhum dos dois períodos, projetos direcionados à melhoria das condições das pessoas presas, exceto o projeto de fomento ao trabalho remunerado, no segundo período. Entretanto, há que se considerar que a existência da ferramenta Planejamento Estratégico e os Projetos Estratégicos trouxe ganhos para o Órgão e demonstra uma evolução, na medida em que existe um planejamento de ações e gastos, especialmente após a criação da Carteira de Políticas Públicas, em que há instrumentos de avaliação de Políticas Públicas, para garantir efetividade às ações.

4.2 MATURIDADE INSTITUCIONAL (MI)

4.2.1 RECURSOS OPERACIONAIS

Recursos Físicos: a evolução quanto aos recursos físicos da Senappen foi uma crescente ao longo dos anos. Melhoria nas condições de trabalho, com equipamentos e instalações adequadas favorecem melhores resultados, assim como interferem na qualidade de vida dos servidores³³.

Recursos Estruturais: ao longo dos anos também pôde ser verificada a melhoria na estrutura organizacional da Senappen. A

³³ Importante registrar que essa análise se refere à estrutura física da Sede da Senappen e não às Unidades Prisionais Federais.

criação de uma Diretoria de Inteligência e de Cidadania e Alternativas Penais sinaliza o investimento político nestas duas áreas, além da extinção do Departamento Penitenciário Nacional e criação da Secretaria Nacional de Políticas Penais.

Entretanto, há uma distribuição desigual dos servidores pelas Diretorias. Primeiro quanto à DIREX frente à DIRPP. E depois da DICAP frente à DIRPP, que são as duas Diretorias com competência para elaboração de Políticas Penais a nível nacional. Isto, possivelmente, tem efeito nas ações desenvolvidas na Senappen, considerando a dimensão Maturidade Institucional.

Recursos Financeiros:

Os valores do Funpen referentes aos repasses voluntários entre os anos 2016 e 2023, foram:

R\$ 8.574.205.034,00 (Soma de valores Autorizados);

R\$ 5.536.573.836,83 (Soma de valores Empenhados) e

R\$ 3.265.759.276,65 (Soma de valores Pagos).

Estes valores são referentes a todas as Políticas Públicas escolhidas pela Senappen no período indicado. Podemos observar que apenas, aproximadamente, 34% dos valores autorizados, foram efetivamente pagos, demonstrando uma baixa capacidade de concretizar as ações.

Força de Trabalho: ao longo do referencial teórico discutido nos capítulos anteriores, das entrevistas realizadas e dos documentos analisados, chega-se ao entendimento que a formação inicial do corpo de servidores da Senappen deve contar uma Matriz de Formação que inclua disciplinas que discutam e preparem os servidores para atuação em Políticas Penais com abordagens reflexivas interdisciplinares e que busquem a superação da dicotomia entre Segurança e Garantia de Direitos. Indispensável também que, neste percurso formativo inicial, também se inclua a busca por perfis de servidores que o Órgão precisa: pessoas que pensem no macro e compreendam que o sistema penitenciário brasileiro tem especificações muito diversas do sistema penitenciário federal.

4.2.2 RELACIONAMENTO JUDICIÁRIO E EXECUTIVO

Por meio das entrevistas, percebeu-se que existe no corpo de servidores uma resistência em trabalhar em rede, principalmente quando os atores externos cobram ações mais voltadas a Políticas Alternativas ao encarceramento e às chamadas Assistências. O Poder Judiciário foi citado como órgão indispensável, entretanto, o relacionamento entre os poderes não aconteceu de forma natural ou por exigência legal, mas porque havia atores que estiveram no antigo Depen defendendo as pautas de fomento da política pública e passaram a exercer essa atividade dentro do CNJ, por meio do PNUD.

A partir dos pontos analisados, passamos ao preenchimento do quadro 6 a seguir, sugerido no final do Capítulo 2.

Quadro 6 - Variáveis Independentes				
	VARIÁVEIS INDEPENDENTES	Bloco 1	Bloco 2	Bloco 3
OPI	Perfil da Alta Gestão	Médio	Baixo	Médio
	Projetos Estratégicos	Médio	Alto	Alto
MI	Recursos Operacionais (recursos físicos/estruturais)	Médio	Baixo	Alto
	Recursos Operacionais (recursos financeiros)	Baixo	Médio	Alto
	Recursos Operacionais (força de trabalho)	Alto	Baixo	Baixo
	CI (Relacionamento Poder Executivo X Poder Judiciário)	Baixo	Baixo	Baixo

Fonte: elaborada pela autora.

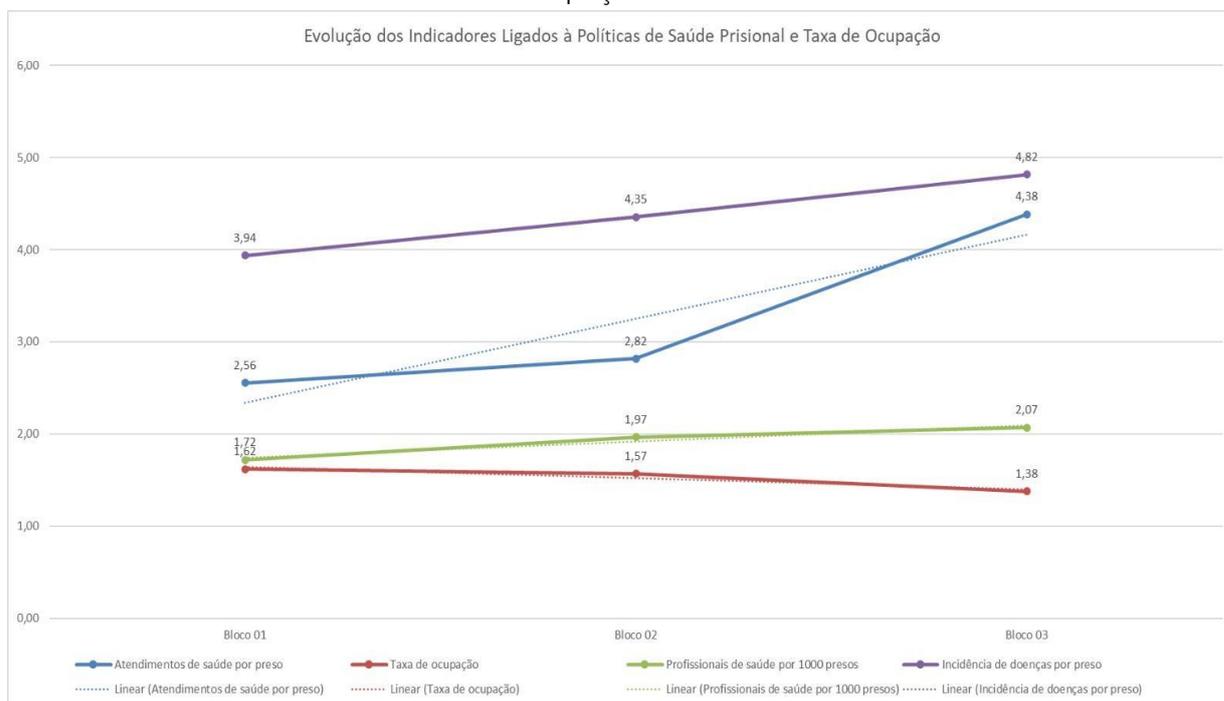
As V.I.s podem ser vistas aqui de duas formas: por cada V.I em cada bloco, individualmente (acima); e analisando todas as variáveis do bloco, por meio de uma “média”, o que nos traz o seguinte resultado: bloco 1, Médio; bloco 2, Baixo e bloco 3: Alto.

SEÇÃO 4 (2ª PARTE).

A dimensão das Variáveis Independentes em relação às Variáveis Dependentes.

A partir do Quadro 6, o gráfico a seguir, já apresentado no Capítulo 2, será analisado para a verificação da nossa hipótese que sugere que o cenário da Senappen apresenta relação direta com os números apresentados no gráfico:

Gráfico 8 - Evolução dos Indicadores Ligados a Políticas de Saúde Prisional e Taxa de Ocupação



Fonte: elaborada pela autora; SISDEPEN.

Inicialmente, quanto à V.D. Superlotação, podemos observar que a maior taxa de ocupação se apresenta no bloco 1, quando o índice de qualidade da Senappen apresenta um grau médio, considerando as V.I. de forma geral no período. Quanto às Políticas de Saúde, a taxa de profissionais por cada mil presos, apresenta o menor índice dos 3 blocos. As taxas de atendimentos de saúde por preso e o índice de doenças são diretamente relacionadas a taxa de profissionais e a de ocupação, que, conforme apontado ao final do Capítulo 2, há uma alta probabilidade de correlação de que, quanto menos superlotação, mais atendimentos, mais profissionais de saúde e mais doenças são verificadas (testadas).

A segunda menor taxa de ocupação, apresenta-se no bloco 2, quando o índice de qualidade da Senappen apresenta um grau baixo, considerando as V.I. de forma geral no período. Os dados de saúde permanecem indo na direção “oposta” visualmente, mas qualitativamente apresentam uma evolução na taxa de profissionais por cada mil presos e de doenças verificadas (testadas) e de atendimento de saúde, com o segundo melhor índice dos 3 blocos. As taxas de atendimento de saúde por presos e índice de doenças seguem relacionadas à taxa de profissionais e a de ocupação.

A menor taxa de ocupação, apresenta-se no bloco 3, quando a Senappen apresenta um índice de qualidade de grau alto, considerando as V.I. de forma geral no período. Os dados de saúde vão na mesma direção, apresentando o melhor índice em números de profissionais, de doenças testadas e de atendimentos de saúde.

