

Maria de Fátima Goulart Capela

**A SEGURANÇA PÚBLICA NO LEGISLATIVO FEDERAL: UMA
ANÁLISE DAS CPIS DO SISTEMA CARCERÁRIO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo S. S. Pinho.

Florianópolis – Santa Catarina
Julho de 2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo
autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da
UFSC

Goulart Capela, Maria de Fátima
A Segurança Pública no Legislativo Federal: Uma
análise das CPIs do Sistema Carcerário / Maria de
Fátima Goulart Capela ; orientador, Marcelo Simões
Serran de Pinho, 2017. 148 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e
Ciências Humanas, Graduação em Ciências Sociais,
Florianópolis, 2017.

Inclui referências.

1. Ciências Sociais. 2. Políticas Públicas. 3. CPI do
sistema carcerário. 4. Legislativo Federal. I. Simões Serran de
Pinho, Marcelo. II. Universidade Federal de Santa Catarina.
Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

Maria de Fátima Goulart Capela

**A SEGURANÇA PÚBLICA NO LEGISLATIVO FEDERAL: UMA
ANÁLISE DAS CPIS DO SISTEMA CARCERÁRIO**

Esta Monografia foi julgada adequada para a obtenção do título de bacharel em Ciências Sociais, e aprovada em sua forma final pela Comissão examinadora e pelo Curso de Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 04 de julho de 2017.

Tiago Bahia Losso, Dr.
Coordenador do Curso

Banca examinadora:

Prof. Dr. Marcelo S. S. Pinho.
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Tiago Daher Padovezi Borges
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Msc. Yasmin Azucena Calmet Ipince
Universidade Federal de Santa Catarina

Dedico este trabalho àqueles que são meus amores desde sempre e pra sempre: meus pais, Regina Capela e Carlos Roberto Capela (*in memoriam*), aos meus irmãos e padrinhos, Joyce Capela Coelho e Carlos Roberto Capela Junior.

AGRADECIMENTOS

A Universidade é capaz de transformar um indivíduo, é capaz de abrir oportunidades e pensamentos, de desvendar preconceitos e de nos tornar seres mais críticos frente aos desafios que a sociedade impõe. Fico feliz de ao encerrar esse ciclo da minha vida acadêmica apontar que eu fui transformada pelo ambiente universitário. Por esta razão sou grata imensamente à UFSC pela oportunidade de conhecer o que é público, me ensinar a defender o público, por proporcionar um ensino de qualidade e por oferecer momentos políticos importantes da história do nosso país.

Meus sinceros agradecimentos aos professores do curso de ciências sociais, pela dedicação e paciência. Quero agradecer em especial a Rose e ao Rogério que a frente da coordenação do curso de ciências sociais me auxiliaram nas mais diversas dificuldades sempre com muito respeito e de maneira prestativa.

Meu obrigada ao professor orientador Marcelo pela paciência e acompanhamento do último ano, sobretudo, por ser sempre calmo, sereno e disposto a solucionar meus questionamentos e inquietações.

Muito obrigada à professora Nise Jinkings por ter me proporcionado ser bolsista PIBID quando eu já estava crente de que iria me formar sem ter a oportunidade de ser bolsista na área das ciências sociais. Pela compreensão e paciência desempenhados na minha formação.

Gostaria de agradecer aos meus colegas do Hospital Universitário pelo acolhimento, pelos ensinamentos e por mostrar que a realidade é mais dura do que podemos crer.

Não posso deixar de mencionar União da Juventude Socialista – UJS entidade que me mostrou o quanto é importante lutar pelos nossos sonhos, que me proporcionou associar a teoria a prática. A usar nossos conhecimentos para contribuir com a mudança na sociedade.

Aos meus amigos e amigas, familiares que sempre ao meu lado me apoiaram e de me deram o suporte necessário para seguir em frente, para não desistir jamais.

Em especial meu agradecimento à minha mãe, Regina Capela, por ser o alicerce da minha vida, por sempre me querer bem. Por fim, agradeço à todos, por tudo isto e muito mais, sou grata!

RESUMO

Este presente trabalho tem como objetivo a análise da formulação de políticas públicas no Legislativo Federal a partir do comparativo das CPIs do sistema carcerário de 2009 e 2015. Considerando o Congresso Nacional enquanto espaço de grandes disputas no âmbito das narrativas e das proposições políticas, introduzimos a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI que é um recurso utilizado pelo poder Legislativo com o intuito de elaborar, pesquisar, documentar e debater sobre assuntos da sociedade brasileira. Em muitas abordagens a CPI pode propor e servir como um instrumento que, ao pesquisar e aprofundar um tema da sociedade brasileira sugere políticas públicas na área [pesquisada] e/ou estimula e influencia politicamente a disputa das narrativas na sociedade. Desta forma, o método utilizado é a análise comparada das CPIs de 2009 e 2015 do sistema carcerário com a finalidade de pesquisar suas aproximações e distanciamentos, identificar os principais elementos que caracterizam suas formulações; os agentes políticos de destaque na formulação destas CPIs; as principais controvérsias que formam este campo.

Palavras-chave: CPI do sistema carcerário, Políticas Públicas, Congresso Nacional, sistema carcerário brasileiro.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the public policies formulation by the Brazilian Congress. We compare here the Representatives Inquiry Commissions on the Brazilian Prison System in 2009 and 2015. We consider the Congress as a space of policies proposals and of great disputes on the social narratives. We introduce Representatives Inquiry Commission which is a resource used by the Legislative power in order to formulate, research, document and debate Brazilian society issues. In many manners, the Representatives Inquiry Commission can be an instrument to suggest public policies on the issue inquired, it also can stimulate and influence in a political way the social narratives dispute. This way, the method we used here is the compared analysis of the Representatives Inquiry Commissions on the Brazilian Prison System in 2009 and 2015 in order to research its approaches and distinctions. We also indent to identify the main elements that characterize the commissions' formulations, the most important political agents on them and the main controversies that compose this wing.

Key words: Representatives Inquiry Commissions on the Brazilian Prison System, Public Policies, Congress, and Brazilian Prison System.

LISTA DE SIGLAS

ABESP – Associação Brasileira de Empresas Especializadas na Prestação de Serviços a Presídios
ADA - Amigos dos Amigos
AI - Amigos de Israel
APACs – Associação de Proteção e Assistência aos Condenados
CEAPA - Centro de Acompanhamento de Penas Alternativas
CNPCC - Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CNSP - Conselho Nacional de Segurança Pública
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CRBC - Comando Revolucionário Brasileiro da Criminalidade
CV - Comando Vermelho
DEM – Democratas
DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional
FENASPEN - Federação Sindical Nacional dos Servidores Penitenciários
FUNPEN- Fundo Penitenciário Nacional
FNSP - Fundo Nacional de Segurança Pública
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDI - Inimigos dos Inimigos
INFOPEN – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
LEP – Lei de Execuções Penais
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONU – Organização das Nações Unidas
PCC - Primeiro Comando da Capital
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PCMS - Primeiro Comando do Mato Grosso do Sul
PDT – Partido Democrático Trabalhista,
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PP – Partido Progressista,
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Partido da República
PRONATEC- Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico
PROS – Partido Republicano da Ordem Social
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil.
PV – Partido Verde
SD – Partido Solidariedade
SEAP - Secretario de Administração Penitenciária e Ressocialização –
SUS – Sistema Único de Saúde
SIFUSPESP - Sindicato dos Funcionários do Sistema Prisional do Estado de São Paulo; SINDASP - Sindicato dos Agentes de Segurança Penitenciária do Estado de São Paulo SINDCOP - Sindicato dos Servidores Públicos do Sistema Penitenciário Paulista
SNJ - Secretaria Nacional de Justiça
TCC - Terceiro Comando da Capital
TC - Terceiro Comando

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. O SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO	19
1.1 - BREVE HISTÓRICO DO CÁRCERE	19
1.2 - VIOLÊNCIA, CRIME E CÁRCERE	23
1.3 - O CÁRCERE BRASILEIRO SOB A ÉGIDE DA LEI DE EXECUÇÕES PENAIS – LEP	26
2. – A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA	29
2.1 - O CAMPO POLÍTICO	29
2.2 – A TEORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	32
2.3 - ESTUDOS LEGISLATIVOS	37
3. - ANÁLISE DAS CPIS DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO	45
3.1 - O QUE É UMA CPI?	45
3.2 - CPI DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO 2009 ..	51
3.3 CPI DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO 2015	88
3.4 APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTOS ENTRE AS DUAS CPIS	124
CONCLUSÃO	133
REFERÊNCIAS	137
ANEXOS	141
ANEXO A – MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS	141
ANEXO B – COMPOSIÇÃO PARLAMENTAR 2009	142
ANEXO C – COMPOSIÇÃO PARLAMENTAR 2015	144
ANEXO D – TABELA COMPARATIVA CPI DE 2009 - 2015	147

INTRODUÇÃO

A violência e a criminalidade são temas historicamente centrais no debate sobre os principais problemas da sociedade brasileira. Neste processo, são constantemente mobilizados pela opinião pública, mídias, políticos, governo, sociedade civil, resultando na construção de questionamentos que, efetivamente não conseguem expor de forma ampla, clara e concisa as causas e alternativas para a diminuição do problema da violência.

As prisões no Brasil e no mundo são tratadas, a rigor, como um assunto delicado e ao mesmo tempo difícil. São muitos os problemas que envolvem o sistema carcerário e que influem para que este tema assuma papel de destaque nas sociedades ao longo da história. O debate sobre as prisões é permanente e assume distintos papéis ao decorrer da história e da sociedade. (BRETAS, 2009).

O sistema carcerário no Brasil é caracterizado por ser um dos sistemas que mais prendem¹ no mundo ocasionando uma superpopulação carcerária em conjunto com a falta de estrutura capaz de atender esta demanda. Quando o debate é sobre o combate a violência, o Estado brasileiro preocupa-se mais em prender do que em alternativas e soluções para além da perspectiva do encarceramento.

As alternativas e soluções são englobadas assim dentro da formulação das políticas públicas que podem ser elaboradas em diversas esferas da sociedade, desde propostas que advêm dos movimentos sociais e civis até as propostas de agenda que são encaminhadas do Executivo para o Legislativo Federal.

¹ O Brasil está entre os países com maior população carcerária do mundo, ocupando o quarto lugar apenas atrás de países também altamente populacionais como Rússia, China e Estados Unidos. Segundo dados do infopen o aumento da população carcerária cresceu 80% em números absolutos. O próprio ministério de justiça brasileiro aponta que se este índice continuar crescendo neste ritmo acelerado em 2075 1(um) em cada 10(dez) brasileiros estará atrás das grades. Ver Informações retiradas do site. <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/06/23/prisoos-aumentam-e-brasil-tem-4-maior-populacao-carceraria-do-mundo.htm>

Considerando o papel do Congresso Nacional enquanto um espaço capaz de construir narrativas e influenciar a *agenda setting* este trabalho tem como objeto de análise comparar o relatório final das Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI – do sistema carcerário brasileiro de 2009 e 2015.

Ao perceber as CPIs, ambas com a mesma temática e com a sua abertura realizada em um curto período de tempo, nos leva a criar uma série de hipóteses e questionamentos acerca das diferenças e aproximações expressas nos relatórios finais. Onde, para além, de ter uma inclinação de pressupor uma mudança nos rumos políticos e ideológicos que embasam o relatório final, temos também a percepção de analisar de que forma o Legislativo Federal participa do processo de propor *agenda setting* para os formuladores de políticas públicas, uma vez que, a própria característica da CPI² pode contribuir com o enrijecimento de uma proposta.

Desta forma, analisar a formulação das políticas públicas dentro do Legislativo Federal através das CPIS torna-se importante porque traz apontamentos para a ciência política da formação e construção de *agenda setting* para além das propostas encaminhadas do Executivo configurando assim outra possibilidade que pode também influenciar no processo de decisão dos formuladores, uma vez que, o relatório final da CPI pode servir como um documento legitimador dos encaminhamentos propostos ali.

² A Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI é um recurso utilizado pelo poder Legislativo com o intuito de elaborar, pesquisar, documentar e debater sobre assuntos da sociedade brasileira. Em muitas abordagens a CPI pode propor e servir como um instrumento que, ao pesquisar e aprofundar um tema da sociedade brasileira sugere políticas públicas na área [pesquisada] e/ou estimula e influencia politicamente a disputa das narrativas na sociedade brasileira. Podemos dizer que a CPI se propõe a ser “um organismo de investigação e apuração de denúncias que visa proteger os interesses da coletividade brasileira” ver Definição exposta no site <http://brasilecola.uol.com.br/politica/cpi.html>.

1. O SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO

1.1 - BREVE HISTÓRICO DO CÁRCERE

Localizar historicamente o papel e o caráter das prisões nas sociedades, desde o seu surgimento até sua materialização, é importante para compreender como as prisões e os cárceres permanecem como objeto central no âmbito do sistema penal das sociedades e também o que o torna com tantos desafios a serem superados. (MAIA et al., 2017)

A prisão existe para privar a liberdade desde a Antiguidade, porém o processo de retenção do indivíduo era apenas para assegurar que o preso estivesse sob a disposição da justiça a fim de ser possível receber o castigo prescrito. (Ibidem)

É a partir da idade Moderna, no século XVIII, que temos o surgimento da prisão com o nascimento da pena de encarceramento. Este tipo de controle do poder não é atemporal e surge junto com as sociedades industriais que, implementaram uma alteração no sistema judiciário da época reordenando o sentido do encarceramento para os fins da defesa da vida e da propriedade privada. (Ibidem)

No século XVII as mudanças no sistema penal indicam uma transformação na sociedade e as prisões se configuram enquanto peça chave dessas transformações porque é quando o Rei perde a prerrogativa de punir e a punição passa a ser um direito da sociedade diante da propriedade privada e da vida. “A punição seria agora marcada por uma racionalização da pena de restrição da liberdade.” (MAIA et al., 2017, p.12).

A prisão surge, portanto, como característica de uma sociedade moderna. Isto porque seria o fim dos espetáculos de tortura em público³ o que traz um avanço ao homem que passa a ser moderno e ser possuidor de outro valor moral. “Inicialmente, a criação da pena de prisão foi vista como uma evolução dos costumes morais da sociedade, que não toleraria mais espetáculos dantescos de tortura em público.” (MAIA et al., 2017, p.13). É no âmbito do iluminismo e do liberalismo que, o discurso de autotransformação e do homem racional capaz de mudar através de um novo método de punir ganha força na sociedade.

Segundo a autora Michelle Perrot a prisão hoje vem se transformando desde fins do século XVIII e que engloba basicamente

³ Há, contudo questionamentos sobre a concepção de encerramento dos espetáculos de violência, considerando uma possível reflexão da violência e da forma como ocorre nas sociedades contemporâneas.

três pontos “punir, defender a sociedade isolando o malfeitor para evitar contágio do mal e inspirando o temor ao seu destino, corrigir o culpado para reintegrá-lo à sociedade, no nível social que lhe é próprio.” (VAINFAS, 2000 apud MAIA et al., 2017, p.13).

Inúmeros autores passaram a propor “qual deveria ser o objetivo das punições e propunham reformas nas prisões” (MAIA et al., 2017, p.13) como, por exemplo, Cesar Beccaria em 1764 com sua obra *Dos delitos e das penas* que aborda a ideia de “se a punição fosse muito severa em relação a qualquer tipo de delito, mais crimes o indivíduo cometeria para escapar ao castigo prescrito.” (MAIA et al., 2017, p.13-14).

Temos também o *sheriff* John Howard que em 1777 com *The State of Prisons in England and Wales* escreveu sobre as péssimas condições dos presos e que isto ocasionava ferir a fé cristã; Jeremy Bentham responsável por propor o modelo pan-óptico que, tinha como objetivo a reabilitação do preso com vigilância dia e noite tendo uma torre central responsável por proporcionar essa vigilância 24 horas.