Observando-se o Quadro 6, verifica-se que o cenário mais favorável na Senappen em termos de O.P.I. e M.I. é no bloco 3, de forma geral, no qual realmente houve os melhores resultados em redução da superlotação e melhoria das condições das pessoas presas. Entretanto, ele não se verifica nos blocos 1 e 2.

Ao que parece, todavia, algumas variáveis independentes seguem mais ou menos o que a hipótese previa, ao passo que outras não seguem. A hipótese indicava que os esforços empreendidos pela Senappen não tinham sido suficientes ao enfrentamento da superlotação carcerária e na melhoria das condições das pessoas presas no sistema prisional brasileiro, pelo aparente desalinhamento deste objetivo e as Orientações político-institucional e o Contexto institucional (maturidade institucional), que se divide em Recursos Operacionais e o contexto da relação entre Poder Executivo Federal e Poder Judiciário.

Para fazer uma análise sobre a diferença de comportamento entre as V.I. frente ao cenário das V.D., vamos utilizar o quadro abaixo, no qual abordaremos a 1ª V.D Superlotação.

Quadro 7 - Variáveis Independentes e Dependente (Superlotação)

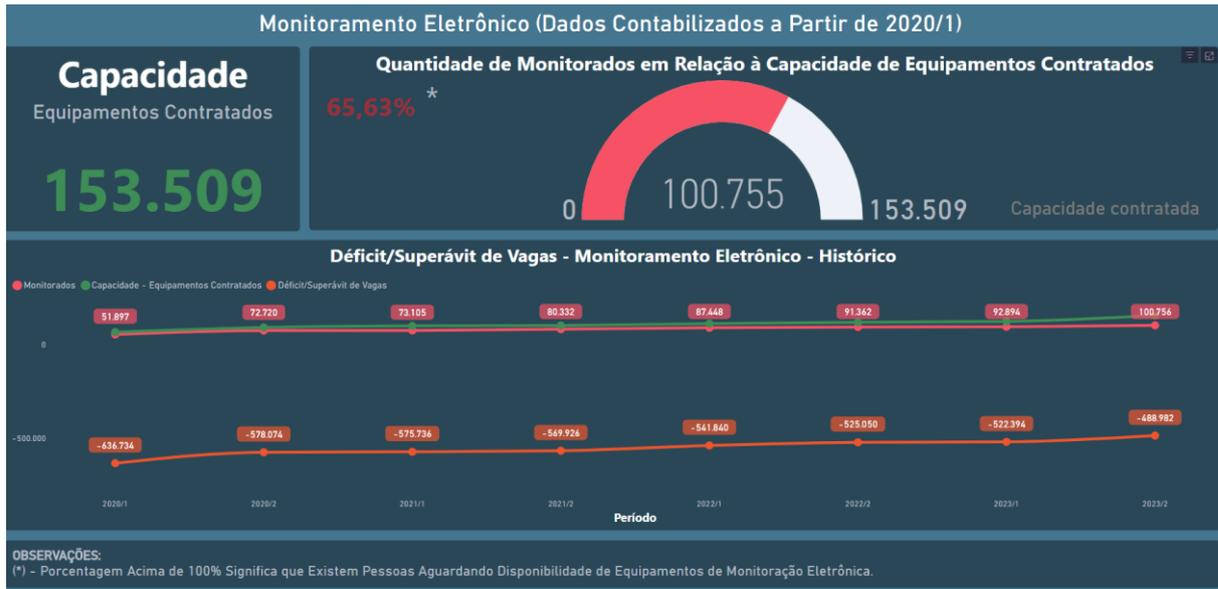
	VARIÁVEIS INDEPENDENTES	VARIÁVEL DEPENDENTE: SUPERLOTAÇÃO		
		Médio	Baixo	Médio
OPI	Perfil da Alta Gestão	Médio	Baixo	Médio
	Projetos Estratégicos	Médio	Alto	Alto
MI	Recursos Operacionais (recursos físicos/estruturais)	Médio	Baixo	Alto
	Recursos Operacionais (recursos financeiros)	Baixo	Médio	Alto
	Recursos Operacionais (força de trabalho)	Alto	Baixo	Baixo
	CI (Relacionamento Poder Executivo X Poder Judiciário)	Baixo	Baixo	Baixo

Fonte: elaborado pela autora.

Na representação acima, podemos observar que há 2 (duas) V.I. que se mostram em alta no melhor cenário dos dados de Superlotação: Projetos Estratégicos e Recursos Financeiros, nos blocos 2 e 3, mostram uma tendência de alta no melhor cenário dos dados de Superlotação: Projetos Estratégicos e Recursos Financeiros, nos blocos 2 e 3.

Entretanto, não verificamos a mesma tendência quanto às demais, não nos parecendo que tenham apresentado resultados consideráveis. Podemos aferir também que, no período em que esta V.D. estava com os piores resultados, no bloco 1, Recursos Financeiros também apresentou seu pior resultado, ratificando o entendimento.

Devemos considerar que fatores externos à Senappen tenham contribuído para a diminuição da superlotação. Os dados publicados pelo SISDEPEN, Figura 4 abaixo, mostram que o número de pessoas utilizando o Monitoramento Eletrônico, passou de 51.897 (cinquenta e um mil, oitocentos e noventa e sete) em 2020/1, para 100.756 (cem mil, setecentos e cinquenta e seis) em 2023/2, quase dobrando o número, ao mesmo tempo em que o déficit de vagas diminuiu.

Figura 4 - Monitoramento Eletrônico.

Fonte: SISDEPEN.

Dentre as razões para que a taxa de ocupação tenha reduzido, podem ser citadas as medidas de desencarceramento possíveis de acordo com as leis brasileiras e jurisprudência do STF. Listamos abaixo os artigos e decisões do legislativo e judiciário no quesito de medidas desencarceradoras, sendo:

- a) **Art. 66 - LEP: Cabe ao juiz da execução, V – determinar: a) a forma de cumprimento da pena restritiva de direitos e fiscalizar sua execução;**
- b) **Art 146-B - LEP: O juiz poderá definir a fiscalização por meio da monitoração eletrônica quando: II - autorizar a saída temporária no regime semiaberto; IV - determinar a prisão domiciliar; VI - aplicar pena privativa de liberdade a ser cumprida nos regimes aberto ou semiaberto, ou conceder progressão para tais regimes; VII - aplicar pena restritiva de direitos que estabeleça limitação de frequência a lugares específicos; VIII - conceder o livramento condicional.**
- c) **Art 139, XI do CPP: Utilização da monitoração eletrônica antes do julgamento como medida cautelar;**
- d) **Súmula vinculante 56, STF: A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.620/RS.**
- e) **RE 641.320/RS: “(...) c) havendo déficit de vagas, deverá determinar-se: ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao**

sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas”

Para fazer a análise sobre a diferença de comportamento entre as V.I. frente ao cenário das V.D., vamos utilizar o quadro 8 abaixo, no qual abordaremos a 2ª V.D., Políticas de Saúde:

Quadro 8 - Variáveis Independentes e Dependente (Políticas de Saúde)				
	VARIÁVEIS INDEPENDENTES	VARIÁVEL DEPENDENTE: POLÍTICAS DE SAÚDE		
OPI	Perfil da Alta Gestão	Médio	Baixo	Médio
	Planejamento Estratégico	Médio	Alto	Alto
MI	Recursos Operacionais (recursos físicos/estruturais)	Médio	Baixo	Alto
	Recursos Operacionais (recursos financeiros)	Baixo	Médio	Alto
	Recursos Operacionais (força de trabalho)	Alto	Baixo	Baixo
	CI (Relacionamento Poder Executivo X Poder Judiciário)	Baixo	Baixo	Baixo

Fonte: elaborado pela autora.

Podemos observar que o cenário apresentado na análise da 1ª V.D. se repete nesta variável de Políticas de Saúde. Na representação acima, observa-se o mesmo comportamento ocorrido na 1ª V.D., em que há 2 (duas) V.I. que mostram uma tendência de alta no melhor cenário dos dados das Políticas de Saúde: Projetos Estratégicos e Recursos Financeiros, nos blocos 2 e 3.

Entretanto, assim como visto na 1ª V.D., não verificamos a mesma tendência quanto às demais V.I., não nos parecendo que tenham apresentado resultados consideráveis com tendência de resultados direto nas Políticas de Saúde. Podemos aferir também que, no período em que esta V.D. estava com os piores resultados, bloco 1, Recursos Financeiros também apresentava o seu pior resultado, ratificando o entendimento.

Por fim, somando-se à correlação entre a diminuição da superlotação e a melhoria das condições das pessoas presas, já abordada anteriormente, é necessário analisar as Políticas de Saúde



frente a elas mesmas, pois o número de profissionais de saúde registra correlação também com o aumento dos atendimentos e de doenças testadas.





5

5

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho foram descritas e analisadas quais condições institucionais e contextuais estão associadas à atuação da Senappen no enfrentamento da superlotação carcerária e na melhoria das condições das pessoas presas. O estudo teve como ponto de partida a decisão cautelar proferida pelo STF que, em setembro de 2015, julgou, por meio de uma ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 (ADPF 347), e considerou o sistema carcerário brasileiro como “Estado de Coisas Inconstitucional”. Em essência, o julgamento se deu em razão da ocorrência de violação massiva de direitos fundamentais dos presos, resultante de ações e omissões dos Poderes Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal, considerando o quadro de superlotação carcerária e das condições degradantes das prisões do país (Brasil, 2016).

A hipótese sugerida foi a de que os esforços empreendidos pela Senappen não tenham sido suficientes ao enfrentamento da superlotação carcerária e melhoria das condições das pessoas presas no sistema prisional brasileiro pelo aparente desalinhamento deste objetivo e as Orientações político-institucional e o Contexto institucional da Senappen (maturidade institucional), que se divide em recursos operacionais e o contexto da relação entre Poder Executivo Federal e Poder Judiciário.

O estudo teve como objetivo compreender os contextos da Senappen para tentar explicar se as estratégias do Poder Executivo Federal foram suficientes para superar o ECI, quanto à superlotação e a melhoria das condições das pessoas presas, entre os anos de 2015 e 2023.

Ao longo da pesquisa foram identificadas questões que caminhavam em paralelo ao objetivo proposto inicialmente. Além da compreensão que os esforços empreendidos pela Senappen não foram suficientes ao enfrentamento da superlotação carcerária e melhoria das condições das pessoas presas no sistema prisional brasileiro pelo aparente desalinhamento deste objetivo e as variáveis estudadas, também o foram em razão do papel que a Senappen exerce, que é de

fomentador de políticas e não de gestão direta das políticas penais estaduais.

Dentre os achados da pesquisa, foram observadas questões distintas sobre as variáveis independentes e as dependentes. Nas V.I., quanto a elas mesmas, foi observado ao longo dos anos um caráter não linear, de avanços e recuos, onde não se pode falar em evolução institucional, e sim transformação institucional. E as variáveis elegidas e trabalhadas na dissertação deixaram isso claro. Como consequência disso, não há que se falar em manuais prontos ou "receitas de bolo" para o papel da Senappen de fomentadora de políticas públicas no país, porque cada Secretaria estadual estará, muito provavelmente, no seu próprio "momento" institucional, o qual não se encontrará necessariamente alinhado ao da própria Senappen.

Essa complexidade no papel de fomentador se reflete também nos resultados do próprio fomento, i.e., as próprias variáveis dependentes do estudo. Ora, se o momento institucional tende a não ser alinhado, é natural se esperar que também os resultados dessa atividade complexa de fomentador de políticas públicas também nem sempre se alinhem àquilo que se almeja de melhor para a política pública. Isso é dizer que, muito embora a Senappen esteja preparada para atuar, a complexidade do meio de atuação revela a interferência de outros condicionantes no comportamento dos resultados, como é o caso das variáveis dependentes da dissertação.

Entretanto, duas V.I. apresentaram resultados consideráveis com tendência de resultados diretos nos dados da Superlotação e Políticas de Saúde: Projetos Estratégicos e Recursos Financeiros. Em que pese a relevância do resultado encontrado por meio do modelo analítico adotado, as variáveis consideradas de baixo grau de influência às dimensões propostas, também apresentam questões importantes e dignas de notas.

A primeira delas é quanto ao Perfil da Alta Gestão que, como foi visto, assume características da carreira de origem de quem ocupa o cargo máximo da Secretaria. Na nossa visão, o fortalecimento da maturidade do órgão, a clareza da missão institucional e o perfil humanista necessário por quem ocupa espaços de poder, principalmente nos serviços penais, contribui para que haja cada vez menos impactos a cada alternância da Alta Gestão.

A segunda delas está relacionada à Força de Trabalho. Se a realidade da Senappen é contar com a Polícia Penal Federal como principal força de trabalho em toda a sua estrutura e não apenas nos estabelecimentos penais federais e na Diretoria do Sistema Penitenciário Federal, é necessário reformular o conceito dos CFP e sua Matriz Curricular. A dicotomia entre a formação inicial dos servidores e os trabalhos realizados traz um peso às relações interpessoais e fomenta o pensamento dualista que pouco contribui com o resultado efetivo dos trabalhos.

A terceira nota está relacionada aos Recursos Estruturais. No cenário macro, houve uma evolução na estrutura da Senappen: atualização do status para Secretaria e criação de uma Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais. Entretanto, a distribuição desigual da força de trabalho tende a impactar o resultado das ações desenvolvidas.

A quarta nota está relacionada à relação entre CNJ e Senappen. As falas registradas nas entrevistas sugerem uma resistência na formulação de Políticas Penais em cooperação com o Poder Judiciário (CNJ), entretanto, devemos considerar nesta relação a desigualdade entre esses poderes, no qual o Judiciário é muito mais estruturado e com cargos mais respeitados, e o Executivo, com carreiras que carregam em seu histórico ações em desconformidade com a finalidade constitucional, estigmatizadas, reduzidas e com uma formação aquém do necessário.

Como sugestão de agenda ao final desta pesquisa, nos parece que a Senappen deve considerar definir, fortalecer e alinhar o propósito do órgão, considerando a atividade de fomentador de Políticas Penais em âmbito nacional e que o Perfil da Alta Gestão deve refletir essas características; que a Força de Trabalho deve seguir também este alinhamento com uma formação inicial que abranja todas as competências a serem desenvolvidas e que a distribuição deste pessoal seja menos desigual.

Por fim, nos parece que tanto à Senappen quanto às Secretarias de Administração Penais dos Estados, o direcionamento de esforços para melhoria/criação de Projetos Estratégicos e boas estratégias de gastos e investimentos dos Recursos Financeiros contribuem de forma direta para a diminuição da Superlotação e melhoria das Políticas de Saúde, devendo ser priorizados.

Desta forma, como sugestão de agenda estadual, podemos destacar a criação e fortalecimento de projetos estratégicos e carteira de políticas públicas para a área dos serviços penais que estejam alinhados à ADPF 347 e melhoria de estratégias de gastos dos Recursos Financeiros.

Uma das questões enfrentadas ao longo deste trabalho está relacionada à dificuldade de encontrar parâmetros de aferição da qualidade das vagas, por ausência de um índice ou modelo de qualidade. A avaliação de políticas públicas é fase indispensável para a medição dos resultados e direcionamento responsável de recursos, e as políticas penais não devem ser uma exceção. Para a Senappen, no âmbito das suas competências como órgão fomentador de políticas, a sugestão é a criação de instrumento capaz de medir a qualidade e avaliar os serviços, uma vez que só é possível gerenciar o que se consegue medir.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao capítulo VI do livro XI de “O espírito das leis”. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 97, n. 868, p. 53-68, fev. 2008.

BRASIL. Modelo de Maturidade Correlacional 3.0. **Gov.br**, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/acoes-e-programas/siscor/modelo-de-maturidade-correcional>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Serviços e informações do Brasil. **Gov.br**, [2024]. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde Prisional. **Gov.br**, [2024]. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/pnaisp>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Admissão de pessoal. Ministério Público do Estado do Paraná. Concurso Público. Edital n° 1/2017. Legalidade e Registro. Acórdão n° 1542/2019. Relator: Fabio de Souza Camargo. **DETC**, Paraná, n. 2080, 14 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018. 164 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/OF/A3/1D/0E/64A1F6107AD96FE6F18_818_A8/Gestao_riscos_avaliacao_maturidade.pdf. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADPF 347 MC/DF**. Direitos fundamentais dos presos. ADPF. Sistema carcerário. Violação massiva de direitos. Falhas estruturais. Necessidade de reformulação de políticas públicas penais e prisionais. Procedência parcial dos pedidos. Relator: Min. Marco Aurélio. **DJe**: Brasília, 19 fev. 2016a.

BRASIL. Decreto n° 8.668, de 11 de fevereiro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça, remaneja cargos em comissão, aloca funções de confiança e dispõe sobre cargos em comissão e Funções Comissionadas Técnicas mantidos

temporariamente na Defensoria Pública da União. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1-12, 12 fev. 2016b.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Planejamento Estratégico 2015-2019. **Gov.br**, 11 fev. 2016c, 10:52. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/planejamento-estrategico-2024-2027/planejamento-estrategico>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Projetos Estratégicos 2015-2019. **Gov.br**, 2016d. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/planejamento-estrategico-2024-2027/planejamento-estrategico/pdfs-planejamento-estrategico/repactuacao-carteira_projetos_estrategicos_v8-1.pdf. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Portaria nº 1.500, de 16 de Setembro de 2015. Aprova o Planejamento Estratégico do Ministério da Justiça para o quinquênio 2015-2019. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 179, p. 33, 18 set. 2015. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/243/1/PRT_GM_2015_1500.pdf. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Realidade do Sistema Carcerário Brasileiro**. Relatório Final. Brasília, ago. 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça. Defensor público de SP é o novo diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional. **Gov.br**, Brasília, 20 maio 2014, 14:14. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/defensor-publico-de-sp-e-o-novo-diretor-do-depen>. Acesso em: 17 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Defensor público de SP é o novo diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional. **Gov.br**, 20 maio 2014, 14:14. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/defensor-publico-de-sp-e-o-novo-diretor-do-depen>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL et. al. **CPI Sistema Carcerário**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 620 p. (Série ação parlamentar; n. 384).

BRASIL. Lei nº 7.210 de 11 de Julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 10227, 13 set. 1984.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **(Syn)thesis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23–32, 2012.

BONIFÁCIO, Robert; ROCHA, Claudiney. Superlotação Carcerária e Custo Penitenciário no Brasil Pós-Estado De Coisas Inconstitucional (2015-2018). **Direito Público**, [S. l.], v. 17, n. 95, p. 316–341, 2020.

CORTE IDH. **Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2018**. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. 2018. 29p. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_03_por.pdf. Acesso em: 16 jul. 2024.

CNJ. Justiça Presente. **CNJ**, [2024]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/justica-presente/>. Acesso em: 20 set. 2024

CNJ. Sistema Carcerário, Execução Penal e Medidas Socioeducativas. **CNJ**, Brasília, [2024]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/>. Acesso em: 16 jul. 2024.

CNJ. **O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois**: Balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347. 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio_ECI_1406.pdf. Acesso em: 17 jul. 2024.

FERREIRA, Carolina Cutrupi. **Política penitenciária nacional (1976-2018)**: arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística. 2021. 383f. Tese (doutorado CDAPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2021.