Alguns autores compreender as prisões através da perspectiva de que o seu surgimento também possuía associação com o modo de produção vigente, ou melhor, tem relação com o sistema capitalista. Desta forma, temos George Rusche e Otto Kirchheimer em 1939, J. Thorsten Sellin, Dario Melossi e Massimo Pavarini que desenvolveram as principais ideias sobre “o advento da pena de privação de liberdade esteve ligado ao desenvolvimento do capitalismo.” (MAIA et al., 2017, p.16).

Outros importantes autores contemporâneos como Gresham Sykes com sua obra *A sociedade dos cativos* de 1958 e Erving Goffman com sua obra *Manicômios, prisões e conventos* de 1961 contribuíram para analisar os presídios. Goffman, por exemplo, propõe uma análise das instituições totais que seriam instituições “onde a autoridade procura uma total regulamentação da vida diária e de seus habitantes que, por sua vez, realizam ali todas as atividades, desde o trabalho obrigatório até o lazer e a recreação.” (MAIA et al., 2017, p.17).

A partir daí Goffman contribui para a ruptura de um olhar burocrático sobre as instituições e passamos a ter um olhar “como um sistema social de dominação e resistência, ordenado pelos complexos rituais de troca e comunicação.” (IGNATIEFF, 1987 apud MAIA et al., 2017, p.17). Porém, o filósofo que mais influenciou os estudos sobre prisões no Brasil foi Michel Foucault, em meados da década de 1970, com sua obra *Vigiar e Punir*, onde expôs por “meio do seu método genealógico, busca a emergência de novos discursos sobre a prisão e sua

função corretiva, no seio do que chamou de sociedade disciplinar.” (MAIA et al., 2017, p.17).

A história das prisões no Brasil adquire uma característica peculiar, isto porque, em distintos momentos históricos as prisões brasileiras vão ser caracterizadas de maneira diferente do resto do mundo com forte influência dos espaços políticos na moldagem da concepção do sistema carcerário brasileiro. Desde o Império até a redemocratização o debate sobre o sistema carcerário brasileiro vai ser conduzido por uma série de fatores.

Nos princípios do século XIX o debate sobre as prisões no Brasil assume enquanto característica histórica a influência do modelo institucional carcerário da Europa e dos Estados Unidos atribuindo assim ao modelo brasileiro e latino americano procurar se aproximar de um modelo considerado modernizado.

O modelo penitenciário cativou a imaginação de um grupo relativamente pequeno de autoridades do Estado na América Latina, ansiosas por imitar padrões sociais das metrópoles como uma maneira tanto de abraçar a “modernidade” como de ensaiar mecanismos de controle “exitosos” sobre as massas indisciplinadas. (MAIA et al., 2017, p.40)

Mesmo com esta influência o sistema carcerário no Brasil e na América Latina vão se constituir de maneiras distintas principalmente por considerar que

Escrever a história das prisões na América Latina moderna não é tarefa fácil, pois esta deverá abarcar vários países que seguiram diferentes trajetórias sociopolíticas e distintos padrões de desenvolvimento econômico, possuem diversas estruturas étnico-raciais e aplicaram variados experimentos como o castigo e o encarceramento. (MAIA et al., 2017, p.35).

Portanto, mesmo que o modelo institucional estrangeiro considerado enquanto moderno e portando uma série de objetivos em termos de alteração na forma de punir foi absorvida pela América Latina, contudo, “a construção de modernas penitenciárias foi a exceção, não a regra.” (MAIA et al., 2017, p.41).

Isto ocorre principalmente porque as elites políticas e sociais não consideraram este debate prioridade, “de fato, as formas tradicionais de castigo eram consideradas muito mais apropriadas para a classe de indivíduos que se queria castigar: massas incivilizadas e bárbaras, não cidadãos ativos e ilustrados.” (MAIA et al., 2017, p.40).

No Brasil a “modernização” do sistema carcerário teve como cenário o regime monárquico e escravagista que impedia a implementação de um sistema que pensava no indivíduo enquanto um cidadão possuidor de direitos civis iguais, pelo contrário, o indivíduo inserido neste contexto era considerado um ser inferior e irrecuperável. Dessa forma, a adoção de uma reforma carcerária chamou a atenção das autoridades não pelo seu caráter humanitário, mas, sim enquanto mecanismo capaz de contribuir mais ainda com o encarceramento já existente. (MAIA et al., 2017)

Neste contexto, o sistema carcerário operava como um mecanismo institucional mais pelo fato de que o desejo das elites de abraçar a “modernidade” se via acompanhado (e subvertido) por sua vontade de manter formas arcaicas de controle social, racial e laboral. Por um lado, se poderia dizer que as cadeias serviam somente para satisfazer a necessidade de manter sob custódia suspeitos e delinquentes, de modo que as classes decentes da sociedade pudessem se sentir seguras; por outro lado as cadeias reproduziam e reforçavam a natureza autoritária e excludente destas sociedades, convertendo-se em peças de um esqueleto maior orientado a manter a ordem social. (MAIA et al., 2017, p.47).

Percebe-se que desde o seu início até a atualidade o sistema carcerário brasileiro não passou por grandes transformações sendo possível perceber que o perfil do cárcere no Brasil ainda é muito semelhante com o Brasil de 1860 e 1922 que conservava no seu ambiente a sua maioria população afro-brasileira. (MAIA et al., 2017). Os problemas do cárcere no presente são, a rigor, muito semelhantes com os problemas expressos no passado.

Dessa forma, a população carcerária ainda reproduz o perfil⁴ do sistema carcerário desde a sua implementação no Brasil, reforçando a continuidade de um sistema onde o objetivo das prisões é de servir enquanto um instrumento de controle social.

1.2 - VIOLÊNCIA, CRIME E CÁRCERE

Michel Foucault em *Vigiar e Punir* nos mostra como a violência e o próprio encarceramento são também modalidades históricas e socialmente construídas quando conseguimos traçar os mais variados métodos de cada época desde os séculos passados até a modernidade. O nascimento das prisões e toda a sua estruturação desde os suplícios, punição, disciplina dos corpos até a prisão perpassam por transformações filosóficas de subtrair a tortura nos corpos e atingir a alma.

A tortura da alma se apresenta como uma forma diferente de atingir o suplício dos corpos passamos a retirar a liberdade do indivíduo de conviver em sociedade e assim atingimos sua alma enclausurando-o para que sem a liberdade o suplício da alma seja efetivado. “Uma ‘alma’ o habita e o leva à existência, que é ela mesma uma peça no domínio exercido pelo poder sobre o corpo. A alma, efeito e instrumento de uma anatomia política; a alma, prisão do corpo” (FOUCAULT, 2010, p.32).

Retirar a liberdade do corpo passa a ser utilizada como recurso de combate a violência, desta forma cada vez mais os corpos são disciplinados e encarcerados. Entretanto essa ideia de encarceramento das massas foi apontada por Wacquant como método de segregação de classes.

O encarceramento de massas é utilizado como ação de política de incentivo ao combate as violências, desta forma vários países do mundo começam a apresentar como solução para a diminuição dos índices de criminalidade e violência a hiperinflação carcerária. Penalizando de forma generalizada e aplicando a política de tolerância zero importada dos Estados Unidos, ou como interpretada pelos brasileiros pela política do “bandido bom é bandido morto”. Onde se propaga a “retórica militar da ‘guerra’ ao crime e da ‘reconquista’ do espaço público” (WACQUANT, 2011, p.38), ou melhor, a “a doutrina da ‘tolerância zero, instrumento de legitimação da gestão policial e judiciária da pobreza que incomoda” (WACQUANT, 2011, p.38).

⁴ Segundo o mapa do encarceramento no Brasil (2015) o perfil do preso é majoritariamente negro, com baixa escolarização e jovem.

Para além da ação de ter como alvo “delinquentes (reais ou imaginários), sem-tetos, mendigos e outros marginais” (WACQUANT, 2011, p.38) o sistema de encarceramento se mostra como um bom setor lucrativo para o sistema econômico já que ao investir em mais espaços de encarceramento se tem uma redução dos gastos com políticas de inclusão social. Sendo a

Desregulamentação econômica e sobre-regulamentação penal vão de par: *o desinvestimento social acarreta e necessita do superinvestimento carcerário* único capaz de suprimir os deslocamentos decorrentes do estado-providência e a generalização da insegurança material. (WACQUANT, 2011, p.147).

O Brasil está entre os países com maior população carcerária do mundo, ocupando o quarto lugar apenas atrás de países também altamente populacionais como Rússia, China e Estados Unidos. Segundo dados do infopen o aumento da população carcerária cresceu 80% em números absolutos. O próprio ministério de justiça brasileiro aponta que se este índice continuar crescendo neste ritmo acelerado em 2075 um em cada dez brasileiros estará atrás das grades.⁵

O mapa do encarceramento No Brasil (2015) verificou um crescimento de 74% da população carcerária com base nos dados do infopen de 2005 a 2012 associados a um déficit das vagas ofertadas nos presídios o que significa dizer que ao mesmo tempo em que possuímos altos índices de crescimento populacional carcerário nossos presídios não possuem estrutura suficiente capaz de abarcar essa ampla massificação.

Através do mapa do encarceramento podemos observar também que o perfil do encarcerado brasileiro é composto majoritariamente por homens, porém, o número populacional de mulheres apresenta um índice alto de prisões.

Em relação à distribuição da população prisional no país por gênero, constata-se a predominância de homens compondo o perfil dos encarcerados

⁵ Informações retiradas do site <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/06/23/priso-es-aumentam-e-brasil-tem-4-maior-populacao-carceraria-do-mundo.htm> segundo dados do Ministério da Justiça referentes ao primeiro semestre de 2014.

no período de 2005 a 2012. Contudo, ao passo que cresce o número total de presos, cresce também o número de mulheres na população prisional brasileira. Em 2005 elas eram 4,35% da população prisional e em 2012 elas passaram a ser 6,17% da população prisional total. Colocando estes dados de outra forma, em 2005, para cada mulher no sistema prisional brasileiro existiam 21,97 homens, já em 2012, esta proporção diminuiu para 15,19. O crescimento do número de mulheres presas superou o crescimento do número de homens presos: a população prisional masculina cresceu 70% em sete anos, e a população feminina cresceu 146% no mesmo período. (BRASIL, 2015, p.29).

Constatou-se também que o perfil do/da encarcerado possui baixa escolaridade, sendo poucos casos com acesso ao ensino superior; são de maioria jovem, “a partir dos dados foi possível aferir que, em todos os anos da série histórica de 2005 a 2012, a maioria da população prisional do país era composta por jovens entre 18 e 24 anos.” (BRASIL, 2015, p.31); e em sua maioria negros e negras.

Diante dos dados sobre cor/raça verifica-se que, em todo o período analisado, existiram mais negros¹¹ presos no Brasil do que brancos. Em números absolutos: em 2005 havia 92.052 negros presos e 62.569 brancos, ou seja, considerando-se a parcela da população carcerária para a qual havia informação sobre cor disponível, 58,4% era negra. Já em 2012 havia 292.242 negros presos e 175.536 brancos, ou seja, 60,8% da população prisional era negra. Constata-se assim que quanto mais cresce a população prisional no país, mais cresce o número de negros encarcerados. O crescimento do encarceramento é mais impulsionado pela prisão de pessoas negras do que brancas. (BRASIL, 2015, p.33).

Estes dados servem para elucidar o cenário do sistema carcerário brasileiro e, sobretudo o perfil do encarcerado. Como menciona Wacquant (2011) as prisões se assemelham mais a “campos de concentração” de pessoas pobres e negras.

O estado apavorante das prisões do país, que se parecem mais como *campos de concentração para pobres*, ou com empresas públicas de depósito industrial dos dejetos sociais, do que com instituições judiciárias servindo para alguma função penalógica – dissuasão, neutralização ou reinserção. O sistema penitenciário brasileiro acumula com efeito as taras das piores jaulas do Terceiro Mundo, mas levadas a uma escala digna de Primeiro Mundo, por sua dimensão e pela indiferença dos políticos e dos públicos. (WACQUANT, 2011, p.13).

Neste sentido, o cenário do sistema carcerário brasileiro é complexo e desafiador da perspectiva de compreender que o cárcere no Brasil é reflexo de um sistema de violência e crime que são resultados dos mecanismos sociais desiguais.

1.3 - O CÁRCERE BRASILEIRO SOB A ÉGIDE DA LEI DE EXECUÇÕES PENAS – LEP

A transição política no Brasil com o fim da ditadura militar e início da democracia tem como marco importante uma transformação do sistema carcerário brasileiro.

A transição do Estado autoritário para o democrático foi um processo gestado por alguns anos de lutas e negociações, consistindo a reorganização e a recuperada autonomia do movimento sindical bem como a constituição dos novos movimentos sociais e populares nas maiores expressões desse processo, sobretudo por representarem a emergência de reivindicações por direitos de diversas ordens a amplos segmentos sociais. (TEXEIRA, 2009, p.67-68).

Diferente do restante do mundo, o Brasil segue um movimento de característica própria, quando globalmente o perfil das prisões enquanto processo de reabilitador se perde, temos no cenário brasileiro um resgate da problematização do sistema carcerário e do traço ressocializador e humanitário deste espaço. (TEXEIRA, 2009).

Este debate está intimamente relacionado com o questionamento das práticas de tortura e do autoritarismo adotados

durante a ditadura militar (1964-1985) e da sua relação com os presos políticos brasileiros, bem como, daqueles e daquelas que foram exilados do país durante esse período. (TEIXEIRA, 2009).

Neste sentido, os presos políticos brasileiros contribuíram para colocar o debate sobre o sistema carcerário em grande destaque na sociedade o que ocasionou em uma ampla organização com a finalidade de denunciar a realidade nos presídios no Brasil.

As mobilizações para a libertação dos presos políticos e sua anistia, uma das mais importantes bandeiras pelo fim do regime militar, foram os primeiros movimentos a lançar luz sobre a realidade das prisões, ainda que priorizando um público que lá se encontrava circunstancialmente encerrado. (TEIXEIRA, 2009, p.68).

No bojo deste movimento temos a CPI do sistema penitenciário de 1975 que resulta na criação de uma das principais leis brasileiras que regimenta o direito dos presos e presas no Brasil com a Lei de número 7.2010 de 11 de julho de 1984 - Lei de Execuções Penais - LEP em 1984. Esta lei é considerada uma das mais avançadas do mundo e boa parte dos documentos relacionados com a temática do sistema carcerário, inclusive as CPIs do sistema carcerário brasileiro de 2009 e 2015, se fundamentam na aplicação da LEP.

Consentâneos a tal movimento e, e ao mesmo tempo implicados e decorrentes de sua gênese, registraram-se duas dimensões de mudanças nas políticas de Estado. Numa esfera, o debate legislativo iniciado ainda antes, em meados da década de 70, pela CPI do sistema penitenciário nacional, que teve como desdobramentos a promulgação da primeira lei de execuções penais no país e a reforma do código penal em 1984; já no âmbito da execução de políticas para o cárcere, a política de “humanização das prisões”. (TEIXEIRA, 2009, p. 70).

A tentativa de formulação da Lei de Execuções Penais no Brasil é datada desde 1933, porém, só em 1984 vai ocorrer a promulgação da lei. Até então a “política criminal brasileira que vinha até o momento regulamentada por estatutos inspirados no Estado fascista italiano (1922-1945)” (TEIXEIRA, 2009, p.82).

Foi, portanto, no plano de abertura política que se forjou a garantia dos mínimos direitos pelo Estado. “Como se pela primeira vez no país, a ideia de preservação e garantia de liberdades e direitos civis a todos os indivíduos tivesse encontrado, no plano legal e oficial, alguma previsão.” (TEIXEIRA, 2009, p.83).

A Lei de Execuções penais, portanto, estabelece uma série de garantia de direitos aos presos e presas “indo da integridade física e mental ao trabalho, passando pela educação, assistência médica e social.” (TEIXEIRA, 2009, p.87).

Mesmo com a consagração da LEP enquanto uma das leis mais avançadas do mundo para este segmento e mesmo com a importância da sua trajetória histórico e política para o sistema carcerário brasileiro, podemos perceber a não aplicabilidade da lei no cotidiano do sistema carcerário.