GARCIA, Luciana Silva. **“Eles estão surdos”**: relações entre o Poder Executivo e o sistema de justiça sobre graves violações de Direitos Humanos. 2017. 449 f., il. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. 385 p. il.

_____. Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016.

KOERNER, Andrei. Ativismo Judicial?: Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. **Novos Estudos CEBRAP**, 96, p. 69-85, jul. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002013000200006>. Acesso em: 17 ago. 2024.

LINKEDIN. Perfil de Tacio Muzzi. **LinkedIn**, [2024]. Disponível em: <https://tinyurl.com/5fnjfw6r>. Acesso em: 20 set. 2024.

LINKEDIN. Perfil de Fabiano Bordignon. **LinkedIn**, [2024]. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdzfnkpu>. Acesso em: 20 set. 2024.

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**, v. 15, n. 2, p. 1–37, 2019.

NUNES, Walter. Sistema Penitenciário Federal: o regime prisional de líderes de organizações criminosas. **Revista Brasileira de Execução Penal – RBEP**, v. 1, n. 2, jul./dez. 2020.

POMPEU, Ana. Podemos regredir em 150 anos na área da segurança pública. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 11 nov. 2018, 7:00. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-nov-11/entrevista-reno-vitto-defensor-publico-ex-diretor-depen/>. Acesso em: 20 set. 2024.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS. Dados estatísticos do Sistema Penitenciário. **SENAPPEN**, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/yuxeca57>. Acesso em: 20 set. 2024.

SENE, Soraia. Tânia Fogaça é a nova diretora-geral do Departamento Penitenciário Nacional (Depen). **Mira Policial**, São Paulo, 18 maio 2020. Disponível em: <https://www.mirapolicial.com.br/tania-fogaca-e-a-nova-diretora-geral-do-departamento-penitenciario-nacional-depen/>. Acesso em: 17 jul. 2024.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. **Uma história da desigualdade, a concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926-2013)**. São Paulo: Hucitec, 2018. 424p.



APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICES

ANEXO A – DADOS

Tabela 5 - Dados Quanto à Taxa de Ocupação

Bloco	Referência	Capacidade	População	Taxa de Ocupação
Bloco 01	Dez/2016	405718	667717	1,65
Bloco 01	Jun/2017	415891	666094	1,60
Bloco 02	Dez/2017	419808	673770	1,60
Bloco 02	Jun/2018	428012	687918	1,61
Bloco 02	Dez/2018	439194	702651	1,60
Bloco 03	Jun/2019	442400	720001	1,63
Bloco 03	Dez/2019	441316	711375	1,61
Bloco 03	Jun/2020	445822	664386	1,49
Bloco 01	Dez/2020	454895	667619	1,47
Bloco 02	Jun/2021	471407	674163	1,43
Bloco 02	Dez/2021	465842	670627	1,44
Bloco 02	Jun/2022	465420	652489	1,40
Bloco 03	Dez/2022	478096	643137	1,35
Bloco 03	Jun/2023	482875	644794	1,34
Bloco 03	Dez/2023	489075	644833	1,32

Fonte: SISDEPEN

Tabela 6 - Dados Quanto à Taxa de Atendimento de Saúde

id_ciclo	bloco	Referência	Taxa de atendimento de saúde
1	Bloco 01	Dez/2016	2,61
2	Bloco 01	Jun/2017	2,70
3	Bloco 01	Dez/2017	2,36
4	Bloco 02	Jun/2018	2,48
5	Bloco 02	Dez/2018	2,25
6	Bloco 02	Jun/2019	2,81
7	Bloco 02	Dez/2019	3,17
8	Bloco 02	Jun/2020	3,09
9	Bloco 02	Dez/2020	3,10
10	Bloco 03	Jun/2021	3,37
11	Bloco 03	Dez/2021	4,30
12	Bloco 03	Jun/2022	4,76
13	Bloco 03	Dez/2022	4,30
14	Bloco 03	Jun/2023	5,11
15	Bloco 03	Dez/2023	4,51

Fonte: SISDEPEN

ANEXO B - VALORES RELACIONADOS AO PROJETOS ESTRATÉGICOS

Tabela 7 - Valores Repassados do Funpen							
Ano Exer - cício	CADEIA DE VALOR	POLÍTICA PÚBLICA	AÇÃO (DESC.)	PLANO ORÇAMEN-TÁRIO (DESC.)	Soma de AUTORIZAD O	Soma de EMPENHAD O	Soma de PAGO
2023	Gestão da Política Integrada de Segurança Pública	Política de Fortalecimento do Sistema Penitenciário	21BP - Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária	0003 - Modernização e Aparelhamento do Sistema Penitenciário Nacional	104.342.375,00	104.340.863,48	30611031,76
				0004 - Atividade de Segurança e Assistência no Âmbito do Sistema Penitenciário Federal	42.064.066,00	41.158.760,42	25609850,93
		Política de Inteligência Penitenciária	21BP - Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência	0002 - Integração e Modernização dos Sistemas de Informações Penais e Ações de Inteligência	7.945.569,00	7.540.737,68	5185386,44

			Penitenciária	Penitenciária			
		Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso	21BP - Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária	000I - Políticas Voltadas à Garantia de Direitos Sociais às Pessoas Privadas de Liberdade, Grupos Vulneráveis e Vítimas	2.312.044,00	2.312.043,19	0
				000J - Política de Educação da Pessoa Privada de Liberdade	2.223.800,00	2.223.725,00	0
				000L - Políticas de Enfrentamento ao Superencarceramento	47.325.980,00	47.323.978,15	0
				000N - Política de Saúde no Sistema Penal	1.468.098,00	1.468.097,84	0
				000O - Política de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional e Seus Familiares	9.133.825,00	9.133.825,00	0

		Política de Valorização do Servidor Penitenciário	00CA - Concessão de Bolsas para o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI	0001 - Pagamento de Bolsa-Formação aos Servidores Integrantes das Carreiras da Polícia Penal	5.000.000,00	4.999.500,00	4999500
Governança, Gestão e Suporte	Gestão e Suporte às Políticas Públicas	2000 - Administração da Unidade	0001 - Outras Despesas Administrativas	39.932.047,00	37.799.694,95	32124367,3	
			0004 - Gestão e Manutenção do Sistema Penitenciário Federal	47.924.567,00	47.611.509,07	36503831,24	
		216H - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos	0000 - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos	300.000,00	300.000,00	260345,58	
		21BP - Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária	0007 - Encargos com a Contratação Excepcional e Temporária	4.797.677,00	4.368.500,00	3599998,04	

	Proteção e Garantia de Direitos do Cidadão	Política de Fortalecimento do Sistema Penitenciário	21BP - Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária	0006 - Conservação da Infraestrutura do Sistema Penal	4.527.186,00	4.527.134,28	242551,43
				0008 - Apoio a Ações Voltadas à Geração de Vagas nos Estabelecimentos Prisionais em Âmbito Nacional	140.158.443,00	140.158.440,90	1979669,81
		Política de Obras Penitenciárias	00R3 - Racionalização e Modernização do Sistema Penal	0003 - Repasses para Obras no Sistema Penitenciário	101.970.915,00	101.970.913,42	101970913,4
		Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso	21BP - Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária	0001 - Políticas Voltadas à Promoção da Cidadania da Pessoa Presa, Internada e Egressa e Fortalecimento de Participação e Controle Social	9.990.941,00	8.963.948,24	2851986,92

				000M - Política de Trabalho no Sistema Penal	13.645.607,0 0	13.618.031,00	0
		Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso - Eixo: Mulheres e LGBTQIA+	21BP - Aprimoram ento do Sistema Penitenciári o Nacional e Incentivo ao Desenvolvi mento da Inteligência Penitenciári a	000A - Políticas Voltadas às Mulheres Presas, Internadas e Egressas	5.914.123,00	5.914.121,09	0
		Política de Valorização do Servidor Penitenciári o	2000 - Administra ção da Unidade	0002 - Capacitaçã o, Saúde e Qualidade de Vida dos Servidores do Sistema Penal	8.496.967,00	8.424.573,16	2018622,9 7
2023 Total					599.474.230, 00	594.158.396, 87	2479580 55,8
2022	Gestão da Política Integrada de Segurança Pública	Política de Fortalecim ento do Sistema Penitenciári o	21BP - Aprimoram ento do Sistema Penitenciári o Nacional e Incentivo ao Desenvolvi mento da Inteligência Penitenciári a	0003 - Modernizaç ão e Aparelham ento do Sistema Penitenciári o Nacional	63.066.153,0 0	35.967.083,4 0	0
				0004 - Administra ção do Sistema	64.242.095,0 0	58.186.417,70	44779421 ,05

				Penitenciário			
		Política de Inteligência Penitenciária	21BP - Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária	0002 - Integração e Modernização dos Sistemas de Informações Penais e Ações de Inteligência Penitenciária	51.261.130,00	33.761.121,66	521947,56
Governança, Gestão e Suporte	Gestão e Suporte às Políticas Públicas	2000 - Administração da Unidade	0001 - Outras Despesas Administrativas	43.374.083,00	40.554.372,72	33421811,4	
		216H - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos	0000 - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos	300.000,00	218.892,97	195708,77	
		21BP - Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária	0007 - Encargos com a Contratação Excepcional e Temporária	4.631.218,00	4.568.823,65	4178227,26	
	Política de Obras Penitenciárias	15F7 - Construção da Sede do Departamento	0000 - Construção da Sede do Departamento	108.041,00	-	0	

			Peninteciário Nacional - DEPEN	Peninteciário Nacional - DEPEN			
			15OH - Construção da Penitenciária Federal em Charqueadas - RS	0000 - Construção da Penitenciária Federal em Charqueadas - RS	30.000,00	-	0
	Proteção e Garantia de Direitos do Cidadão	Política de Fortalecimento do Sistema Penitenciário	21BP - Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária	0006 - Conservação da Infraestrutura do Sistema Penal	89.956.974,00	46.455.962,03	1309981,42
				0008 - Ampliação de Estabelecimentos Prisionais e Gerenciamento do Contrato com a Mandatária da União	29.090.774,00	28.889.755,18	751872,14
		Política de Obras Penitenciárias	00R3 - Racionalização e Modernização do Sistema Penal	0003 - Repasses para Obras no Sistema Penitenciário	55.778.408,00	55.778.407,60	0

		Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso	00R3 - Racionalização e Modernização do Sistema Penal	0001 - Repasses para Promoção da Cidadania e Fortalecimento da Participação e Controle Social	40.680.059,00	28.854.612,70	0
			21BP - Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária	0000 - Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária - Despesas Diversas	1.200.000,00	1.200.000,00	0
				0001 - Políticas Voltadas à Promoção da Cidadania da Pessoa Presa, Internada e Egressa e Fortalecimento de Participação e Controle Social	101.082.333,00	55.335.783,99	6379158,39
		Política de Promoção da Cidadania	00R3 - Racionalização e Modernização	0004 - Repasses para Promoção	3.796.000,00	3.796.000,00	0

		do Preso e do Egresso - Eixo: Mulheres e LGBTQIA+	ção do Sistema Penal	da Saúde Menstrual			
			21BP - Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária	0009 - Políticas Voltadas às Crianças na Primeira Infância	30.200,00	30.199,62	0
				000A - Políticas Voltadas às Mulheres Presas, Internadas e Egressas	60.000,00	-	0
		Política de Valorização do Servidor Penitenciário	2000 - Administração da Unidade	0002 - Capacitação, Saúde e Qualidade de Vida dos Servidores do Sistema Penal	14.724.000,00	8.546.706,32	7916236,1
			21BP - Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária	0005 - Estudos e Pesquisas sobre a Temática Prisional	991.000,00	990.622,02	990622,02

2022 Total					564.402.468,00	403.134.761,56	100444986,1
2021	Gestão da Política Integrada de Segurança Pública	Política de Fortalecimento do Sistema Penitenciário	21BP - Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária	0003 - Modernização e Aparelhamento do Sistema Penitenciário Nacional	57.591.525,00	57.591.523,41	4130934,15
				0004 - Administração do Sistema Penitenciário	59.727.152,00	56.952.506,87	38210272,12
		Política de Inteligência Penitenciária	21BP - Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária	0002 - Integração e Modernização dos Sistemas de Informações Penais e Ações de Inteligência Penitenciária	1.675.116,00	1.591.116,00	1591116
	Governança, Gestão e Suporte	Gestão e Suporte às Políticas Públicas	2000 - Administração da Unidade	0001 - Outras Despesas Administrativas	32.847.915,00	27.788.601,23	19510430,22
			216H - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia	0000 - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia	300.000,00	300.000,00	223458,41

			Agentes Públicos	Agentes Públicos			
		Política de Obras Penitenciárias	15F7 - Construção da Sede do Departamento Peninteciário Nacional - DEPEN	0000 - Construção da Sede do Departamento Peninteciário Nacional - DEPEN	1.000.000,00	-	0
			15OH - Construção da Penitenciária Federal em Charqueadas- RS	0000 - Construção da Penitenciária Federal em Charqueadas- RS	1.000.000,00	-	0
Proteção e Garantia de Direitos do Cidadão	Política de Fortalecimento do Sistema Penitenciário	00R3 - Racionalização e Modernização do Sistema Penal	0002 - Repasses para o Fortalecimento do Sistema Penal	51.996.109,00	51.996.108,63	51996108,63	
	Política de Obras Penitenciárias	00R3 - Racionalização e Modernização do Sistema Penal	0003 - Repasses para Obras no Sistema Penitenciário	40.923.307,00	40.923.306,73	40923306,73	
		155N - Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal	0001 - Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais nos Estados da Federação	244.765.792,00	244.765.555,53	5198816	
			0002 - Adequação Física das	4.745.942,00	4.745.940,66	0	

				Penitenciárias Federais			
		Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso	00R3 - Racionalização e Modernização do Sistema Penal	0001 - Repasses para Promoção da Cidadania e Fortalecimento da Participação e Controle Social	44.335.975,00	44.266.974,13	42828147,41
			21BP - Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária	0000 - Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária - Despesas Diversas	2.070.000,00	2.070.000,00	0
				0001 - Políticas Voltadas à Promoção da Cidadania da Pessoa Presa, Internada e Egressa e Fortalecimento de Participação e Controle Social	31.916.163,00	31.836.159,84	106000

		Política de Valorização do Servidor Penitenciário	2000 - Administração da Unidade	0002 - Capacitação, Saúde e Qualidade de Vida dos Servidores do Sistema Penal	5.609.052,00	4.484.991,86	4033797,23
				0003 - Estudos e Pesquisas sobre a Temática Prisional	2.034.457,00	2.025.446,78	1871283,66
2021 Total					582.538.505,00	571.338.231,67	210623670,6
2020	Gestão da Política Integrada de Segurança Pública	Política de Fortalecimento do Sistema Penitenciário	21BP - Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária	0003 - Modernização e Aparelhamento do Sistema Penitenciário Nacional	53.901.342,00	6.653.721,25	7770
				0004 - Administração do Sistema Penitenciário	98.617.299,00	73.522.352,15	39668571,85
		Política de Inteligência Penitenciária	21BP - Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência	0002 - Integração e Modernização dos Sistemas de Informações Penais e Ações de Inteligência	8.061.426,00	7.942.899,30	6336577,34

			Penitenciária	Penitenciária			
Governança, Gestão e Suporte	Gestão e Suporte às Políticas Públicas		2000 - Administração da Unidade	0001 - Outras Despesas Administrativas	52.102.001,00	42.833.068,64	19927222,5
			216H - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos	0000 - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos - Despesas Diversas	285.000,00	261.754,56	238461,84
		Política de Obras Penitenciárias	15F7 - Construção da Sede do Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN	0000 - Construção da Sede do Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN - Despesas Diversas	1.000.000,00	-	0
			15OH - Construção da Penitenciária Federal em Charqueadas- RS	0000 - Construção da Penitenciária Federal em Charqueadas- RS - Despesas Diversas	1.084.000,00	899.062,58	0
Proteção e Garantia de Direitos do Cidadão	Política de Fortalecimento do Sistema Penitenciário		00R3 - Racionalização e Modernização do	0002 - Repasses para o Fortalecimento do	7.877.962,00	7.877.962,00	7877962

			Sistema Penal	Sistema Penal			
			155N - Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal	0000 - Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal - Despesas Diversas	570.000,00	570.000,00	0
				0006 - Aparelhamento do Sistema Penitenciário	8.826.400,00	8.826.400,00	4199190
		Política de Obras Penitenciárias	00R3 - Racionalização e Modernização do Sistema Penal	0003 - Repasses para Obras no Sistema Penitenciário	17.405.409,00	17.405.409,00	16218883,12
			155N - Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal	0001 - Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais nos entes da Federação	101.705.453,00	98.963.857,59	0
				0002 - Adequação Física das Penitenciárias Federais	24.948.553,00	24.948.553,00	0

		Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso	00R3 - Racionalização e Modernização do Sistema Penal	0001 - Repasses para Promoção da Cidadania e Fortalecimento da Participação e Controle Social	10.716.629,00	10.716.629,00	10716629
			21BP - Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária	0000 - Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária - Despesas Diversas	350.000,00	350.000,00	0
				0001 - Políticas Voltadas à Promoção da Cidadania da Pessoa Presa, Internada e Egressa e Fortalecimento de Participação e Controle Social	78.874.474,00	70.318.475,80	2721311,58

			21C0 - Enfrentame nto da Emergênci a de Saúde Pública de Importânci a Internacion al Decorrente do Coronavirus	CV20 - COVID-19 - Medida Provisória nº 942, de 2 de abril de 2020	49.984.649, 00	47.487.521,6 5	39275029 ,67
				CV30 - COVID-19 - Medida Provisória nº 965 de 13 de maio de 2020	179.690.837, 00	17.253.504,39	14967542 ,89
		Política de Valorização do Servidor Penitenciário	2000 - Administra ção da Unidade	0002 - Capacitaçã o, Saúde e Qualidade de Vida dos Servidores do Sistema Penal	3.132.808,00	809.796,38	662959,9 2
				0003 - Estudos e Pesquisas sobre a Temática Prisional	4.029.210,00	3.453.111,22	3280690, 93
	Reserva de Contingênci a	Reserva de Contingênci a - Financeira	OZ01 - Reserva de Contingênci a Fiscal - Primária	0000 - Reserva de Contingênci a Fiscal - Primária	3.368,00	-	0
2020 Total					703.166.820, 00	441.094.078, 51	16609880 2,6
2019	Gestão da Política Integrada de	Política de Inteligênci a	20WS - Consolidaç ão do Sistema	0003 - Sistema de Inteligência	393.203,00	9.064,18	9064,18

	Segurança Pública	Penitenciária	Penitenciário Federal	Penitenciária Federal			
		Política de Obras Penitenciárias	155N - Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal	0004 - Integração e Modernização dos Sistemas de Informações Penais	33.510.725,00	21.168.812,75	9764163,26
	Governança, Gestão e Suporte	Gestão e Suporte às Políticas Públicas	2000 - Administração da Unidade	0001 - Outras Despesas Administrativas	54.727.420,00	37.820.169,82	29931086,21
			216H - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos	0000 - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos - Despesas Diversas	261.262,00	247.755,81	220229,99
		Política de Obras Penitenciárias	15F7 - Construção da Escola Nacional de Serviços Penais / Sede do DEPEN	0000 - Construção da Escola Nacional de Serviços Penais / Sede do DEPEN - Despesas Diversas	1.000.000,00	-	0
			15OH - Construção da Penitenciária Federal em Charqueadas- RS	0000 - Construção da Penitenciária Federal em Charqueadas- RS -	1.000.000,00	-	0