Ambas as CPIs do sistema carcerário brasileiro de 2009 e 2015 recorrem a LEP enquanto um mecanismo que deve ser presente e efetivo na sua aplicação na realidade do sistema carcerário. A LEP é recorrentemente reivindicada, mas, a crítica pontuada é que mesmo com a sua existência e mesmo com seu caráter humanístico o que se percebe na prática é um cenário completamente destoante do que reivindica a lei.

A LEP, consagrada à época como uma das leis mais “avançadas” por juristas e especialistas, permaneceu ao longo dos anos, contudo, como letra morta, inaplicável em praticamente todos os seus princípios e disposições. O conformismo quanto à sua inaplicabilidade e a omissão do Estado em possibilitar tal aplicação – a ausência de estruturação das varas de execução em grande parte das comarcas pelo Judiciário, a não criação de defensorias públicas e a manutenção da estrutura física e da cultura organizacional dos presídios pelo Executivo, entre outros – possibilitaram que um perigoso círculo vicioso fosse mantido, no qual a não efetivação dos dispositivos legais serviria para intensificar a deslegitimação dos direitos desse público, resultando em desdobramentos que levariam à sua completa negação por amplos segmentos sociais. (TEIXEIRA, 2009, p.90).

A LEP é, portanto, um importante marco para o sistema carcerário brasileiro, apesar das críticas e ponderações, a lei acaba por alterar a concepção de cárcere no país e além do que é resultado de uma CPI do sistema carcerário. Por esta razão nos auxilia a refletir sobre o impacto que determinadas comissões possuem na formulação de políticas públicas, mesmo que, esta seja uma lei, é uma lei que influência e pauta até os dias de hoje ações pertinentes na formulação de agenda das políticas públicas do cárcere.

2. – A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

2.1 - O CAMPO POLÍTICO

Para Bourdieu campos são:

Como espaços estruturados de posições (ou de postos) cujas propriedades dependem das posições nestes espaços, podendo ser analisadas independentemente das características de seus ocupantes (em parte determinadas por elas). (BOURDIEU, 1976, p.1).

Desta forma, podem existir diversos campos, o campo científico, o campo político, o campo das artes, o campo da cultura, o campo da educação, etc. Estes campos possuem por sua vez regras e elementos característicos de cada campo, ou seja, propriedades específicas que nem sempre se adéquam a outro campo.

Cada campo possui uma linguagem própria, por exemplo, o campo jurídico detém algumas regras e normas próprias que são diferentes e não se aplicam ao campo das ciências sociais, mas que dependendo do significado ou da estrutura podem vir a se adequar. Não que necessariamente dê certo ou vice-versa.

Cada vez que se estudar um novo campo, seja no campo da filologia no século XIX, da moda atual ou da religião da Idade Média, descobre-se propriedades específicas, próprias de um campo particular, ao mesmo tempo que se faz avançar o conhecimento dos mecanismos universais dos campos que se especificam em função das variáveis secundárias. (BOURDIEU, 1976, p.01)

No interior de cada campo podemos definir ainda a existência da dinâmica da disputa, onde entre outras coisas podemos definir como disputa de narrativas. Em especial quando essa disputa de narrativa é conduzida pelo novo e pelo velho, “entre o novo que está entrando [no campo] e que tenta forçar o direito de entrada e o dominante que tenta defender o monopólio e excluir a concorrência.” (BOURDIEU, 1976, p.01). Desta forma, o campo se caracteriza “através da definição dos objetos de disputas e dos interesses específicos que são irredutíveis aos objetos de disputas e aos interesses próprios de outros campos”. (BOURDIEU, 1976, p.01).

Cada campo possui seu capital específico, com suas autoridades próprias e também com características próprias. Este sistema reflete também um modo de conservação, ou seja, quem está inserido no campo cria mecanismos de manutenção no poder impedindo ou criando regras que impossibilitem quem possuir menos capital específico de entrar no campo. É quando o *habitus* começa a interferir na estrutura do campo “que faz com que os dominantes saiam do seu silêncio, impondo-lhes a produção do discurso defensivo da ortodoxia, pensamento ‘direito’ e de direita, visando restaurar o equivalente a adesão silenciosa da doxa.” (BOURDIEU, 1976, p.03).

O funcionamento do campo depende intrinsecamente dos objetos de disputas e de pessoas dispostas a jogar esse jogo da disputa, através do *habitus* responsável por promover a alteração da estrutura e da superestrutura. É na incorporação do *habitus* que o jogo da disputa pode ser jogado, e talvez até modificando o campo. O *habitus* implica em conhecer as regras do jogo, dos objetos de disputas etc.

O *habitus*, sistema de disposições adquiridas pela aprendizagem implícita ou explícita que funciona como um sistema de esquemas geradores, é gerador de estratégias que podem ser objetivamente afins aos interesses objetivos de seus autores sem terem sido expressamente concebidas para este fim. (BOURDIEU, 1976, p.06).

Todo campo possui uma estrutura, podemos definir esta enquanto:

Um estado da relação de força entre os agentes ou as instituições engajadas na luta, ou se preferirmos, da distribuição do capital específico que, acumulado no curso das lutas anteriores,

orienta as estratégias ulteriores. (BOURDIEU, 1976, p.02).

O *habitus* atua para a transformação dessa estrutura, é na estrutura que localizamos o jogo, as lutas, onde está a dinâmica da disputa.

As pessoas que compõe o campo estão reunidas em um determinado espaço por identificarem-se com os mesmos interesses de algo que consideram como fundamentais, e também estão reunidos pelo mesmo grau de engajamentos.

Neste trabalho recorreremos ao campo político como forma de auxiliar na compreensão do espaço que estão inseridas as CPIs do sistema carcerário onde possuir “noção do campo político tem muitas vantagens: ela permite construir de maneira rigorosa essa realidade que é a política ou o jogo político.” (BOURDIEU, 2011, p.194).

A obra de Pierre Bourdieu dialoga com este trabalho por reconhecer na sua teoria, das propriedades do campo, como um instrumento analítico capaz de definir as peculiaridades de um sistema que apresenta muitas características próprias, métodos próprios, agentes próprios.

Falar de campo político é dizer que o campo político (e por uma vez citarei Raymond Barre) é um microcosmo, isto é, um pequeno mundo social relativamente autônomo no interior do grande mundo social. Nele se encontrará um grande número de propriedades, relações, ações e processos que se encontram no mundo global, mas esses processos, esses fenômenos, se revestem aí de uma forma particular. É isso o que está contido na noção de autonomia: um campo é um microcosmo autônomo no interior do macrocosmo social. (BOURDIEU, 2011, p.195).

O campo político nos permite identificar as dinâmicas e o funcionamento próprio do Congresso Nacional e como que a arena política com suas regras e perfil influenciam na formulação de políticas públicas dentro do Legislativo Federal a partir da perspectiva do seu funcionamento e interatividade com as comissões parlamentares de inquéritos, uma vez que, esta é submetida ao jogo político interno do Congresso Federal.

2.2 – A TEORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A trajetória da Política Pública enquanto campo de conhecimento e análise surge segundo Souza (2006) nos Estados Unidos em ambiente acadêmico promovendo uma ruptura com a tradição europeia que, tinham seus estudos mais atrelados ao Estado e as instituições. O que a vertente estadunidense vai propor é “a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos” (SOUZA, 2006, p.22).

O fio condutor que permitiu a consolidação da política pública enquanto campo de análise da ciência política advém da ideia de que, “em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006, p.22).

As políticas públicas emergem enquanto subárea das ciências políticas nos EUA e depois se consolidam como um importante campo analítico do mundo público. Desta forma, inauguram o terceiro caminho da trajetória da ciência política norte americana, sendo o primeiro caminho desenvolvido por Madison onde sua tradição se refere ao ceticismo da natureza humana “focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana” (SOUZA, 2006, p.22), o segundo caminho desenvolvido por Paine e Tocqueville “que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o ‘bom’ governo” (SOUZA, 2006, p.22).

Com a consolidação da política pública como terceiro caminho da trajetória da ciência política nos EUA teve como objetivo compreender “como e por que os governos optam por determinadas ações” (SOUZA, 2006, p.22).

Desta forma, vários autores se debruçaram para tentar definir e compreender o que são as políticas públicas? “A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.” (SOUZA, 2006, p. 24).

Existem diversas perspectivas teóricas de análise para as políticas públicas podemos citar os pioneiros como menciona Souza (2006), Laswell (1936) que, insere a expressão *policy analysis* ou análise política; Simon (1957) que, introduz o conceito de *policy makers* ou racionalidade limitada dos decisores público; Lindblom (1959;1979) questionou a perspectiva de racionalidade limitada; Easton em 1965 que contribuiu para a área ao definir o conceito de sistemas; Lowi (1964;1972) que elaborou a tipologia política pública mais utilizada; os

modelos de Incrementalismo, modelo do ciclo da política pública, ou seja, a definição da *agenda setting* e todos os seus estágios até a implementação e avaliação; o modelo *garbage can* ou lata de lixo de Cohen, March e Olsen ; Capela(2006) cita também o modelo de Kingdon(2003) de *Multiple Streams* ou Múltiplos Fluxos; o modelo desenvolvido por Baumgartner e Jones(1993) de *Punctuated Equilibrium Model* ou Modelo de Equilíbrio Pontuado. Sendo assim, podemos nos utilizar deste arcabouço teórico a fim de analisar as políticas públicas no Brasil.

O campo de estudos sobre as políticas públicas no Brasil é recente Marques (2006) aponta que o início dos estudos com esta perspectiva é dos anos 1980, “até o início dos anos de 1980, a literatura brasileira ateu-se à análise das macro-características do Estado brasileiro e ao seu papel no desenvolvimento da nação.” (MARQUES, 2006, p. 16).

Inclusive, a vertente neo-institucionalista⁶ teve um importante impacto na literatura nacional em torno da produção e formulação de políticas públicas e suas análises, “talvez sendo a perspectiva teórica com maior influência recente sobre o debate brasileiro.” (MARQUES, 2010, p.39).

Ocasionalmente em uma vasta literatura sobre os processos de uma maneira mais geral o que é justificado por Marques (2006) pelo contexto do qual os autores desta década estavam inseridos. Já na década seguinte, de 1990, o que vai caracterizar os estudos é uma “literatura marcada pela intensa fragmentação temática, disciplinar e analítica.” (MARQUES, 2006, p. 16) Ou seja,

O resultado de toda essa trajetória é que o campo de estudos sobre o Estado no Brasil se encontra esgarçado entre uma produção ampla com preocupações teóricas e macro-sociológicas e uma miríade de estudos de caso muito detalhados e

⁶ Segundo Marques (2010) O neo-institucionalismo é a vertente que centraliza o papel do Estado com mais intensidade e suas instituições políticas. O Estado e as instituições que assumem papel fundamental para a compreensão das políticas públicas. Sobre tudo no Brasil onde o Estado sempre teve papel preponderante na elaboração das políticas públicas. Portanto, é neste cenário que o neo-institucionalismo se fundamenta.

específicos, oriundos em grande parte de áreas concretas de política. (MARQUES, 2006, p.16).

Segundo Marques (2010) a respeito da literatura nacional nos últimos anos, avançamos consideravelmente na elaboração de estudos sobre políticas públicas no Brasil, articulando os estudos das três agendas que se apresentam na literatura nacional. Sendo, a primeira sobre a relação entre Executivo e Legislativo com diversos estudos mostrando como ocorre no Brasil a formação de governo, pastas ministeriais, composição das coalizões e papel dos partidos; como essas dimensões influenciam na elaboração das políticas públicas. A segunda agenda diz respeito ao conjunto de análises com o enfoque nas instituições e burocracias tendo essa vertente ultrapassado o esperado em contribuições ao debate. E a terceira forma o conjunto de estudos sobre “o funcionamento do Estado, à implementação de políticas e às suas burocracias e estruturas institucionais” (FARIAS; MARQUES, 2010, p.45).

Os modelos de análises das políticas públicas são vários dentre eles o modelo de múltiplos fluxos⁷ e dinâmicas desenvolvido por John Kingdon em meados da década de 1980, o modelo de coalizões de defesa apresentado por Sabatier em meados da década de 1980 e 1990, o modelo de redes apresentado por Haas em meados da década de 1990 e o último modelo apresentado por Baumgartner e Jones denominado de equilíbrio pontuado de acordo com Marques (2010).

O modelo de Kingdon tem como foco os estágios pré-decisórios da formação da agenda ou *agenda setting* e na formulação da agenda ou *policy formulation* voltando-se desta forma para a análise do momento pré-decisório de uma agenda governamental, expondo o que desperta ou não o interesse dos formuladores de políticas públicas segundo aponta Capella (2006).

Ainda de acordo com Capella (2006) o modelo de múltiplos fluxos é constituído por três fluxos que atuam de maneira independente: a) problemas, b) soluções ou alternativas e c) política. A maneira independente de atuação é chamada por Kingdon de “anarquia organizada” (CAPELLA, 2006, p.26) como caracteriza o governo federal norte-americano.

O primeiro fluxo do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon tem como objetivo buscar de maneira analítica o porquê determinados assuntos são considerados problemas, e sendo assim, entram para a

⁷ Em ANEXO A.

agenda setting, ou seja, entram para o processo de formulação de políticas públicas; bem como, as razões que chamam a atenção dos formuladores de políticas públicas a considerar determinados assuntos em problemas e neste caso problemas que são necessários de formulações e soluções.

Este modelo além de procurar analisar o processo pré-decisório de consideração dos problemas a serem solucionados através de elaboração de políticas públicas também releva os assuntos que não chamam a atenção dos formuladores e porque estes assuntos que quando relevantes são chamados de problemas, neste caso, são convencionalmente chamados de questões, ou não recebem o mesmo grau de atenção ficando de fora do processo pré-decisório das políticas públicas ou não sendo evidenciado enquanto um assunto mais pertinente a ser solucionado.

Considerando que as pessoas não podem prestar atenção a todos os problemas durante todo o tempo, Kingdon parte do pressuposto de que esses indivíduos concentrarão sua atenção em alguns deles ignorando os outros. (ibidem).

A questão é, portanto, algo socialmente percebido, mas que não é suficiente para chamar a atenção com o objetivo de resultar em uma ação mais efetiva de elaboração de política pública, a não ser que a questão se torne um problema, passando assim a ser percebida pelo público e chamando a atenção das pessoas que atuam no campo de decisões. Para isso precisa possuir três indicativos: eventos, crises e símbolos; e *feedbacks*⁸.

Outros fatores podem também tornar uma questão um problema como, por exemplo, crises, eventos e símbolos ou *focusing events*.

Muitas vezes, um problema não chama a atenção apenas por meio de indicadores, mas por causa de eventos de grande magnitude, como crises, desastres, ou símbolos que concentram a atenção num determinado assunto. (CAPELLA, 2006, p.27).

O segundo fluxo do modelo de Kingdon é sobre o conjunto de soluções e alternativas destinadas aos problemas, não necessariamente

⁸ Capella (2006).

as soluções possuem relação com os problemas, em muitos dos casos soluções e problemas não são gerados em conjunto, podendo assim ter uma solução pronta para ser apresentada assim que determinado problema surgir. Este fluxo tem como analogia o processo biológico onde “o autor entende que as ideias a respeito das soluções são geradas em comunidades (*policy communities*) e flutuam em um ‘caldo primitivo de políticas’ (*policy primeval soup*).” (CAPELLA, 2006, p.27).

Outro conceito inserido no segundo fluxo são as comunidades que geram alternativas ou *policy communities* caracterizadas por ser uma comunidade de especialistas “pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros – que compartilham uma preocupação em relação a uma área (*policy área*)” (CAPELLA, 2006, p.28).

Neste sentido, o processo de elaboração de soluções e propostas assim que percebido como uma ideia viável é rapidamente difundida e serve como mecanismo de ampliação de consciência de determinados atores, considerando que essas ideias não são necessariamente hegemônicas. Vale ressaltar que esse processo não ocorre de maneira automática “uma vez que comunidades bem estruturadas apresentam tendência a resistirem às novas ideias.” (ibidem).