				Despesas Diversas			
	Proteção e Garantia de Direitos do Cidadão	Política de Fortalecimento do Sistema Penitenciário	00R3 - Racionalização e Modernização do Sistema Penal	0000 - Racionalização e Modernização do Sistema Penal - Despesas Diversas	112.289.656,00	107.033.303,06	94548757,6
			155N - Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal	0003 - Modernização e Aparentamento de Estabelecimentos Penais das Unidades da Federação	316.669.003,00	197.694.657,18	2437102
		Política de Obras Penitenciárias	155N - Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal	0001 - Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais nas Unidades da Federação	163.657.227,00	158.657.225,36	73257,21
				0002 - Monitoração Eletrônica de Pessoas	1.000.000,00	1.000.000,00	1000000
				EIND - Emenda Individual	1.230.387,00	1.230.387,00	0

		Política de Promoção da Cidadania do Preso e do Egresso	20UG - Promoção da Cidadania, Alternativas Penais e Controle Social	0001 - Políticas voltadas à Promoção da Cidadania da Pessoa Presa, Internada e Egressa	78.847.529,00	48.540.001,02	23330856,76
				0003 - Alternativas Penais	8.000.000,00	2.157.936,26	0
				EIND - Emenda Individual	600.000,00	400.000,00	0
			20WS - Consolidação do Sistema Penitenciário Federal	0004 - Administração e Modernização do Sistema Penitenciário Federal	129.422.994,00	66.851.608,57	35662132,52
				0005 - Adequação Física das Penitenciárias Federais	453.155,00	-	0
		Política de Valorização do Servidor Penitenciário	20UH - Capacitação e Qualificação em Serviços Penais	0006 - Capacitação dos Trabalhadores do Sistema Penal	4.869.004,00	1.123.786,46	984.822,04
				000A - Estudos e Pesquisas sobre Política Penal	4.240.947,00	2.577.395,48	2.267.709,25
2019 Total					912.172.512,00	646.512.102,95	200229181

2018	Gestão da Política Integrada de Segurança Pública	Não se Aplica	155N - Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal	0004 - Integração e Modernização dos Sistemas de Informações Penais	48.000.000,00	47.701.037,11	42496279,36
			20UH - Capacitação e Qualificação em Serviços Penais	0006 - Capacitação dos Trabalhadores do Sistema Penal	8.987.233,00	3.123.833,82	2.832.540,75
				000A - Estudos e Pesquisas sobre Política Penal	9.000.000,00	3.303.922,86	-
			20WS - Consolidação do Sistema Penitenciário Federal	0003 - Sistema de Inteligência Penitenciária Federal	31.435.075,00	34.253,97	16479
	Governança, Gestão e Suporte	Não se Aplica	15F7 - Construção da Escola Nacional de Serviços Penais / Sede do DEPEN	0000 - Construção da Escola Nacional de Serviços Penais / Sede do DEPEN	940.217,00	-	0
			15OF - Construção da Penitenciária Federal em Itajaí/SC	0000 - Construção da Penitenciária Federal em Itajaí/SC	838.533,00	-	0
			15OG - Construção da Penitenciária	0000 - Construção da Penitenciária	2.326.809,00	-	0

			a Federal em Iranduba-AM	a Federal em Iranduba-AM			
			15OH - Construção da Penitenciária Federal em Charqueadas- RS	0000 - Construção da Penitenciária Federal em Charqueadas- RS	1.000.000,00	-	0
			15OJ - Construção da Penitenciária Federal em Santa Leopoldina/ ES	0000 - Construção da Penitenciária Federal em Santa Leopoldina/ ES	2.163.402,00	-	0
			15Q9 - Construção e Aprimoramento da Penitenciária Federal em Itaquitinga/ PE	0000 - Construção e Aprimoramento da Penitenciária Federal em Itaquitinga/ PE	40.867.610,00	40.867.610,00	40867610
			2000 - Administração da Unidade	0001 - Outras Despesas Administrativas	39.100.000,00	22.447.801,08	10526412,46
			216H - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos	0000 - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos	450.000,00	110.988,31	100220,79

	Proteção e Garantia de Direitos do Cidadão	Não se Aplica	155N - Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal	0001 - Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais nas Unidades da Federação	9.010.288,00	2.000.000,00	0
				0002 - Monitoração Eletrônica de Pessoas	31.000.000,00	19.084.800,00	13000000
				0003 - Modernização e Aparelhamento de Estabelecimentos Penais das Unidades da Federação	255.366.417,00	50.120.436,36	24487807,31
			20UG - Promoção da Cidadania, Alternativas Penais e Controle Social	0001 - Promoção de Cidadania da Pessoa Presa, Internada e Egressa	123.500.000,00	57.675.107,55	37212048,93
				0003 - Alternativas Penais	12.450.000,00	9.176.288,51	7189509,07
				0005 - Políticas de Diversidade e Garantia de Direitos das Mulheres no Sistema Prisional	1.000.000,00	6.000,00	6000

				EIND - Emenda Individual	200.000,00	-	0
			20WS - Consolidaç ão do Sistema Penitenciári o Federal	0004 - Administra ção e Modernizaç ão do Sistema Penitenciári o Federal	131.389.508,0 0	80.533.120,0 5	3946868 3,84
				0005 - Adequação Física das Penitenciári as Federais	6.164.602,00	164.602,79	164552,79
			217T - Racionaliza ção e Modernizaç ão do Sistema Penal	0000 - Racionaliza ção e Modernizaç ão do Sistema Penal	155.820.024, 00	63.107.109,71	61464281, 72
2018 Total					911.009.718,0 0	399.456.912,1 2	27983242 6
2017	Gestão da Política Integrada de Segurança Pública	Não se Aplica	155N - Aprimoram ento da Infraestrutu ra e Modernizaç ão do Sistema Penal	0004 - Integração e Modernizaç ão dos Sistemas de Informaçõe s Penais	103.595.759, 00	80.650.102,15	61211009, 06
			20UH - Capacitaçã o e Qualificaçã o em Serviços Penais	0006 - Capacitaçã o dos Trabalhado res do Sistema Penal	19.523.000,0 0	6.866.219,59	5.402.641, 47
				000A - Estudos e Pesquisas sobre	1.000.000,00	-	-

				Política Penal			
			20WS - Consolidação do Sistema Penitenciário Federal	0003 - Sistema de Inteligência Penitenciária Federal	26.300.000,00	-	0
	Governança, Gestão e Suporte	Não se Aplica	10M1 - Construção e Aparentamento da Quinta Penitenciária Federal	0000 - Construção e Aparentamento da Quinta Penitenciária Federal	17.000.000,00	5.430.087,76	5253181,71
			15F7 - Construção da Escola Nacional de Serviços Penais / Sede do DEPEN	0000 - Construção da Escola Nacional de Serviços Penais / Sede do DEPEN	8.500.000,00	-	0
			15OF - Construção da Penitenciária Federal em Itajaí/SC	0000 - Construção da Penitenciária Federal em Itajaí/SC	40.000.000,00	-	0
			15OG - Construção da Penitenciária Federal em Iranduba-AM	0000 - Construção da Penitenciária Federal em Iranduba-AM	40.000.000,00	-	0
			15OH - Construção da Penitenciária Federal em	0000 - Construção da Penitenciária Federal em	40.000.000,00	-	0

			Charqueadas- RS	Charqueadas- RS			
			15OI - Construção da Penitenciária Federal em Montes Claros/MG	0000 - Construção da Penitenciária Federal em Montes Claros/MG	40.000.000,00	-	0
			15OJ - Construção da Penitenciária Federal em Santa Leopoldina/ES	0000 - Construção da Penitenciária Federal em Santa Leopoldina/ES	40.000.000,00	-	0
			2000 - Administração da Unidade	0001 - Outras Despesas Administrativas	39.600.000,00	17.518.742,42	14789134,53
	Proteção e Garantia de Direitos do Cidadão	Não se Aplica	155N - Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal	0001 - Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais nas Unidades da Federação	382.874.630,00	336.303.372,40	33560337,24
				0002 - Monitoração Eletrônica de Pessoas	15.000.000,00	-	0
				0003 - Modernização e Aparelhamento de Estabelecimentos Penais das	205.350.260,00	150.301.563,32	132912021,3

				Unidades da Federação			
				EBPM - Emenda de Bancada - Anexo Prioridades e Metas	60.000.000,00	-	0
				ECOM - Emenda de Comissão	1.000.000,00	-	0
				EIND - Emenda Individual	1.350.000,00	-	0
			20UG - Promoção da Cidadania, Alternativas Penais e Controle Social	0001 - Promoção de Cidadania da Pessoa Presa, Internada e Egressa	134.049.917,00	86.302.913,97	43410099,72
				0003 - Alternativas Penais	7.851.649,00	7.627.074,89	292771,26
				0004 - Fortalecimento de Participação e Controle Social	2.500.000,00	-	0
				0005 - Políticas de Diversidade e Garantia de Direitos das Mulheres no Sistema Prisional	1.700.000,00	10.368,00	0

				0006 - Apoio às atividades e programas de aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional por meio de repasses Fundo a Fundo	198.373.412,00	125.975.563,88	125975563,9
			20WS - Consolidação do Sistema Penitenciário Federal	0004 - Administração e Modernização do Sistema Penitenciário Federal	122.800.000,00	55.878.778,51	38469024,75
				0005 - Adequação Física das Penitenciárias Federais	10.500.000,00	7.890,00	7890
			217T - Racionalização e Modernização do Sistema Penal	0000 - Racionalização e Modernização do Sistema Penal	130.000.000,00	124.365.894,34	124365894,3
2017 Total					1.688.868.627,00	997.238.571,23	887692604,4
2016	Gestão da Política Integrada de Segurança Pública	Não se Aplica	155N - Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal	0004 - Integração e Modernização dos Sistemas de Informações Penais	60.050.000,00	2.549.700,52	0

			20UH - Capacitação e Qualificação em Serviços Penais	0006 - Capacitação dos Trabalhadores do Sistema Penal	46.302.083,00	10.113.802,03	8.388.816,55
				000A - Estudos e Pesquisas sobre Política Penal	1.997.917,00	1.997.917,00	1.997.917,00
	Governança, Gestão e Suporte	Não se Aplica	10M1 - Construção e Aparelhamento da Quinta Penitenciária Federal	0000 - Construção e Aparelhamento da Quinta Penitenciária Federal	41.690.000,00	17.690.000,00	0
			15F7 - Construção da Escola Nacional de Serviços Penais / Sede do DEPEN	0000 - Construção da Escola Nacional de Serviços Penais / Sede do DEPEN	1.800.000,00	-	0
			2000 - Administração da Unidade	0001 - Outras Despesas Administrativas	54.015.871,00	9.423.276,35	6165429,07
	Proteção e Garantia de Direitos do Cidadão	Não se Aplica	155N - Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal	0000 - Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal - Despesas Diversas	500.000,00	-	0

				0001 - Construção e Ampliação de Estabeleci- mentos Penais nas Unidades da Federação	1.094.079.92 8,00	844.964.444 ,44	7604022 22,1
				0002 - Monitoraçã o Eletrônica de Pessoas	31.590.141,00	18.307.170,40	0
				0003 - Modernizaç ão e Aparelham ento de Estabeleci- mentos Penais das Unidades da Federação	462.801.236, 00	462.429.919, 88	35927023 4,5
				EBAN - Emenda de Bancada	9.082.440,0 0	9.082.440,00	0
				EIND - Emenda Individual	1.360.273,00	750.000,00	0
			20UG - Promoção da Cidadania, Alternativas Penais e Controle Social	0001 - Promoção de Cidadania da Pessoa Presas, Internadas e Egressas	520.320.000, 00	31.119.716,14	2373082, 45
				0003 - Alternativas Penais	171.472.269,0 0	17.768.901,81	1474527,7 3

				0004 - Fortalecimento de Participação e Controle Social	900.000,00	-	0
				0005 - Políticas de Diversidade e Garantia de Direitos das Mulheres no Sistema Prisional	11.410.000,00	1.403.697,52	0
				EIND - Emenda Individual	500.000,00	-	0
			20WS - Consolidação do Sistema Penitenciário Federal	0004 - Administração do Sistema Penitenciário Federal	102.699.996,00	56.039.795,83	32807320,63
2016 Total					2.612.572.154,00	1.483.640.781,92	1172879550
Total geral					8.574.205.034,00	5.536.573.836,83	3265759277

ANEXO C - MATRIZ CURRICULAR CURSOS DE FORMAÇÃO 2016-2027

Tabela 8 - Cargos e Carga Horária

Grupo	Cargos	Carga Horária	
		Pré	Total
1	Cargo 9: Agente Federal de Execução Penal – Área 3	516	516
2	Cargo 7: Agente Federal de Execução Penal – Área 1	518	518
3	Cargos 8, 10, 11 e 12: Agente Federal de Execução Penal – Áreas 2, 4, 5 e 6	518	518
4	Cargo 13: Agente Federal de Execução Penal – Área 7	526	526
5	Cargos 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 14: Especialistas e Técnicos Federais em Assistência à Execução Penal – Todas as Áreas	412	412

Fonte: MJSP

Tabela 9 - Agente Federal de Execução Penal Área 3

GRUPO 1					
Cargo 9: Agente Federal de Execução Penal – Área 3					
EIXOS	DISCIPLINAS			CARGA HORÁRIA POR DISCIPLINA	CARGA HORÁRIA TOTAL POR EIXO
	PRÉ-REQ.	CÓDIGO	NOME		
Eixo Introdutório	N/A	F1	Fundamentos históricos do controle punitivo	10	40
	N/A	F2	Fundamentos políticos e sociológicos da prisão e da pena	14	
	F2	F3	Fundamentos jurídicos da responsabilização criminal	16	
Eixo Intermediário	F2	I1	Administração Pública aplicada ao Sistema Penitenciário Nacional	16	80
	I1	I2	DEPEN: organização e atribuições	10	
	I1	I3	População prisional e Políticas Públicas	20	
	I3	I4	Participação Social e controle da Execução Penal	14	
	N/A	I5	Sistemas de Informação e Gestão Penitenciária	20	
Eixo Avançado 1	N/A	A1	Tratamento Penitenciário	20	172
	N/A	A2	Educação Física	16	
	A1	A3	Uso Progressivo e Proporcional da Força	10	
	N/A	A4	Segurança Penitenciária	24	
	A3	A5	Técnicas e Tecnologias Menos Letais	12	
	A2, A3, A4, A5	A6	Armamento e Tiro	76	
	N/A	A7	Ética Profissional	14	
Eixo Avançado 2	A6	AA1	Procedimentos de Escolta	30	168
	A7	AA2	Procedimentos Disciplinares e Correicionais aplicados à Pessoa Privada de Liberdade	12	
	N/A	AA3	Saúde e Qualidade de Vida	20	
	A2	AA4	Defesa Pessoal e Técnicas de Tonfa	32	
	A1, A3, A4, A5	AA5	Gerenciamento de Crises e Situações de Emergência	16	
	I5	AA6	Inteligência Penitenciária	16	
	AA3	AA7	Trabalho em Equipe e Relações Interpessoais	12	
	A1, A3, A4, A5	AA8	Intervenção Tática em Ambiente Prisional	30	
	AA5				
Eixo Final	Todas	P 1	PALESTRAS	16	16
Formação Complementar	Todas	FC1.1	Políticas Sociais para o Sistema Prisional	12	40
	AA6	FC1.4	Criminologia	14	
	FC1.4	FC1.5	Organizações Criminosas	14	

516

Fonte: MJSP

Tabela 10 - Agente Federal de Execução Penal Área 1

GRUPO 2					
Cargo 7: Agente Federal de Execução Penal – Área 1					
EIXOS	DISCIPLINAS			CARGA HORÁRIA POR DISCIPLINA	CARGA HORÁRIA TOTAL POR EIXO
	PRÉ-REQ.	CÓDIGO	NOME		
Eixo Introdutório	N/A	F1	Fundamentos históricos do controle punitivo	10	40
	N/A	F2	Fundamentos políticos e sociológicos da prisão e da pena	14	
	F2	F3	Fundamentos jurídicos da responsabilização criminal	16	
Eixo Intermediário	F2	I1	Administração Pública aplicada ao Sistema Penitenciário Nacional	16	80
	I1	I2	DEPEN: organização e atribuições	10	
	I1	I3	População prisional e Políticas Públicas	20	
	I3	I4	Participação Social e controle da Execução Penal	14	
	N/A	I5	Sistemas de Informação e Gestão Penitenciária	20	
Eixo Avançado 1	N/A	A1	Tratamento Penitenciário	20	172
	N/A	A2	Educação Física	16	
	A1	A3	Uso Progressivo e Proporcional da Força	10	
	N/A	A4	Segurança Penitenciária	24	
	A3	A5	Técnicas e Tecnologias Menos Letais	12	
	A2, A3, A4, A5	A6	Armamento e Tiro	76	
	N/A	A7	Ética Profissional	14	
Eixo Avançado 2	A6	AA1	Procedimentos de Escolta	30	168
	A7	AA2	Procedimentos Disciplinares e Correicionais aplicados à Pessoa Privada de Liberdade	12	
	N/A	AA3	Saúde e Qualidade de Vida	20	
	A2	AA4	Defesa Pessoal e Técnicas de Tonfa	32	
	A1, A3, A4, A5	AA5	Gerenciamento de Crises e Situações de Emergência	16	
	I5	AA6	Inteligência Penitenciária	16	
	AA3	AA7	Trabalho em Equipe e Relações Interpessoais	12	
	A1, A3, A4, A5	AA8	Intervenção Tática em Ambiente Prisional	30	
	AA5				
Eixo Final	Todas	P 1	PALESTRAS	16	16
Formação Complementar	Todas	FC1.6	Licitações e Contratos	16	42
	Todas	FC1.7	Finanças e Orçamento	10	
	Todas	FC1.8	Gestão de Pessoas	16	

518

Fonte: MJSP

Tabela 11 - Agente Federal de Execução Penal Áreas 2, 4, 5 e 6.