O terceiro fluxo do modelo de múltiplos fluxos constitui a dimensão política onde “independente do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis, o fluxo político segue sua própria dinâmica e regras. Diferentemente do fluxo de alternativas (*policy stream*)” (ibidem). Os elementos característicos desse fluxo são a) humor nacional, b) forças políticas e/ou grupos de interesse do governo, c) mudanças.

Os elementos que compõem o fluxo político exercem influência sobre a agenda governamental e assim assumem enquanto fluxo uma característica diferente do fluxo de alternativas. Isto porque, a base da construção deste fluxo são as coalizões “construídas a partir de um processo de barganha e negociação política” (CAPELLA, 2006, p.29).

O primeiro elemento do terceiro fluxo chamado por Kingdon de humor nacional ou *national moodino* é o clima necessário capaz de definir o porque determinadas pautas entram na agenda ou porque não entram, ou seja, “a percepção, pelos participantes do processo decisório, de um humor favorável cria incentivos para a promoção de algumas questões e, em contrapartida, pode também desestimular ideias.” (ibidem).

O segundo elemento que compõe o terceiro fluxo são as forças políticas organizadas ou grupos de interesse que atuam no sentido de pressionar e sinalizar seu apoio dentro da arena política, apresentando aos formuladores de política pública qual será o caminho decisório adotado, se determinada pauta possui a sinalização consensual significa que pode ser um ambiente positivo para as formulações política, assim como, se é na arena política se apresenta uma atuação negativa de característica de muito conflito, demonstra um cenário negativo para uma proposta.

O terceiro elemento deste fluxo são as mudanças que ocorrem na estrutura interna do próprio governo e que promovem uma alteração de agenda:

Finalmente, o terceiro fator a afetar a agenda são as mudanças dentro do próprio governo: mudança de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental (*turnover*); mudanças de gestão; mudanças na composição do Congresso; mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas.”(CAPELLA, 2006, p.29).

A junção ou *coupling* desses três fluxos - a) problemas, b) soluções ou alternativas e c) política – ocasiona na abertura da janela de oportunidades ou *policy Windows* e é neste estágio transitório que as mudanças na agenda podem ser realizadas bem como retiradas “a oportunidade de mudança na agenda cessa quando um dos fluxos desarticula-se com relação aos demais” (CAPELLA, 2009, p.30). Estes eventos podem ocorrer de maneira previsível como, por exemplo, mudanças administrativas, ou podem ocorrer de maneira imprevisível, por exemplo, o *impeachment* da presidência do país.

Desta forma, os conjuntos de teorias nos auxiliam a compreender melhor o campo de estudos analíticos das políticas públicas, localiza-los historicamente e, com efeito, elaborativo como ocorreu sua constituição a luz da ciência política.

Para, além disto, nos mostra quais são os desafios das políticas públicas nível de literatura nacional e quais são os efeitos de tais teorias aplicadas e analisadas na conjuntura do modelo brasileiro.

2.3 - ESTUDOS LEGISLATIVOS

O sistema político brasileiro é nomeado pela expressão presidencialismo de coalizão. Este termo permite a interpretação de que o sistema político do Brasil possui algo de atípico, possui alguma especialidade que difere nosso regime democrático das demais democracias do mundo. (LIMONGI, 2006).

Segundo Sathler (2015) o sistema político de presidencialismo de coalizão não existe somente no Brasil e aparece como traço de várias outras democracias apesar de acreditar que boa parte da elaboração da ciência política advém dos estudiosos brasileiros.

A necessidade de adjetivar ou qualificar o presidencialismo brasileiro deixa subentendido que este teria algo de peculiar, de especial. Não praticaríamos um presidencialismo normal ou corriqueiro. Teríamos um regime com características próprias. Para bem ou para o mal, o presidencialismo brasileiro funcionaria desta forma particular: como um *presidencialismo de coalizão*. (LIMONGI, 2006, p.18).

Na definição do termo atribuída por Sérgio Abranches no período pós 1988 o sentido de presidencialismo de coalizão está mais associado com as dificuldades do presidente em governar devido à heterogeneidade social do país com a necessidade de atender a critérios regionais. (LIMONGI, 2006).

Presidentes sempre seriam forçados a formar coalizões para governar, mesmo, por paradoxal que pareça, se seu partido fosse majoritário. Isso porque coalizões não seriam formadas apenas de acordo com o critério partidário. Ou melhor, esse método usual de formação de coalizões seria insuficiente para dar a sustentação política necessária ao presidente. Federalismo, o poder dos governadores e a diversidade e heterogeneidade da sociedade brasileira, mais do que o número de partidos, tornavam coalizões imperiosas. (LIMONGI, 2006, p.19).

Contudo, as formulações recentes mostram que o sistema político brasileiro pode ser visto de maneira com mais positividade e que “há pouco que permita distinguir o sistema político brasileiro de

outras democracias ditas avançadas ou consolidadas.” (LIMONGI, 2006, p. 20).

Na primeira década da democracia brasileira, predominava uma visão altamente negativa das instituições políticas do país, mas na segunda década (por volta de 1995) uma interpretação revisionista muito bem-sucedida começou a fincar raízes (SATHLER, 2015, p.16).

O presidencialismo de coalizão no que tange a sua interpretação negativa tem relação com os fatores do sistema político brasileiro ao qual é caracterizado pelo multipartidarismo onde se apresenta problemas como altos índices de fragmentação partidária ocasionando resultados imprevisíveis, partidos regidos pela lógica eleitoral de lista individual e aberta resultando na concepção de que o mandato pertence aos eleitos e não ao partido, o alto índice de partidos desprovidos de ideologia e disciplina. Além do que, com o controle do Executivo sob a agenda torna a função do Legislativo retroativa. (SATHLER, 2015).

Muitas dessas análises partiam de algo incontroverso: a extrema fragmentação partidária. Dado um dos mais fragmentados sistemas do mundo – o número efetivo de partidos parlamentares em 2013 e superior a 10 – e quase uma certeza que o partido do presidente, no Brasil, nunca vai controlar a maioria dos assentos no Congresso. O maior partido na atual legislatura, o Partido dos Trabalhadores (PT) controla apenas 17% dos assentos na Câmara dos Deputados, e o segundo maior (o PMDB), 15%. (SATHLER, 2015, p.17)

Outro fator de crítica apresentada é a forma como o Executivo tem em si boa parte das receitas para a execução das agendas, uma vez que, o Legislativo ficaria mais restrito ao debate em si das proposições do que responsável pela tomada de decisão. Nesse sentido, “o fato de os legisladores federais usualmente preferirem assumir postos no Executivo e compreensível no contexto do federalismo brasileiro.” (SATHLER, 2015, p.19).

Considerando a importância dos Governadores no sistema político brasileiro com poder de controle da sua bancada no Legislativo

Federal além de se colocarem como eventuais candidatos/candidatas à presidência e também com respaldo em nível estadual os críticos do presidencialismo de coalizão concluem que este tipo de estilo favorece o clientelismo na política.

Considerando as práticas presidenciais, os críticos concluem que o *design* institucional da democracia brasileira favorece um estilo fortemente clientelista de política. Todos os sistemas políticos tem relações do tipo clientelista (cliente- patrão), mas, no Brasil, a concentração de poder no Executivo faz com que o numero de *patrões* seja pequeno e o de *clientes* potenciais seja grande. (SATHLER, 2015, p.20).

Adeptos de uma visão mais positiva do presidencialismo de coalizão SATHLER (2015) cita autores como Shugart e Carey, José Antônio Cheibub, Figueiredo e Limongi qual se debruçaram sobre o estudo do sistema político brasileiro analisando e identificando certos padrões que se repetiam no interior das instituições políticas.

No Brasil, Figueiredo e Limongi (1999, 2000) foram os primeiros a identificar a presença dessas instituições “corretivas” na Constituição de 1988 e na reorganização legislativa que imediatamente a seguiu. Eles enfatizaram duas variáveis: o poder presidencial e a existência de centralização de liderança na Câmara dos Deputados. (SATHLER, 2015, p.22).

Considerando a perspectiva de análise do interior da instituição Limongi e Figueiredo reforçam a ideia de que o chefe do Executivo não debate com os deputados e deputadas de maneira individualmente, mas, sim que este debate está centrado e em consonância com o colégio de líderes e com a mesa diretora do Legislativo Federal o que corrobora com a ideia de que essa centralização na organização do legislativo contribui para o resultado de governabilidade do sistema político brasileiro.

Como os deputados individualmente tem pouco ou nenhum poder, os efeitos pulverizantes do sistema eleitoral encontram um sinal de *pare* na rampa do Congresso, sendo completamente contra balanceados pelas regras vigentes (Regimento

Interno), que governam a vida interior. Esse modelo intramuros permitiu a Figueiredo e Limongi defenderem que “os partidos importam”, que os presidentes negociam com partidos e não com parlamentares individuais e/ou grupos suprapartidários, e que o comportamento no plenário é razoavelmente previsível e consistente. Em resumo, essa interpretação sustenta que o Brasil é eminentemente governável: presidentes minoritários tem meios de obter apoio legislativo mediante negociações com os partidos. (SATHLER, 2015, p.23).

Limongi (2006) aponta que a democracia brasileira atua como boa parte das demais democracias, principalmente quando se utiliza como método comparativo com democracias reais e não com democracias ideais.

Estaríamos diante de problemas de governabilidade se o governo se mostrasse incapaz de governar. Partidos seriam frágeis se incapazes de dar sustentação política às propostas do governo. No entanto, o exame dos dados revela quadro radicalmente diverso. O Brasil não é tão diferente dos países parlamentaristas. (LIMONGI, 2006, p.23).

Geralmente o que o Executivo submete ao Legislativo é aprovado isto se considerar as taxas de sucesso e dominância, se o Executivo consegue trazer consigo um alto índice de coalizão dos partidos políticos os índices de aproveitamento e de disciplina partidária aumentam.

O governo brasileiro é bem sucedido na arena legislativa porque conta com o apoio sólido de uma coalizão partidária. Disciplina é a norma. Deputados filiados aos partidos que fazem parte da coalizão de apoio ao presidente seguem a recomendação de voto do líder do governo. (LIMONGI, 2006, p.24).

Diferente do cenário negativo do presidencialismo de coalizão, Limongi (2006) identifica que o plenário do Congresso Nacional é bem previsível na medida em que os líderes conseguem prever as vitórias das

votações e que na maioria das vezes quando não se obtém a vitória o problema não incide na indisciplina partidária, mas, sim na divisão interna da bancada resultando em não seguir a orientação do líder do partido.

Governo controla a produção legislativa e esse controle é resultado da interação entre poder de agenda e apoio da maioria. Maioria reunida por uma coalizão partidária pura e simples. Nada muito diverso do que se passa nos governos parlamentaristas. Ou seja, não há bases para tratar o sistema político brasileiro como singular. Muito menos, para dizer que estaríamos diante de uma democracia com sérios problemas, ameaçada por alguma síndrome ou patologia causada quer pela separação de poderes, quer pela fragilidade de seus partidos. (LIMONGI, 2006, p.25).

Neste sentido, o presidente brasileiro, enquanto chefe do Executivo Nacional exerce um papel fundamental e importante no sistema político brasileiro.

O fato é que o presidente brasileiro é poderoso do ponto de vista legislativo não porque usurpe o poder legislativo, mas porque a Constituição de 1988 assim o estabeleceu. O presidente tem a prerrogativa exclusiva de iniciar legislação nas principais áreas de política: tributação, orçamento e fixação dos quadros do funcionalismo, para citar as áreas fundamentais. Logo, o presidente não é um legislador qualquer. (LIMONGI, 2006, p.27).

Diante deste cenário o papel das comissões no Congresso Nacional é, a rigor, reflexo do sistema político brasileiro onde:

A escolha de parlamentares para integrar as comissões está centralizada nas mãos dos líderes partidários. A rigor, as normas vigentes determinam que as designações sejam feitas pela Mesa Diretora, ouvidos os líderes dos partidos. A consequência mais importante dessa regra é que as nomeações para as comissões são basicamente uma tarefa do líder. Em suma, analisar as nomeações para as comissões no Brasil significa estudar a decisão de um agente específico, o líder do partido. (SANTOS, 2002, p.250).

O debate sobre comissões parlamentares se impõe também quanto ao seu poder de veto e o poder de aprovação no cenário da política americana. As comissões seriam o espaço capaz de propor a atuação de uma minoria em relação a uma determinada pauta. Este debate estaria relacionado com o poder das minorias e maioria.

Comissões, certamente, não são a única forma pela qual minorias podem deter a vontade da maioria. É, no entanto, uma das mais estudadas e eficientes armas das minorias em governos democráticos. A minoria pode recorrer a outras estratégias, como estender indefinidamente o debate, provocar votações a todo o momento, negar quorum, etc. (LIMONGI, 2006, p.31).

Porém, ao comparado com as comissões no Legislativo brasileiro conseguimos enxergar que no cenário político no Brasil:

Se olharmos para a estrutura institucional brasileira veremos, no que tange às propostas de lei ordinária, que essa possibilidade simplesmente não existe. A maioria tem como evitar que a minoria ou minorias venham a bloquear as propostas que considere relevantes. Comissões, para permanecer no campo que vínhamos discutindo, não podem “engavetar” propostas. A maioria conta com vários expedientes para forçar a apreciação das propostas pelo plenário — o mais importante deles, sem dúvida, a tramitação em regime de urgência. A aprovação de um requerimento de urgência permite que a minoria seja contornada, uma vez que acarreta a apreciação praticamente imediata da matéria pelo plenário e, além disso, restringe o direito à apresentação de emendas. (LIMONGI, 2006, p.32).

Desta forma, podemos perceber que o debate sobre Comissões no presidencialismo de coalizão brasileiro não é um debate menor a se fazer e ainda requer de uma série de problematizações. Por esta razão, perceber em que medida as Comissões, e no caso deste trabalho, a CPI

do sistema carcerário; podem influir na formulação de *agenda setting* ao Executivo tem sua significância para o campo da ciência política.

3. - ANÁLISE DAS CPIS DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO

3.1 - O QUE É UMA CPI?

O Congresso Nacional é uma das instituições mais antigas da história do Brasil. Presente em momentos importantes e marcantes sempre atuou como um expoente do debate democrático e de disputa ideológica no nosso país⁹. Mesmo sendo uma instituição antiga, o Congresso Nacional já passou por diversas alterações durante os anos e, sobretudo durante as mudanças de regimes políticos como, por exemplo, durante a ditadura militar (1964-1985).

O Legislativo Federal é um ambiente desconhecido da maioria da população brasileira. Não significa que as pessoas não saibam qual é a finalidade do Legislativo é que a maioria das pessoas desconhece o seu funcionamento interno. Desconhecem os ritos, os jogos políticos, as disputas internas e partidárias, sobretudo, desconhecem o jogo das cartas.

O Congresso Nacional possui ao seu total cerca de 513 deputados eleitos com base nos dados do IBGE para cada região territorial do país, permitindo que nenhum Estado tenha menos que 8 representantes e mais que 70¹⁰, dessa forma, garante que todas as regiões do Brasil serão proporcionalmente e democraticamente representadas. Os deputados são eleitos em cada Estado e Distrito Federal para representar o povo, legislar pelos interesses da população e também fiscalizar os recursos públicos e os orçamentos da União.

Neste cenário, para compreender as Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI é necessário compreender o funcionamento interno do Congresso Nacional, para além do processo democrático que leva os deputados até o Congresso, mas, sobretudo do processo que se inicia quando os eletivos efetivamente iniciam seus trabalhos enquanto deputados, ou seja, do momento em que eles entram no Congresso Nacional.

O funcionamento interno do Congresso Nacional é ímpar e em um primeiro momento desafiador, pois apresenta não só os regimentos,

⁹ Informações retiradas do link <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia> acesso em 27 de fevereiro de 2017.

¹⁰ Informações retiradas do link <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca> e <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/quantos-sao-e-de-que-forma-e-definido-o-numero-de-deputados> acesso em 27 de fevereiro de 2017.

mas também as disputas políticas da grande arena pela qual se configura o legislativo federal e a construção das leis.

O período de trabalho dos deputados é também diferenciado, iniciando no dia 02 de janeiro e interrompem em 17 julho, retomam 1º de agosto e encerram 22 de dezembro. Esse período é chamado de *legislatura* e compreende estas datas de retorno e recesso no período de quatro anos de atuação dos parlamentares eleitos.¹¹ Em situações consideradas emergenciais as datas podem ser antecipadas e/ou alteradas.

O regimento interno é um conjunto de normas e regras que regulam a atuação política dos deputados. Todas as ações dentro do legislativo devem ser amparadas pelo regimento interno, desde a formação da eleição para a presidência da Câmara, passando pelas formações dos líderes de bancadas, constituição dos blocos parlamentares, mesa diretora, formulação das leis etc¹² e também as Comissões Parlamentares, foco deste trabalho.

As Comissões Parlamentares são criadas através do regimento interno e tem como finalidade a discussão e apreciação de leis e assuntos de relevância para o povo brasileiro. Podemos dizer que possuem três tipos: a comissão permanente, a mista e a temporária. Segundo o art. 22 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados 17ª edição as comissões são definidas como:

Art. 22. As Comissões da Câmara são:

I – Permanentes, as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, copartícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação; II – Temporárias, as criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes dele, quando alcançado o fim

¹¹ Informações retiradas do link <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/como-funciona> acesso em 27 de fevereiro de 2017.

¹² Informações retiradas do link <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/como-funciona> acesso em 27 de fevereiro de 2017.

a que se destinam ou expirado seu prazo de duração. (BRASIL, 2016, p.22).

A Comissão Parlamentar Permanente possui um caráter técnico e também permanente dentro do Congresso Nacional, atribuindo a ideia de temas debatidos com certa continuidade. Elas atuam como órgãos fiscalizadores de políticas em andamento e sua composição parlamentar é renovada a cada ano ou sessão legislativa. O legislativo possui cerca de 25 comissões permanentes com temas como, por exemplo, educação, direitos humanos, finanças e tributação, minas e energia etc, todos descritos no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

As Comissões Parlamentares mistas são aquelas onde a Câmara dos deputados atua em conjunto com o Senado Federal. As comissões mistas podem ser tanto de caráter permanentes quanto temporárias como, por exemplo, a comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização ou a comissão mista parlamentar dos correios sendo esta temporária¹³. Suas regras de funcionamento são definidas pelo regimento comum.

As Comissões Temporárias são criadas pelo presidente da Câmara e igualmente pelos deputados mediante ao requerimento de um terço de seus membros. As Comissões Temporárias são criadas com um tempo determinado para ter seu início e seu fim na mesma legislatura em que foi criada, dependendo da comissão pode ter sua prorrogação por mais alguns dias, mas, também é um tempo estipulado no regimento interno.

§ 3º A Comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos. (BRASIL, 2016, p.32)

Estas comissões são criadas com o objetivo de investigar, emitir parecer, pesquisar determinado assunto e se dividem em três aspectos: As comissões temporárias especiais que são aquelas com o objetivo de emitir um parecer sobre determinado assunto como, por exemplo, Propostas de Emendas Constitucionais – PEC; as comissões temporárias externas são as que acompanham determinado assunto externo ao

¹³ Informações retiradas do link <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas> acesso em 28 de fevereiro de 2017.

Congresso Nacional e as Comissões parlamentares de Inquérito são aquelas com caráter e a finalidade de ser investigativa¹⁴.

A Comissão Parlamentar de Inquérito é, portanto, constituída dentro do Congresso Nacional através das comissões de caráter temporário. Do ato da sua criação constam no regimento interno da casa as seguintes normas:

Art. 35. A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado e por prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste Regimento.

§ 1º Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão. (BRASIL, 2016, p.31).

Das atribuições da CPI segundo o regimento interno do Congresso Nacional temos:

Art. 36. A Comissão Parlamentar de Inquérito poderá, observada a legislação específica:

I – requisitar funcionários dos serviços administrativos da Câmara, bem como, em caráter transitório, os de qualquer órgão ou entidade da administração pública direta, indireta e fundacional, ou do Poder Judiciário, necessários aos seus trabalhos;

II – determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de órgãos e entidades da administração pública informações e documentos, requerer a audiência de Deputados e Ministros de Estado, tomar depoimentos de autoridades federais, estaduais e municipais, e requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais;

¹⁴ Informações retiradas do link <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias> acesso em 28 de fevereiro de 2017.

III – incumbir qualquer de seus membros, ou funcionários requisitados dos serviços administrativos da Câmara, da realização de sindicâncias ou diligências necessárias aos seus trabalhos, dando conhecimento prévio à Mesa;

IV – deslocar-se a qualquer ponto do território nacional para a realização de investigações e audiências públicas;

V – estipular prazo para o atendimento de qualquer providência ou realização de diligência sob as penas da lei, exceto quando da alçada de autoridade judiciária; VI – se forem diversos os fatos inter-relacionados objeto do inquérito, dizer em separado sobre cada um, mesmo antes de finda a investigação dos demais. *Parágrafo único.* As Comissões Parlamentares de Inquérito valer-se-ão, subsidiariamente, das normas contidas no Código de Processo Penal. (BRASIL, 2016, p.32).

A importância da criação de uma CPI dentro do Congresso Nacional pode ser analisada sob duas óticas. A primeira é sob a restrição de criação de uma CPI, ou seja, segundo o inciso:

§ 4º Não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara, salvo mediante projeto de resolução com o mesmo quórum de apresentação previsto no *caput* deste artigo. (BRASIL, 2016, p.32).

Desta forma, a criação de uma CPI ocorre pela importância de determinado assunto e também pelo fator de que quando se limita a criação não há banalização do processo político que envolve a formação da CPI, portanto quando se forma uma CPI se subentende que é um assunto importante para a sociedade brasileira, mas, também é um fato político relevante dentro do Congresso Nacional.

A segunda análise sobre a importância da CPI é sobre o seu papel político dentro do Congresso Nacional. Como é de caráter investigativo e possui a prerrogativa de realizar intimações¹⁵, ou seja, os

¹⁵ Intimação – (Lat. *intimatio*.) S.f. Ato pelo qual uma pessoa é legalmente citada por autoridade pública para que tome ciência de despacho ou sentença, ou qualquer outro ato, para que faça ou deixe de fazer algo. Disponível em

convocados a contribuir com a CPI não podem se negar a prestar esclarecimentos para a CPI, sendo assim, atua como um grande balizador político, onde muitos deputados temem a CPI e a sua, possível, utilização enquanto instrumento político e de criação de fatos políticos.

Em resumo, todas as comissões são apresentadas enquanto órgãos técnicos¹⁶, porém, nem sempre são utilizadas exclusivamente com a finalidade tecnicista. Ao se tratar de CPI que, possui um número limite, tempo determinado e também precisa contar com um considerável nível de mobilização dos deputados e de interesses da presidência da Câmara para ser sancionada; podemos interpretar que os temas das CPIs são considerados de extrema relevância para vários segmentos desde a classe política, até os empresários, organizações governamentais, movimentos sociais, etc. A instauração de uma CPI é um agente mobilizador de vários segmentos e grupos de interesse da sociedade.

Um problema público pode aparecer subitamente, por exemplo, uma catástrofe natural que afete a vida de pessoas de determinada região. Um problema público também pode ganhar importância aos poucos, como o congestionamento nas cidades ou a progressiva burocratização de procedimentos e serviços públicos. Um problema público pode estar presente por muito tempo, porém não receber suficiente atenção porque a coletividade aprendeu a conviver com ele, como o caso da favelização das periferias das grandes cidades. (SECCHI, 2015, p.44)

A CPI do sistema carcerário constitui-se, portanto, com uma intencionalidade política ímpar que, resulta em um documento capaz de legitimar discursos políticos fruto das disputas e da correlação de forças existentes dentro do Congresso Nacional.

Desta forma, não descartamos que o tema sistema carcerário não tenha em si a importância de ser um problema público e de que

<http://www.ceap.br/artigos/ART12082010105651.pdf> acesso em 28 de fevereiro 2017.

¹⁶ Informações do site oficial do Congresso Nacional. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes>.

tenha validade para a sociedade de maneira geral, mas, também acreditamos que existem mais discursos que se escondem nas entrelinhas dos relatórios finais e que podem ser capazes de direcionar e influenciar na tomada de decisão das políticas públicas.

Esse conjunto de regras e práticas são as instituições, e é nesses ambientes que as políticas públicas são elaboradas. Pela sua capacidade de influenciar as ações dos atores políticos, as instituições influenciam o processo político determinando quem pode ou não participar de uma tomada de decisão, alterando as percepções dos atores sobre seus próprios interesses, condicionando o acesso a novas ideias e paradigmas para a resolução dos problemas públicos. (LANZALACO, 2005, apud, SECCHI, 2015, p.83).

O sistema carcerário brasileiro se insere enquanto tema compreendido como um problema do Estado e passa a fazer parte da agenda política do Congresso Nacional, considerando agenda política enquanto uma “agenda sistêmica que é o conjunto de problemas ou temas que comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública.” (SECCHI, 2015, p.46).

Apesar de serem duas CPIs com o mesmo tema e de ter muitos deputados que integraram a primeira e a segunda CPI do sistema carcerário, os relatórios finais apontam distanciamentos e aproximações, sendo necessário utilizar o método comparativo a fim de perceber o que se alterou, ou não, da CPI de 2009 para a de 2015.

3.2 - CPI DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO 2009

A CPI do sistema carcerário de 2009 foi instaurada na 53ª legislatura¹⁷ (2007-2011) na 3ª sessão legislativa do ano de 2009. Com o

¹⁷ Durante a 53ª Legislatura houve cerca de oito CPIs. As CPIs possuíam os seguintes temas: Crise do sistema e tráfego aéreo, desaparecimento de crianças e adolescentes, dívida pública, escutas telefônicas clandestinas, sistema carcerário, subnutrição de crianças indígenas, tarifa de energia elétrica e violência urbana. Todas as CPIs já foram encerradas. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes->

objetivo de propor soluções e um estudo aprofundado ao sistema carcerário brasileiro como justificado no relatório final:

A CPI foi criada com O objetivo de investigar a real situação do sistema carcerário brasileiro, aprofundar o estudo sobre as causas e consequências dos problemas existentes, verificar o cumprimento ou não do sistema jurídico nacional e internacional relacionado aos direitos dos encarcerados; apurar a veracidade das inúmeras denúncias e principalmente apontar soluções e alternativas capazes de humanizar o sistema prisional do país, contribuindo com a segurança da sociedade. (BRASIL, 2009, p.41).

Na época o presidente da Câmara era o deputado federal pelo estado de São Paulo, Arlindo Chinaglia¹⁸ que é quem sanciona a criação da CPI, mas quem aparece no relatório como presidente da câmara é o deputado federal pelo estado de São Paulo, Michel Temer¹⁹.

O ato de criação da CPI se baseou no artigo 35 do regimento interno da Câmara segundo escrito no relatório final:

Satisfeitos os requisitos do art. 35, caput e § 4º, do Regimento Interno, para o Requerimento de Instituição da CPI n.º 2, de 2007, do Sr. Domingos Dutra e outros, esta Presidência constitui Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a,

[temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas](#) acesso em 1º de março de 2017.

¹⁸ Médico, filiado ao PT – Partido dos Trabalhadores – desde 1980. Deputado Federal em 1995-1999, 1999-2003, 2003-2007, 2007-2011, 2011-2015, 2015-2019. Disponível em

http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=96950&tipo=0 acesso em 28 de fevereiro de 2017.

¹⁹ Advogado e professor, filiado ao PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro – desde 1981. Foi presidente nacional do PMDB de 2001 a 2009. Deputado Federal (Constituinte), 1987-1991, Deputado Federal (Congresso Revisor), 1993-1995, Deputado Federal, 1995-1999, 1999-2003, 2003-2007, 2007-2011. Vice-presidente da República em 2010 e 2014. Atual presidente da República.

Disponível http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=98048&tipo=0 acesso em 28 de fevereiro de 2017.

no prazo de 120 (cento e vinte) dias, “investigar a realidade do Sistema Carcerário brasileiro, com destaque para a superlotação dos presídios, custos sociais e econômicos desses estabelecimentos, a permanência de encarcerados que já cumpriram pena, a violência dentro das instituições do sistema carcerário, a corrupção, o crime organizado e suas ramificações nos presídios e buscar soluções para o efetivo cumprimento da Lei de Execuções Penais”. (BRASIL, 2009, p.41-42).

No dia 21 de agosto de 2007 o então deputado federal presidente da Câmara, Arlindo Chinaglia, sanciona o ato de criação da CPI e convoca no dia seguinte, dia 22 de agosto de 2007, para a eleição e composição da comissão. Sendo os componentes da comissão os deputados federais indicados pelas lideranças.

A CPI de 2009 foi composta por três blocos parlamentares²⁰ sendo o primeiro e maior bloco parlamentar constituído pelos partidos (PMDB, PT, PP, PR, PTB, PSC, PTC, PTdoB). O segundo bloco foi constituído pelos partidos (PSDB, DEM, PP). O terceiro bloco parlamentar é composto pelos seguintes partidos (PSB, PDT, PCdoB, PMN). Os partidos, PV – Partido Verde e PHS – Partido Humanista da Solidariedade compuseram a CPI de 2009 sozinhos sem estar relacionados em algum bloco parlamentar²¹.

O autor e relator da comissão foi o deputado federal pelo estado do Maranhão, Domingos Dutra²² (PT) que justificou a criação da CPI para fins de realização da Lei de Execução Penal e soluções para os problemas do cárcere no Brasil, do relatório final expõe as motivações da criação da CPI.

²⁰ CAPÍTULO V – DOS BLOCOS PARLAMENTARES, DA MAIORIA E DA MINORIA. **Art. 12.** As representações de dois ou mais Partidos, por deliberação das respectivas bancadas, poderão constituir Bloco Parlamentar, sob liderança comum. Disponível em Regimento Interno dos Deputados, 17ª ed. p.14.

²¹ Os deputados que integram e que constam como titulares e suplentes da CPI de acordo com os blocos parlamentares podem ser vistos no ANEXO B.

²² Advogado eleito pelo estado do Maranhão. Deputado 1995-1996, 2007-2011, 2011-2015. Disponível em http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=101286&tipo=0 acesso 1º de março de 2017.

Rebeliões, motins frequentes com destruição de unidades prisionais; violência entre encarcerados, com corpos mutilados e cenas exibidas pela mídia; óbitos não explicados no interior dos estabelecimentos; denúncias de torturas e maus-tratos; presas vítimas de abusos sexuais; crianças encarceradas; corrupção de agentes públicos; superlotação; reincidência elevada; organizações criminosas controlando a massa carcerária, infernizando a sociedade civil e encurralando governos; custos elevados de manutenção de presos; falta de assistência jurídica e descumprimento da Lei de Execução Penal, motivaram o Deputado Domingos Dutra a requerer a criação da CPI sobre o sistema carcerário brasileiro. (BRASIL, 2009, p.41)

A comissão foi composta pelo deputado federal do Espírito Santo, Neucimar Fraga (PR)²³ ocupando o cargo de presidente da CPI, o primeiro vice-presidente era Bruno Rodrigues (PSDB) eleito pelo estado do Pernambuco, o segundo vice-presidente não tem nenhum deputado ocupando o cargo e o terceiro vice-presidente foi o deputado Luiz Carlos Busato²⁴ (PTB) eleito pelo Rio Grande do sul.

O relatório final da CPI do sistema carcerário de 2009 possui 619 páginas divididas entre os capítulos: Introdução “sistema dez”, capítulo I – Súmula dos trabalhos, motivação e método; capítulo II – Crime e criminalidade; capítulo III – Realidade carcerária brasileira; capítulo IV – Diligências realizadas; capítulo V – Violação dos direitos dos presos; capítulo VI - Mulheres encarceradas: vergonha nacional; capítulo VII – Da legislação; capítulo VIII – Gestão do sistema carcerário; capítulo IX – Experiências positivas; capítulo X – Propostas; capítulo XI – Conclusões.

²³ Atualmente o ex-deputado Neucimar Fraga está filiado ao PSD. Está sem cargo eletivo. Informações disponíveis em https://pt.wikipedia.org/wiki/Neucimar_Fraga acesso 1º de março de 2017.

²⁴ Atualmente exerce o cargo de prefeito da cidade de Canoas no Rio Grande do Sul e é presidente estadual do seu partido, o PTB. Disponível em https://www.facebook.com/pg/luizcarlosbusatoptb/about/?ref=page_internal acesso em 1º de março de 2017.

A metodologia utilizada nesta CPI é apresentada no relatório final²⁵ reafirmando que para alcançar os objetivos e realizar um bom trabalho sobre o tema que, fosse condizente com a realidade do cárcere, portanto, era necessário manter amplo diálogo com a sociedade civil, organizações dos movimentos sociais e instituições, de manter o contato com os demais poderes, desta forma o Legislativo trabalhando em conjunto com o Executivo e o Judiciário.

Apesar de estar explícito no regimento interno da Câmara dos deputados que o período de uma CPI deve ser de 120 dias, totalizando mais ou menos quatro meses, a CPI do sistema carcerário de 2009 durou cerca de oito meses, o que daria mais ou menos quatro meses há mais de trabalhos realizados em torno do sistema carcerário.

Foram realizadas cerca de 38 reuniões entre sessões²⁶, audiências públicas apreciação de requerimentos, reunião de esclarecimentos. Estas reuniões tiveram início na data de fundação da CPI no dia 22 de agosto de 2007 e consta no relatório a última reunião no dia 17 de junho de 2008. Em relação às diligências²⁷ foram realizadas em 26 estados e no Distrito Federal. As diligências iniciaram no dia 24 de agosto de 2007 na cidade de Ponte Nova em Minas Gerais e o término foi no dia 15 de maio de 2008 na cidade do Rio de Janeiro. Foram realizadas no total de 27 diligências compreendendo todas as regiões do Brasil.

A introdução da CPI do sistema carcerário de 2009 inicia pontuando as transformações da sociedade brasileira. Aponta que o Brasil mudou e com a estruturação e garantia de alguns direitos relacionados ao momento de estabilidade econômica. Estes refletem diretamente na estabilidade da vida dos trabalhadores.

Desta forma, a sociedade que antes se preocupava em ter emprego e renda, passa a ter novas preocupações à medida que,

²⁵ Página 45.

²⁶ Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpicarce/notas-taquigraficas> acesso em 1º de março de 2017.

²⁷ **Diligência** – (Lat. *diligentia*.) S.f. Execução de certos serviços judiciais fora do respectivo tribunal ou cartórios, do juiz, serventuário de justiça, para audiências, arrecadações, citações penhoras, avaliações, buscas e apreensões etc. Disponível em <http://www.ceap.br/artigos/ART12082010105651.pdf> acesso em 1º de março 2017.

emprego, renda e estabilidade financeira passam a ser mais estruturais no Brasil. Segundo o relatório, o brasileiro passa, portanto, a se preocupar com o crime, criminalidade e violência.

O êxodo rural e conseqüentemente o inchaço populacional das cidades é também uma das razões apresentadas pelo relatório a fim de justificar o aumento do crime e da violência quando:

A concentração de renda, o desemprego, a falta de políticas públicas de habitação, saúde, educação, transporte, saneamento, a especulação imobiliária e a concentração da terra contribuíram para surgir no entorno dos centros urbanos expressivos contingentes populacionais em favelas, palafitas e mocambos, desprovidos de direitos e de esperanças. (BRASIL, 2009, p. 13)

Sendo assim, a segurança pública é apresentada enquanto um problema onde a violência atinge toda a sociedade e que está inserida em todos os espaços para todos os cidadãos. “A insegurança preocupa a todos: do cidadão comum ao magnata. A violência está em todo canto: no lar, na escola, no hospital, no trabalho, no transporte, no trânsito, no bar, na igreja.” (BRASIL, 2009, p.14).

Explicam que existem vários tipos de crimes como, por exemplo, profissional, qualificada, desvio de recurso e dinheiro público de instituições públicas, “roubo, furto, homicídio, aos mais modernos e cruéis como crimes financeiros e a pedofilia” (BRASIL, 2009, p.14), crime organizado, capaz de parar as cidades e controlar o crime mesmo em cárcere. Do mesmo jeito apresenta que o crime e a criminalidade são cometidos por toda a sociedade, desde aqueles que são pobres, da qual o relatório faz a crítica da omissão do Estado, e também é cometido por pessoas ricas, da qual o relatório aponta como crimes associados à falta de moral.

Junto com a criminalidade e a insegurança a sensação de impunidade do sistema aumenta e com este aumento incongruências e paradoxos. Quanto mais impunidade e insegurança mais aparecem argumentos que pedem mais prisões e de caráter difuso como:

Diante da insegurança, do desespero e da crescente impunidade, surgem as mais diversas e espantosas expressões como: “bandido bom é bandido morto” ou alternativas como prisão perpétua, adoção da pena de morte e defesa da

justiça privada expressa na lei de Talião: “olho por olho dente por dente”. (BRASIL, 2009, p. 15).

Porém, esta crescente de opinião na sociedade é apontada pelo relatório como algo ruim e perigoso, já que, não se combate violência com mais violência.

Quanto mais a sociedade fizer da pena instrumento de vingança social, mais haverá violência, mais crescerá o descaso com a execução penal, implicando mais insegurança para todos. (BRASIL, 2009, p.15).

A introdução é finalizada com o desafio de abandonar pensamentos paradoxais e permitir que a sociedade brasileira possa debater efetivamente o problema de segurança e violência. Propõe que uma das soluções é um possibilitar que o detento reveja seus erros e possa ser ressocializado de fato após o cárcere. Sendo assim

É no contexto da segurança pública e para ela que a CPI se objetiva. Investigar o sistema carcerário, entender as causas dos seus problemas e apresentar alternativas para sua humanização e melhoria. (BRASIL, 2009, p. 15).

O capítulo II intitulado Crime e criminalidade se subdividem em cinco tópicos: 1) Impunidade do “Colarinho Branco” e similares; 2) Custo da criminalidade; 3) Corrupção: uma praga; 4) Crime organizado: “estado paralelo” e por fim 5) Dados sobre a violência.

Impunidade do “Colarinho Branco” e similares inicia o debate sobre crime e criminalidade apontando o quanto o sistema atua de maneira seletiva com relação aos crimes de colarinho branco, definidas nesta CPI, como sendo crimes executados por pessoas de poder aquisitivo alto, ou seja, observou-se que nos presídios é quase inexistente a presença de pessoas com este perfil, sendo o cárcere composto por pessoas que cometeram crimes considerados pequenos e os crimes considerados de grande porte ficam impunes.

No caso de crimes do colarinho branco, os “peixes grandes” como magistrados, promotores, delegados, políticos, empresários, advogados, raramente o processo chega ao fim e mais raro

ainda serem condenados. E quando condenados quase sempre escapam das grades, sobrando a prisão apenas para os “peixes miúdos”. (BRASIL, 2009, p.47).

Outro ponto apresentado foi os altos custos que o governo brasileiro gasta com este tipo de crime porque a Polícia Federal soma grandes esforços em diversas operações e no final as prisões não conseguem ser efetivadas, pois de uma forma ou de outra os “peixes grandes” conseguem driblar a lei.

Um levantamento publicado pela Revista Época, de março de 2008, sobre as operações realizadas pela Polícia Federal, revela o retrato da impunidade quando se trata de suspeitos “ricos” ou “influentes”, que cometem crimes de colarinho branco. (BRASIL, 2009, p.47).

Este tópico conclui afirmando a injustiça do sistema carcerário brasileiro que prende os mais pobres

Presos apodrecendo em estabelecimentos desumanos e violentos por crimes simples como furto de latas de leite, de peças de roupas, dívida ou por ameaça. A CPI constatou também que há milhares de presos provisórios que aguardam há anos e sem qualquer perspectiva de julgamento. (BRASIL, 2009, p.49).

Enquanto os casos dos mais ricos são raros

Os casos de condenações de gente de “sangue bom” pela prática de crimes contra a vida. Quando, raramente, permanecem presas essas pessoas de “boa linhagem” têm tratamento diferenciado, como direito a prisão especial, domiciliar ou hospitalar. (BRASIL, 2009, p.49).

Desta forma, finaliza “Esses fatos evidenciam que o País continua injusto: ‘para os pobres os rigores da lei, para os ricos os favores dos reis’”. (BRASIL, 2009, p.49).

No segundo tópico Custo da Criminalidade os custos com a criminalidade são expostos de maneira geral, aborda desde os gastos

diretos e indiretos, custeio de segurança privada, etc. Não foca no gasto que o governo possui com o preso, com os presídios, pelo contrário, apresenta os gastos gerais da sociedade com a segurança. Aborda os gastos da violência e que esta custa cerca de 200 bilhões de reais equivalentes a 10% do PIB.

Os custos diretos da violência estão expressos nos bens, serviços públicos e privados, gastos no tratamento dos efeitos da violência; na prevenção da criminalidade; no sistema de justiça criminal; no encarceramento de pessoas; em serviços médicos e serviço social; na proteção residencial e patrimonial, com blindagem e seguros de automóveis, com sistemas eletrônicos de segurança e vigilância particular. (BRASIL, 2009, p.50).

O terceiro tópico **Corrupção**: uma praga fala sobre a corrupção dentro dos presídios e cita como isso ocorre na prática envolvendo todos os segmentos do sistema carcerário, desde agentes penitenciários, policiais e diretores penitenciários. Faz uma severa crítica à falta de rigor e cumprimento da lei dentro do cárcere, onde o preso que tem dinheiro acaba adquirindo e pagando por certos privilégios e o preso que não possui dinheiro ou recursos acaba por se inserir no crime organizado e dessa forma fortalecendo a rede das facções criminosas.

De camarões a armas, drogas, celulares, prostitutas... tudo entra nas cadeias brasileiras se o preso tiver dinheiro para pagar. E a corrupção não envolve só os “peixinhos”, os agentes. Inclui diretores, assistentes de secretários, policiais civis e militares, advogados e funcionários de empresas terceirizadas. (BRASIL, 2009, p.51).

Outro fator abordado foi a incongruência em relação à alimentação do cárcere. Ao mesmo tempo em que se têm péssimas condições de alimentação no cárcere os valores declarados são altíssimos, onde a falta de qualidade e os valores não fecham. Este ponto foi uma das maiores reclamações dos presos a nível nacional.

Comida com peso inferior ao contratado (menor quantidade) comida com salitre para que os presos

comam pouco e tenham a sensação de que comeram demais; comida azeda; comida com pernas de barata e pêlos de rato foram alvo de constantes reclamações dos presos em todo o País. (BRASIL, 2009, p.53).

Este trecho é finalizado com inúmeros exemplos das diligências realizadas nos estados pelo trabalho da CPI apresentando uma realidade difícil de como o cotidiano da prisão ocorre na prática e, sobretudo das limitações desta CPI em conseguir dar cabo de todos os presídios e regiões.

O quarto tópico com o título Crime organizado: “Estado paralelo” começa o texto retomando Foucault, em Vigiar e punir, para mencionar o início do fracasso das prisões e em seguida descreve o crime organizado.

O crime organizado é constituído por uma rígida lealdade e hierarquia daqueles que a compõem, ganha força a partir da década de 1980 com o aumento do tráfico de drogas e de armas o que rapidamente tornou-se um negócio lucrativo. O tráfico de drogas e armas possibilitou o fortalecimento de outros segmentos de crimes e grupos organizados.

O relatório final cita 12 (doze) organizações criminosas, algumas organizadas localmente e outras de característica nacional. As organizações são Primeiro Comando da Capital – PCC; Terceiro Comando da Capital – TCC; Comando Revolucionário Brasileiro da Criminalidade – CRBC; Comando da Liberdade e Seita Satânica de São Paulo. Do Mato Grosso do Sul são Primeiro Comando do Mato Grosso do Sul – PCMS e os Manos. Do Rio de Janeiro são Comando Vermelho – CV; Terceiro Comando – TC; Amigos dos Amigos – ADA; Inimigos dos Inimigos – IDI e Amigos de Israel – AI.

Informações e dados coletados pela CPI mostram que o PCC surgiu em 1993, no interior do presídio de Taubaté, em São Paulo, como uma espécie de irmandade de oposição ao sistema correcional paulista, com estatuto e organização hierárquica. Inicialmente, o PCC fazia reivindicações justas, especialmente em relação ao tratamento dispensado aos presos e às suas condições de vida. Depois, passou a desempenhar ações criminosas, dentro e fora das unidades prisionais. (BRASIL, 2009, p.65).

Das organizações que se destacam a nível nacional o PCC mostra uma grande inserção nos estados do Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Bahia. Nas diligências realizadas pela CPI podem-se constatar inúmeros casos de atuação e força da organização uma vez que no presídio do Mato Grosso do Sul, por exemplo, foi encontrada uma grande faixa desejando “Boas Festas” para os detentos e suas famílias na entrada da prisão. A CPI cita mais exemplos de atuação do PCC, em quase todos os presídios existem pichações com os escritos do nome da organização e também dos números que representam a organização:

Na cidade “berço” do PCC a CPI encontrou a presença da facção nos três presídios que diligenciou. No Presídio de Franco da Rocha o desenho colorido, em uma cela, chamava a atenção. Em grandes letras, ocupando mais de um metro da parede, estava escrito: PCC – 1533 (o 1533 representa as letras PCC – o P é a 15ª letra do alfabeto e o C a terceira). (BRASIL, 2009, p.59).

A organização interna e hierarquia dessas organizações são estruturadas possuindo uma “chefia central e subchefias”, os membros que compõe esse cargo são amplamente respeitados pela massa carcerária e são os líderes das facções criminosas. Na sequência da subchefia existem os “pilotos” que são os comandantes de cada unidade prisional, responsáveis por passar as orientações da chafia central para os demais membros da organização que estão localizados fora dos presídios, nas ruas, estes chamados de “soldados” que tem como tarefa executar nas ruas as orientações centrais. No âmbito de fora dos presídios existem os “sintonias” que são os chefes das ruas, abaixo existem os “aviões” que são geralmente jovens que levam drogas dos traficantes para a boca de fumo e da boca de fumo para os consumidores.

As facções criminosas ganham mais força à medida que as lideranças recebem amplo respaldo das massas carcerárias quando se colocam como representantes e “prometem ser a ‘voz’ dos detentos nas prisões e em muitos casos fazem acordos com diretores de cadeias, que cedem a ‘facilidades’ em troca de cadeias sem motins.” (BRASIL, 2009, p.57).

A estrutura financeira das organizações criminosas é enorme, faturam milhões de dinheiro por mês mediante ações criminosas de todo

o tipo como, por exemplo, assalto a bancos, sequestros, roubos e etc. Desta forma, conseguem subsidiar as necessidades dos presos e gerando o círculo vicioso de dependência dos presos com as facções já que boa parte dos presos não é amparada por políticas públicas. Sendo assim sua força advém da lacuna do Estado e das políticas públicas para o sistema carcerário:

Aos familiares dos detentos essas organizações oferecem cestas básicas e transporte gratuito para os parentes visitarem seus presos em cadeias distantes. Pagam velórios e enterros no caso da morte de algum bandido ligado à facção ou mesmo parentes destes que, pobres, não conseguem pagar nem as despesas de enterro em cova rasa. (BRASIL, 2009, p.57).

As organizações criminosas surgem com uma pauta em comum e clara que é a melhoria das condições do cárcere no Brasil. Nesse sentido, a CPI concluiu que não existe a possibilidade de debater sobre o sistema carcerário no Brasil sem alterar substancialmente as condições oferecidas para a população carcerária. As maiores facções do Brasil, o Comando Vermelho fundada em 1979 no estado do Rio de Janeiro e o PCC fundada em 1993 no estado de São Paulo existem há muito tempo e se fortalecem mediante a desigualdade e descaso das autoridades com os presídios.

O problema da existência e surgimento do chamado “crime organizado” nos estabelecimentos prisionais brasileiros não foge à regra. Resultado de um processo histórico, agravado nas últimas duas décadas, em que o Estado brasileiro, em todas as suas esferas e instâncias, relegou a segundo plano uma efetiva política criminal, voltada para a instituição de um sistema penitenciário capaz de cumprir sua finalidade. (BRASIL, 2009, p.61)

A CPI, portanto, constata que não há como avançar nas melhorias da violência no Brasil sem fazer com que “com que os Poderes Executivos Federal e Estaduais cumpram o estabelecido na Constituição, na Lei de Execução Penal e respeitem os tratados

internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário.” (BRASIL, 2009, p.60).

O ordenamento jurídico tem causado controvérsias no que tange a punição dos membros das facções criminosas porque segundo mostra o documento da CPI:

Apesar da edição da Lei n.º 9.034, de 03 de maio de 1995, que dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas, não existe no ordenamento jurídico brasileiro dispositivo legal que contenha uma definição “típica” do que pode ser considerado, para efeitos penais, “organização criminosa” ou “crime organizado”, o que tem causado confusão entre os operadores jurídicos, impossibilitando, inclusive, em certos casos, a punição do membro da facção por essa conduta específica. (BRASIL, 2009, p.61).

Neste sentido, o documento aponta que apesar de existir uma intensa produção legislativa sobre a pena e sobre o próprio processo penal ainda assim se “constatou a falta de execução de uma política normativa que, de fato, possa atacar eventuais omissões do legislador ou mesmo aprimorar certas normas de política criminal.” (BRASIL, 2009, p.62).

Um dos depoimentos colhidos por esta CPI é a da jornalista e escritora Fátima Souza, primeira a denunciar o crime organizado em 1995. Reforçando a atuação poderosa e como está inserida de maneira ampla e com vários tentáculos, alcançando as mais diversas esferas de poder, inclusive o ambiente da política.

O jornalista Percival de Souza também deu sua contribuição para a CPI onde denuncia a omissão do Estado e o fortalecimento das facções mediante esta omissão “o Estado abandonou o tratamento prisional e o espaço foi assumido pelos próprios presos. A forma de se organizarem foi a criação de facções ou grupos.” (BRASIL, 2009, p.63).

Este tópico é concluído com as constatações da CPI sobre a existência e força do PCC e demais facções criminosas mesmo que esta contrarie a vontade de alguns representantes institucionais como cita o caso do secretário de segurança do estado de São Paulo, onde o mesmo não quer que seja mencionada a existência do PCC por acreditar que tal gesto fortaleceria ainda mais a facção dentro dos presídios. Com muito

debate a CPI finaliza de maneira crítica que o Estado precisa ser mais presente a fim de combater a organização do crime organizado no Brasil.

O quinto e último tópico deste capítulo chamado de Dados sobre a violência que é responsável por apresentar uma breve análise dos dados sobre violência no Brasil. Dados estes que confirmam uma triste realidade de colocar o nosso país no *ranking* dos mais violentos do mundo quando analisamos as taxas de homicídio. O Brasil ocupa o 4º lugar no *ranking* mundial de taxas de homicídio na população em geral e 5º lugar no que se refere à população jovem.

Os dados relativos de 2002 nos mostram ainda que as principais vítimas de homicídios no Brasil são de jovens, ou seja, a juventude brasileira morre mais de homicídio do que de suicídio, por exemplo. Cerca de 39,9% das mortes de juventude no Brasil advém de homicídio e em estados como Rio de Janeiro, Pernambuco, Espírito Santo metade dos jovens morre devido a homicídios.

As taxas de homicídios da juventude tinha na década de 1980 um índice de 30% e em 2002 houve um salto para 54,5% (100 mil habitantes). O restante da população permaneceu com o índice estável de 21,3% para 21,7%. Outro fator importante a mencionar é que as vítimas dos homicídios no Brasil são homens, cerca de 93%, e na maioria negros 74% na população jovem.

O uso de armas de fogo nos crimes de homicídio cresceu ao longo do tempo e as taxas de 2002 já apresentaram o aumento de óbitos derivados do uso de uma arma de fogo sendo usados principalmente pela juventude.

Nada menos que 31,2% do total de óbitos juvenis foram causados por uma arma de fogo quando, quatro anos antes, em 1998, essa proporção era de 25,7%. Acima de 75% dos homicídios juvenis foram perpetrados por arma de fogo. (BRASIL, 2009, p.68).

O terceiro capítulo “A Realidade Carcerária Brasileira” é iniciado com o primeiro tópico chamado prisão, onde traça brevemente um panorama histórico da prisão no Brasil.

A primeira prisão construída no Brasil foi em 1769 na cidade do Rio de Janeiro pela determinação da Carta Régia. Esta primeira prisão brasileira foi a Casa de Detenção e no seu início não existia divisão dos presos por tipos de crimes, ficando todos juntos. Em 1824 a Constituição determinou a divisão dos presos por tipos de crimes porque

até então “ficavam juntos primários e reincidentes, os que praticaram crimes “leves” e os criminosos mais perigosos.” (BRASIL, 2009, p.69).

Já no século XIX o Brasil começa a viver o problema de superlotação dos presídios sendo deliberado, segundo a Constituição, que em 1890 os presos que tivessem bom comportamento seriam transferidos para presídios agrícolas. O relatório (2009) aponta que mesmo depois de 118 anos e com todas as mudanças do sistema carcerário brasileiro o número de prisões destinadas aos presos em regime semiaberto está muito aquém da superpopulação carcerária sendo apenas 37 unidades destinadas aos presos neste tipo de regime.

O caos do sistema carcerário brasileiro se configura assim por responsabilidade do Estado e por omissão do mesmo. Onde ao passo que avançamos com a Lei de Execução Penal, considerada um dos melhores instrumentos jurídicos do mundo, e com a responsabilidade de ressocializar o preso desde 1935 no Código do Penitenciário da República; Ainda assim “o sistema carcerário nacional se constitui num verdadeiro inferno, por responsabilidade pura e nua da federação brasileira através da ação e omissão dos seus mais diversos agentes.” (BRASIL, 2009, p.70).

O segundo tópico trata-se do perfil dos presos no Brasil onde aponta um dos principais problemas do cárcere no país: a massificação a população encarcerada.

O Brasil é o quarto país do mundo em termos de população carcerária, fica atrás apenas dos Estados Unidos, China e Rússia. “De acordo com a última contagem da população, recenseada e estimada pelo IBGE em 2007, a população total do Brasil é de 183.987.291 habitantes.” (BRASIL, 2009, p.70).

O relatório de 2007 do DEPEN é amplamente utilizado nesta CPI como fonte de dados sobre o sistema carcerário. Descrevendo, no relatório da DEPEN que a população carcerária brasileira está estimada em 422.590 presos, distribuídos em “cerca de 422.373 presos nos sistemas penitenciários estaduais, 109 presos da Penitenciária Federal de Catanduvas (PR) e 108 presos da Penitenciária Federal de Campo Grande (MS).”(BRASIL, 2009, p.70).

O relatório passa a apresentar uma série de dados que correspondem ao encarceramento e aos tipos de regime dos presos sob a responsabilidade das penitenciárias estaduais. Não especifica se os dados são um compilado de todos os Estado ou apenas de algum. É apresentado de uma forma geral o que nos faz subentender que se trata de dados que abordam a realidade de todos os Estados federativos do Brasil. Segue tabela com os dados:

Presos Encarcerados – Sistema Penitenciários Estaduais	
Tipos de encarceramentos	População Carcerária
Presos na polícia	56.014 (13,26%)
Presos provisórios	127.562 (30,2%)
Presos sob-regime fechado	157.202 (37,21%)
Presos sob-regime semiaberto	58.688 (13,89%)
Presos sob-regime aberto	19.147 (4,53%)
Presos em medida de segurança sob a forma de internação	3.039 (0,73%)
Presos em medida de segurança sob a forma de tratamento ambulatorial	721 (0,21%)
TOTAL	422.373

População carcerária por tipo e condenação	
Condenação	Quantidade
Presos primários com uma condenação	94.209 (42,79%)
Presos primários com mais de uma condenação	51.575 (23,42%)
Presos reincidentes	74.439 (33,80%)
TOTAL	220.223

Perfil da população carcerária brasileira mediante a condenação das instituições de justiça federal e polícia e justiça estadual. Dados fornecidos pelos próprios estabelecimentos penais segue quadro expositivo:

Presos encarcerados pelas instituições de Justiça Federal e Polícia	
População Carcerária	Condenação

6.456 (49,46%)	Presos sob-regime fechado
2.365 (18,12%)	Presos sob-regime semiaberto
793 (6,08%)	Presos sob-regime aberto
3.431 (26,29%)	Presos provisórios
05 (menos de 0,1%)	Presos submetidos à medida de segurança sob a forma de internação
02 (menos de 0,1%)	Presos submetidos à medida de segurança na forma de tratamento ambulatorial
13.052	TOTAL

Presos encarcerados pelas instituições de Justiça Estadual	
População Carcerária	Condenação
42,9%	Presos sob-regime fechado
16,48%	Presos sob-regime semiaberto
5,51%	Presos sob-regime aberto
34,43%	Presos provisórios
0,6%	Presos submetidos à medida de segurança sob a forma de internação
0,1%	Presos submetidos à medida de segurança na forma de tratamento ambulatorial

Outros dados também expostos são:

Em relação à capacidade de ocupação, verifica-se que o número de vagas do sistema penitenciário brasileiro totaliza 275.194 vagas, assim distribuídas: 25.679 vagas nos estabelecimentos policiais (9,33%), e 249.515 vagas no sistema prisional (90,67%). (BRASIL, 2009, p.71).

Segue o quadro com os dados sobre os estabelecimentos penais:

Estabelecimentos Penais no Brasil	
Tipos de estabelecimento	Quantidade
Unidades prisionais	1.701
Penitenciárias ou similares	442 (25,98%)
Colônias Agrícolas, industriais ou similares	43 (2,53%)
Casas do albergado ou similares	45 (2,66%)
Centros de observação ou similares	13 (0,76%)
Cadeias públicas ou similares	1.124 (66,08%)
Hospitais de Custódia e tratamento psiquiátrico	27 (1,59%)
Outros hospitais	07 (0,41%)

Sobre os estabelecimentos penais femininos apresenta um número consideravelmente inferior ao número de unidades prisionais destinadas ao gênero masculino. Não cita quais unidades prisionais são de caráter misto²⁸.

Menciona também que:

Os dados também mostram a existência de 2.489 leitos em estabelecimentos penais, sendo: 132 leitos para gestantes e parturientes (5,3%); 82 berços para recém-nascidos (3,29%); 965 leitos

²⁸ Unidades prisionais que abrangem presos homens e presas mulheres no mesmo local.

ambulatoriais (38,77%); 1.248 leitos hospitalares (50,14%) e 62 leitos em creche (2,49%). (BRASIL, 2009, p.72).

Estabelecimentos Penais no Brasil - Feminino	
Tipos de estabelecimento	Quantidade
Unidades prisionais	126
Contêm creches ou similares	26 (20,63%)
Contêm seções para gestantes/parturientes ou similares	33 (26,19%)
Contêm berçários ou similares	67 (53,17%)

Outro dado abordado foi sobre a capacidade de ocupação das unidades prisionais sendo:

Capacidade de ocupação	
Vagas	Condenação
60,72%	Presos sob-regime fechado
14,90%	Presos sob-regime semiaberto
1,29%	Presos sob-regime aberto
21,88%	Presos provisórios
1,21%	Presos submetidos à medida de segurança sob a forma de internação

O relatório aponta, ainda com relação a questão das unidades prisionais o número de fugas, abandonos e reinclusões:

Fugas da prisão

Fugas	Condenação
107 (7,57%)	Presos sob-regime fechado
1.076 (76,15%)	Presos sob-regime semiaberto
230 (16,28%)	Presos sob-regime aberto
xxxxxxxx	Presos provisórios
xxxxxxxx	Presos submetidos à medida de segurança sob a forma de internação
TOTAL DE FUGAS	1.413

Abandonos da prisão	
Abandonos	Condenação
xxxxxxxx	Presos sob-regime fechado
1.152 (53,68%)	Presos sob-regime semiaberto
994 (46,32%)	Presos sob-regime aberto
xxxxxxxx	Presos provisórios
xxxxxxxx	Presos submetidos à medida de segurança sob a forma de internação
TOTAL DE ABANDONOS	2.146

Reinclusões ao sistema penitenciário

Homens	4.710 (95,89%)
Mulheres	202 (4,11%)
TOTAL DE REINCLUSÃO	4.912

E por fim apresenta os índices de rebeliões e motins:

Rebeliões e motins	
Homens	504 (99,21%)
Mulheres	04 (0,79%)
TOTAL	508

Sobre os óbitos dentro do cárcere o relatório aponta que

Foram constatados 105 óbitos no sistema penitenciário, sendo: 63 presos faleceram por morte natural (60%); 29 mortes estão relacionadas a motivos de ordem criminal (27,62%); 09 presos cometeram suicídio (8,57%) e 04 presos faleceram por morte acidental (3,81%). (BRASIL, 2009, p.72).

Ainda sob a utilização do documento do DEPEN cita o orçamento e gastos com o sistema carcerário, onde o gasto mensal total é de R\$ 3.604.335.392,00 (três bilhões, seiscentos e quatro milhões, trezentos e trinta e cinco mil, trezentos e noventa e dois reais) sendo os gastos distribuídos entre folha de pagamento de servidores ativos (73,32%), servidores inativos (0,76%), despesas de custeio (22,18%) e despesas de investimento (3,74%).

Segundo o DEPEN cerca de 98,94% são de nacionalidade brasileira nata e cerca de 0,32% são nacionalizados e 0,74% são estrangeiros. Prossegue com as análises do perfil onde em relação ao perfil do preso se identificou o grau de escolaridade:

Grau de instrução/escolaridade	
Presos	Escolaridade
8,15%	Analfabetos
14,35%	Alfabetizados
44,76%	Ensino fundamental incompleto
12,02%	Ensino fundamental completo
9,36%	Ensino médio incompleto
6,81%	Ensino médio completo
0,9%	Ensino superior incompleto
0,43%	Ensino superior completo
Menos de 0,1%	Nível acima superior completo
3,14%	Não foi informada

Sobre o recorte geracional observou-se que boa parte dos encarcerados é composto por jovens entre 18 e 24 anos como mostra a tabela:

Idade	
Presos	Idade

31,87%	18 e 24 anos
26,10%	25 e 29 anos
17,50%	30 e 34 anos
15,45%	35 e 45 anos
6,16%	46 e 60 anos
0,96%	Mais de 60 anos
1,95%	Não foi informado

Em relação a etnias identificou-se que boa parte do sistema carcerário é composta por pessoas que se autodeclararam pardas como mostra a seguir os dados:

Etnia/Raça	
Presos	Etnia/Raça
39,94%	Branca
17,22%	Negra
40,85%	Parda
0,65%	Amarela
0,16%	Indígenas

1,18%	Outros
-------	--------

No que tange a laboroterapia dos trabalhos externos apresentou que

Dos cerca de 15.636 que trabalham, 64,53% o fazem em empresas privadas, 14,19% na administração pública direta, 10,73% na administração indireta e 10,55% trabalham em outros locais- não informados. (BRASIL, 2009, p.74).

E nos trabalhos internos

62.492 que se encontram em programas de laboroterapia, em trabalhos internos, 20,29% dedicam-se ao artesanato, 45,09% prestam apoio diretamente ao estabelecimento penal, 4,87% dedicam-se a atividade rural e 29,76% realizam outros trabalhos. (BRASIL, 2009, p.74).

Mesmo apresentando minimamente o perfil do encarcerado no Brasil o próprio relatório aponta uma ineficiência dos dados. E que eles são incompletos “não existem dados indicativos do perfil carcerário brasileiro no que tange à renda, à estrutura familiar, à religião e ao tempo de encarceramento do preso provisório.” (BRASIL, 2009, p.74).

Em relação aos dados coletados com vista a informar detalhadamente os presos, há divergências quanto ao número total de presos, dados relativos ao grau de instrução, cor, escolaridade, dentre outros, isso porque nem todos os diretores de presídios preencheram todas as perguntas do questionário enviado pelo DEPEN às unidades prisionais. (BRASIL, 2009, p.73)

As diligências foram realizadas em 18 (dezoito) unidades da federação e em mais de 60 (sessenta) unidades prisionais. Estas foram escritas com rigor de detalhes, ouvindo presos, delegados, secretários de segurança pública, familiares dos presos, especialistas e realizando inúmeras reuniões e audiências públicas.

O relatório aponta a presença da CPI nos estados de Minas Gerais, Distrito Federal, São Paulo, Paraná, Espírito Santo, Pernambuco,

Pará, Goiás, Ceará, Piauí, Maranhão, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Bahia, Rio de Janeiro, Alagoas, Paraíba, Amapá, Amazonas, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins. O documento inicia com a diligência no estado de Minas Gerais e segue a mesma sequência mencionada anteriormente.

Apesar de considerar a especificidade de cada região e de cada Estado as diligências apresentam mais pontos em comum do que pontos divergentes do sistema carcerário.

Os pontos mais relevantes e que se apresentam como problemas latentes em todas as diligências é a superlotação dos presídios²⁹, entrada e acesso a armas, drogas e celulares, pouco efetivo de agentes penitenciários, falta de estrutura dos presídios com graves problemas de esgoto configurando espaços físicos insalubres e que ocasionam uma série de doenças aos presos como, por exemplo, dengue, tuberculose e etc; total descaso com o encarceramento das mulheres, mulheres presas dividindo celas com mais de 30(trinta) homens sendo estupradas continuamente³⁰, corrupção interna com troca de favores mediante pagamentos tanto internamente entre os presos quanto dos próprios servidores da segurança pública, falta de assistência jurídica, poucos presídios oferecem atividades laborais, problemas com acesso a banho de sol, maus tratos e torturas³¹, sistema de alimentação precário e não condizente com os altos valores investidos nas alimentações dos

²⁹ “Este presídio, em Recife, possui 4.200 detentos, amontoados em 17 pavilhões, já que a capacidade da cadeia é para apenas 1.200 homens, havendo um déficit de 3.000 vagas e uma superlotação superior a 200%” (BRASIL, 2009, p.118).

³⁰ “A CPI constatou que era comum mulheres ficarem presas em celas com homens no Estado do Pará. A CPI encontrou uma presa que foi colocada em uma cela com mais de 30 homens e, para não sofrer estupro coletivo e continuado, tornou-se ‘companheira’ de um dos presos – supostamente o mais forte – para se proteger dos demais, surgindo desta ‘união’ dois filhos, os quais nasceram atrás das grades”. (BRASIL, 2009, p.123).

³¹ “‘Frequentemente eles escolhem uma cela, entram, obrigam todo mundo a ficar pelado, leva nós (sic) para o pátio onde a gente tem que ficar de joelhos durante horas, apanhando’, diz um preso. Contam que os agentes vêm encapuzados para as sessões de tortura, por isso os apelidaram de ‘ninjas’”. (BRASIL. 2009, p.152).

presídios³², forte dominação das facções criminosas ofertando serviços que deveriam ser oferecidos pelo Estado através de políticas públicas³³.

Existem presídios que oferecem um bom serviço, mas, esses são raras exceções do sistema carcerário brasileiro. Boa parte dos presídios se configura pelo perfil do caos e do descaso com os presidiários e, sobretudo a situação se agrava mais ainda quando se trata das presidiárias.

A violação dos direitos dos presos - capítulo V - foi algo que apareceu em todas as diligências realizadas e que apresenta para nós uma realidade difícil e de grande descaso com o nosso sistema carcerário. Isto porque os problemas do cárcere são desde as péssimas condições em que os presos estão inseridos até a falta de trabalhadores do setor como, por exemplo, um bom efetivo de agentes penitenciários que seja capaz e proporcional a grande população carcerária.

O sistema carcerário brasileiro é controverso, ao mesmo, tempo que possuímos um grande e bom aparato jurídico no que tange ao Direito Penitenciário e de ser país signatário da Organização das Nações Unidas – ONU sobre direito dos presidiários, temos, no cárcere uma realidade totalmente adversa e desumana.

Este capítulo trata efetivamente de apontar e analisar todos os direitos violados dos presos no Brasil segundo o que garante [ou deveria garantir] a Lei de Execuções Penais que “é uma das mais avançadas do mundo e está em vigor há 24 anos. Há várias outras leis bastante precisas.” (BRASIL, 2009, p.191).

A falta de assistência material dentro dos presídios é algo que faz parte da realidade carcerária. Indo na contramão da LEP, os presos não possuem nenhuma ou muito pouca assistência material dentro dos presídios. Por assistência material podemos compreender um conjunto de assistências que permitam condições dignas e humanas para que o indivíduo possa cumprir sua pena, mas, sobretudo ser reinserido e ter chances reais de ser resocializado. Portanto, os presídios em vez de

³² “A comida, arroz, feijão, pedaços de carne e caldo misturados é servida dentro de sacos plásticos, virando uma gororoba. Os presos comem com as mãos por falta de colheres.” (BRASIL, 2009, p.144).

³³ “Diversos presos se declaram filiados ao PCC e elogiaram a sua política de assistência. Alguns afirmaram que ‘o PCC é a sua família’. Indagado dos motivos desta paixão os presos responderam que o PCC é melhor do que o Estado.” (BRASIL, 2009, p.109).

promover a resocialização atuam de maneira contrária fortalecendo e inserindo cada vez mais indivíduos no crime organizado.

A despeito dessas e de outras disposições da LEP acerca das modalidades de assistência a serem prestadas aos presos, a CPI verificou que a maioria dos estabelecimentos penais não oferece aos presos condições mínimas para que vivam adequadamente. Ou seja, condições indispensáveis ao processo de preparação do retorno do interno ao convívio social. (BRASIL, 2009, p.192).

Desta forma, a lacuna entre o Estado e o sistema carcerário, o desrespeito a Constituição e a LEP se configuram como enorme porque deixa de fornecer aos presos direitos básicos como acesso a higiene, vestuário, alimentação de qualidade, espaços físicos com estrutura digna, assistência de saúde, educação e jurídica entre outros.

E quando o Estado se torna omissivo o resultado torna-se inverso, em vez de ressocializar o preso e reduzir a violência, esta se fortifica e o preso se envolve mais ainda com o mundo do crime.

Se a realidade do cárcere apresentada até o momento no relatório já era alarmante em se tratando da falta de condições e dignidade ao preso podemos afirmar que quando introduzimos o recorte de gênero no sistema carcerário brasileiro a situação torna-se pior ainda. Por isto, o capítulo VI, Mulheres encarceradas vergonha nacional, se propõem a relatar os problemas do encarceramento das mulheres brasileiras.

Os presos homens já são esquecidos pelo poder público e pelo Estado, as presas mulheres são, neste sentido, duplamente esquecidas porque nem se quer o debate do sistema carcerário é realizado pensando na existência e na possibilidade de que mulheres podem e se inserem no mundo do crime, resultando desse jeito na prisão, e sem levar em consideração as condições diferenciadas das mulheres como, por exemplo, a gravidez, menstruação, abandono familiar e etc.

No último período o índice de mulheres encarceradas cresceu no Brasil sendo:

Os números mais recentes, compilados pelo DEPEN em abril de 2008, revelam, porém, estatísticas alarmantes: nos últimos 4 anos, houve um crescimento real de 37,47% da população

carcerária feminina. Isso representa uma taxa média de crescimento anual de aproximadamente 11,19%. O crescimento da população carcerária feminina tem sido maior que o da masculina. Estima-se que, em 2012, as mulheres já representarão 7,65% do total de presos. (BRASIL, 2009, p.283).

Um dos graves problemas do cárcere feminino é que boa parte dos presídios não leva em consideração as especificidades de gênero entre homem e mulher. Desta forma, são poucos os estabelecimentos penitenciários no Brasil que são destinados as mulheres e que de certa forma atendam as demandas femininas. “Como o sistema prisional não é adequado à mulher, muitas vezes ela é tratada como um homem e sua condição especial ignorada, o que leva a violências inomináveis.” (BRASIL, 2009, p.285).

Boa parte das mulheres é colocada em espaços mistos e/ou em celas com homens onde são vítimas constantes tanto de abusos (psicológico, moral, sexual) dos presos como de abuso dos agentes penitenciários. Estima-se que a segurança das mulheres seja realizada por outras mulheres porque há muitos relatos das penitenciárias reclamando e acusando agentes penitenciários de abusos de toda a ordem.

Há, no Brasil, 508 estabelecimentos penais com mulheres, dos quais 58 exclusivamente femininos e 450 para ambos os sexos. Nos mistos, há pavilhões e celas adaptados, porém, nada que signifique real diferença nas instalações destinadas aos homens, o que revela, na prática, que as políticas de execução penal simplesmente ignoram a questão de gênero. (BRASIL, 2009 p.283).

Outro ponto importante a citar das mulheres no cárcere é a maternidade, poucos são os presídios que contam com a estrutura de creche ou com a capacidade de atender uma criança. Sabemos que é um assunto delicado sobre o que tem menos dano: se é retirar a criança do convívio da mãe ou se é deixá-la em condições de cárcere. No entanto a LEP garante o direito de que as mulheres tenham acesso a creche dentro do cárcere.

A LEP também preconiza, no parágrafo 2º do artigo 83, que os estabelecimentos penais destinados a mulheres serão dotados de berçário, onde as condenadas possam amamentar seus filhos. No mesmo norte dispõe o artigo 5, inciso L de nossa Constituição, ao salientar que *às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação*. Já o artigo 89 reza que a penitenciária de mulheres poderá ser dotada de seção para gestante e parturiente, e de creche com a finalidade de assistir ao menor desamparado, cuja responsável esteja presa. (ibidem, p.285).

Porém,

em outubro de 2007, verificou-se um déficit de 47,67% de vagas para a população prisional feminina, enquanto o déficit para a população masculina foi de 36,94%. Salienta-se que apenas 16,4% das vagas que são criadas com recursos do FUNPEN serão destinadas às mulheres. (BRASIL, 2009, p.283).

Mesmo com as dificuldades o documento encerra com as propostas dos Estados para esta questão específica das mulheres encarceradas. A maioria das propostas é sobre a expansão do sistema carcerário construindo presídios para as presas mulheres. Propõe também alteração nas leis que alteram a legislação em relação das mulheres no tráfico, isto porque boa parte das mulheres presas é em decorrência do tráfico de drogas.

O Congresso Nacional tem papel preponderante na elaboração de leis. Essas leis possuem causa e efeito na sociedade brasileira. Da mesma forma, neste capítulo intitulado Da Legislação, que a CPI baseou-se em inúmeras leis internacionais, nacionais e em medidas infraconstitucionais que atuam de maneira a garantir os direitos humanos dos apenados, o relatório aponta também o quanto a formulação de leis denominadas como “legislação do pânico” podem ser prejudiciais para o país na medida em que são elaboradas mediante a pressão popular e midiática dos de casos violência.

“Outras medidas legislativas decorrem simplesmente de uma concepção ideológica equivocada, segundo a qual a cadeia, e por tempo

prolongado, por si só é suficiente para frear o aumento crescente da criminalidade.” (BRASIL, 2009, p.326).

As causas da legislação do pânico são as crises de violência no país e dessa forma pressionam para a formulação de leis baseadas na punição e assim, tivemos como efeito a massificação do sistema carcerário com o aumento real da população carcerária e ocasionando na superlotação do sistema carcerário.

Medidas dessa natureza, longe de ajudar, atrapalham e contribuem para o clima de violência, abarrotando a Justiça brasileira de processos envolvendo pequenos delitos, praticados por pessoas muitos jovens e sem antecedentes. Se não fosse a dureza da lei, a burocracia, o elevado número de processos e a escassez de pessoal no Judiciário, seus autores poderiam ser levados à presença do juiz quando da prisão em flagrante, dispensados do cárcere, para responder ao processo em liberdade. Com isso, a sociedade não seria obrigada a pagar um custo tão elevado, e a pessoa não ficaria privada de sua liberdade, sua família e suas atividades. (BRASIL, 2009, p.328).

Medidas e leis que promovem a política da prisão e encarceramento, segundo a apuração da CPI, contribuem para o aumento da criminalidade e violência. A prisão aparentemente traz a sensação fala de segurança, mas, na realidade, o encarceramento em massas aumenta mais ainda a violência no país.

A CPI constatou, nos presídios, que o aumento da população prisional não diminui o número de crimes; portanto, nada mais fazem legisladores e julgadores do que iludir a sociedade com uma suposta diminuição do medo da população, em decorrência do endurecimento da legislação. (BRASIL, 2009 p.328).

Este capítulo Gestão do sistema carcerário tem como intuito descrever como é a gestão do sistema carcerário, mas, também aponta sugestões de alterações sobre o funcionamento do cárcere, mobilizando as diversas esferas que envolvem o sistema carcerário, desde a

legislação até a atuação do judiciário, como já vem elucidando desde o início do relatório final.

Os tópicos são construídos sobre a lógica sequencial de primeiro expor como é a gestão do sistema carcerário perpassando por apresentar os custos financeiros do cárcere expondo, por exemplo, o custo do preço, o custo dos estabelecimentos penais e por fim segue a sequência apresentando recomendações e soluções para os problemas expostos no início do capítulo.

Desta forma, o tópico sobre gestão federal tem como finalidade apresentar as contradições e conflitos do cárcere e as demais esferas institucionais que tratam do assunto no Brasil citam, por exemplo, Secretaria Nacional de Justiça³⁴, Secretaria Nacional de Segurança Pública³⁵, Fundo Nacional de Segurança Pública³⁶, Conselho Nacional de Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional³⁷ e

³⁴ “Compete à Secretaria Nacional de Justiça (SNJ): *‘encaminhar ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária propostas de resoluções; coordenar a política de justiça e segurança, por intermédio da articulação com os demais órgãos federais do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público, dos Governos Estaduais, agências internacionais e organizações da sociedade civil; e planejar e coordenar a política penitenciária nacional’.*” (BRASIL, 2009, p.330).

³⁵ “A SENASP foi criada pela Lei nº 10.201/2001, com as alterações da Lei nº 10.746/2003, cuja missão se encontra na formulação da política de segurança pública, cooperação técnica, diretrizes, normas e articulação da coordenação da política nacional de segurança pública.” (BRASIL, 2009, p.330).

³⁶ “O Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) foi criado pela Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, com o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do Governo Federal, alterado pela Lei nº 10.746/2003 e o artigo 6º, § 2º, da Lei 11.473/2007 – Cooperação Federativa no Âmbito da Segurança Pública, com alteração pelo Decreto nº 5.289/2004 – Organização e Funcionamento da Administração Pública Federal para Desenvolvimento do Programa de Cooperação Federativa Denominado Força Nacional de Segurança Pública.” (BRASIL, 2009, p.332).

³⁷ “O DEPEN é o órgão superior de controle destinado a acompanhar a aplicação da Lei de Execução Penal e das diretrizes da política penitenciária emanadas do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, cuja finalidade é viabilizar condições para a implantação de ordenamento

Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania³⁸, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Expõe suas competências e constituições em até certa medida expõem as limitações de cada órgão.

O Conselho Nacional de Segurança Pública (CNSP), órgão colegiado de cooperação técnica entre a União, os estados e o Distrito Federal no combate à criminalidade, subordinado ao Ministério da Justiça, tem como competência: I – formular a Política Nacional de Segurança Pública; II – estabelecer diretrizes, elaborar normas e articular a coordenação