GRUPO 3					
Cargos 8, 10, 11 e 12: Agente Federal de Execução Penal – Áreas 2, 4, 5 e 6					
EIXOS	DISCIPLINAS			CARGA HORÁRIA POR DISCIPLINA	CARGA HORÁRIA TOTAL POR EIXO
	PRÉ REQ.	CÓDIGO	NOME		
Eixo Introdutório	N/A	F1	Fundamentos históricos do controle punitivo	10	40
	N/A	F2	Fundamentos políticos e sociológicos da prisão e da pena	14	
	F2	F3	Fundamentos jurídicos da responsabilização criminal	16	
Eixo Intermediário	F2	I1	Administração Pública aplicada ao Sistema Penitenciário Nacional	16	80
	I1	I2	DEPEN: organização e atribuições	10	
	I1	I3	População prisional e Políticas Públicas	20	
	I3	I4	Participação Social e controle da Execução Penal	14	
	N/A	I5	Sistemas de Informação e Gestão Penitenciária	20	
Eixo Avançado 1	N/A	A1	Tratamento Penitenciário	20	172
	N/A	A2	Educação Física	16	
	A1	A3	Uso Progressivo e Proporcional da Força	10	
	N/A	A4	Segurança Penitenciária	24	
	A3	A5	Técnicas e Tecnologias Menos Letais	12	
	A2, A3, A4, A5	A6	Armamento e Tiro	76	
	N/A	A7	Ética Profissional	14	
Eixo Avançado 2	A6	AA1	Procedimentos de Escolta	30	168
	A7	AA2	Procedimentos Disciplinares e Correicionais aplicados à Pessoa Privada de Liberdade	12	
	N/A	AA3	Saúde e Qualidade de Vida	20	
	A2	AA4	Defesa Pessoal e Técnicas de Toufa	32	
	A1, A3, A4, A5	AA5	Gerenciamento de Crises e Situações de Emergência	16	
	I5	AA6	Inteligência Penitenciária	16	
	AA3	AA7	Trabalho em Equipe e Relações Interpessoais	12	
	A1, A3, A4, A5	AA8	Intervenção Tática em Ambiente Prisional	30	
	AA5				
Eixo Final	Todas	P 1	PALESTRAS	16	16
Formação Complementar	Todas	FC1.1	Políticas Sociais para o Sistema Prisional	12	42
	Todas	FC1.2	Diagnósticos sobre o Sistema Prisional	14	
	Todas	FC1.3	Comunicação Social aplicada	16	

518

Fonte: MJSP

Tabela 12 - Agente Federal de Execução Penal Área 7

GRUPO 4					
Cargo 13: Agente Federal de Execução Penal – Área 7					
EIXOS	DISCIPLINAS			CARGA HORÁRIA POR DISCIPLINA	CARGA HORÁRIA TOTAL POR EIXO
	PRÉ-REQ.	CÓDIGO	NOME		
Eixo Introdutório	N/A	F1	Fundamentos históricos do controle punitivo	10	40
	N/A	F2	Fundamentos políticos e sociológicos da prisão e da pena	14	
	F2	F3	Fundamentos jurídicos da responsabilização criminal	16	
Eixo Intermediário	F2	I1	Administração Pública aplicada ao Sistema Penitenciário Nacional	16	80
		I2	DEPEN: organização e atribuições	10	
	I1	I3	População prisional e Políticas Públicas	20	
	I3	I4	Participação Social e controle da Execução Penal	14	
	N/A	I5	Sistemas de Informação e Gestão Penitenciária	20	
Eixo Avançado 1	N/A	A1	Tratamento Penitenciário	20	172
	N/A	A2	Educação Física	16	
	A1	A3	Uso Progressivo e Proporcional da Força	10	
	N/A	A4	Segurança Penitenciária	24	
	A3	A5	Técnicas e Tecnologias Menos Letais	12	
	A2, A3, A4, A5	A6	Armamento e Tiro	76	
	N/A	A7	Ética Profissional	14	
Eixo Avançado 2	A6	AA1	Procedimentos de Escolta	30	168
	A7	AA2	Procedimentos Disciplinares e Correicionais aplicados à Pessoa Privada de Liberdade	12	
	N/A	AA3	Saúde e Qualidade de Vida	20	
	A2	AA4	Defesa Pessoal e Técnicas de Tonfa	32	
	A1, A3, A4, A5	AA5	Gerenciamento de Crises e Situações de Emergência	16	
	I5	AA6	Inteligência Penitenciária	16	
	AA3	AA7	Trabalho em Equipe e Relações Interpessoais	12	
	A1, A3, A4, A5	AA8	Intervenção Tática em Ambiente Prisional	30	
	AA5				
Eixo Final	Todas	P 1	PALESTRAS	16	16
Formação Complementar	N/A	FC1.9	Segurança da Informação	12	50
	N/A	FC1.10	Sistemas Operacionais	8	
	N/A	FC1.16	Noções de Linguagem de Programação	10	
	N/A	FC1.17	Gerência de Projetos	10	
	N/A	FC1.18	Arquitetura e Tecnologias de Sistemas de Informação	10	

526

Fonte: MJSP

Tabela 13 - Especialistas e Técnicos Federais em Assistência à Execução Penal.

GRUPO 5					
Cargos 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 14: Especialistas e Técnicos Federais em Assistência à Execução Penal					
EIXOS	DISCIPLINAS			CARGA HORÁRIA POR DISCIPLINA	CARGA HORÁRIA TOTAL POR EIXO
	PRÉ-REQ.	CÓDIGO	NOME		
Eixo Introdutório	N/A	F1	Fundamentos históricos do controle punitivo	10	40
	N/A	F2	Fundamentos políticos e sociológicos da prisão e da pena	14	
	F2	F3	Fundamentos jurídicos da responsabilização criminal	16	
Eixo Intermediário	F2	I1	Administração Pública aplicada ao Sistema Penitenciário Nacional	16	80
	I1	I2	DEPEN: organização e atribuições	10	
	I1	I3	População prisional e Políticas Públicas	20	
	I3	I4	Participação Social e controle da Execução Penal	14	
	N/A	I5	Sistemas de Informação e Gestão Penitenciária	20	
Eixo Avançado 1	N/A	A1	Tratamento Penitenciário	20	86
	N/A	A2	Educação Física	16	
	A1	A3	Uso Progressivo e Proporcional da Força	10	
	N/A	A4	Segurança Penitenciária	16	
	A3	A5	Técnicas e Tecnologias Menos Letais	4	
	A2, A3, A4, A5	A6	Armamento e Tiro	6	
	N/A	A7	Ética Profissional	14	
Eixo Avançado 2	A6	AA1	Procedimentos de Escolta	10	78
	A7	AA2	Procedimentos Disciplinares e Correicionais aplicados à Pessoa Privada de Liberdade	12	
	N/A	AA3	Saúde e Qualidade de Vida	20	
	A2	AA4	Defesa Pessoal	10	
	A1, A3, A4, A5	AA5	Gerenciamento de Crises e Situações de Emergência	6	
	I5	AA6	Inteligência Penitenciária	4	
	AA3	AA7	Trabalho em Equipe e Relações Interpessoais	12	
	A1, A3, A4, A5	AA8	Intervenção Tática em Ambiente Prisional	4	
	AA5				
Eixo Final	Todas	P 1	Políticas de atenção ao egresso e de reintegração social. Egressos do SPF.	16	16
Formação Complementar	Todas	FC1.1	Políticas Sociais para o Sistema Prisional	12	112
	A6	FC1.4	Criminologia	14	
	FC1.4	FC1.5	Organizações Criminosas	8	
	FC1.1	FC1.11	Noções sobre o princípio da individualização da pena e da Comissão de Classificação Técnica (CTC)	6	
	N/A	FC1.12	Efeitos do apenamento	6	
	N/A	FC1.13	Importância das políticas públicas para a garantia dos direitos	4	
	FC1.1, FC1.11	FC1.14	Acompanhamento da execução da pena e desenvolvimento de plano de individualização da pena	12	
	N/A	FC1.15	Oficinas Temáticas (Saúde, Educação, Trabalho e Serviço Social)	20	
	N/A	FC1.19	Assistências na Execução Penal	30	

Fonte: MJSP

ANEXO D - MATRIZ CURRICULAR CURSO DE FORMAÇÃO 2022

Tabela 14 - Demonstrativo da Matriz Curricular do CFP das Carreiras do Departamento Penitenciário Nacional.

EIXOS		DISCIPLINAS			Σ Carga Horária Agentes	Presencial	EaD	CARGA HORÁRIA TOTAL POR EIXO	Σ Carga Horária Especialista	Presencial	EaD	CARGA HORÁRIA TOTAL POR EIXO
		CÓDIGO	NOME									
Eixo Fundamental	F1	Fundamentos da Política Penal Brasileira	22	8	14	94	22	8	14	94		
	F2	DEPEN: Atribuições e Gestão Organizacional	26	10	16		26	10	16			
	F3	Participação e Controle Social na Execução Penal	20	6	14		20	6	14			
	F4	Princípios Básico para Saúde e Qualidade de Vida	26	20	6		26	20	6			
Eixo Avançado 1	A1	Direitos Humanos na Execução Penal	20	10	10	186	20	10	10	186		
	A2	Ética, postura profissional e procedimentos de Correição	24	10	14		24	10	14			
	A3	Segurança Penitenciária e o Uso Progressivo e Proporcional da Força	52	32	20		52	32	20			
	A4	Técnicas e Tecnologias Menos Letais	16	16	0		12	12	0			
	A5	Armamento e Tiro	74	64	10		18	8	10			
	A6	Rotina Operacional Padrão das Assistências do SPF	0	0	0		40	40	0			
	A7	Classificação e Individualização da Pena	0	0	0		20	20	0			
Eixo Avançado 2	AA1	Operações de Escolta Armada	32	28	4	150	12	8	4	100		
	AA2	Procedimentos Disciplinares e Correionais aplicados à Pessoa Privada de Liberdade	18	8	10		18	8	10			
	AA3	Defesa Pessoal	20	20	0		20	20	0			
	AA4	Técnicas de Tonfa	12	12	0		0	0	0			
	AA5	Gerenciamento de Crises	12	6	6		12	6	6			
	AA6	Situações de Emergência	12	8	4		12	8	4			
	AA7	Inteligência Penitenciária e Segurança Orgânica	12	8	4		12	8	4			
	AA8	Intervenção Tática Prisional	32	26	6		14	8	6			
Eixo Final	EF 1	O Servidor das Carreiras Penais e a Prática Profissional Humanizada no SPF	10	10	0	10	10	0	10			
TOTAL			440	302	138	440	390	252	138	390		

Fonte: Espen.



idp

Bo
pro
cit
ref
Noss
são e

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO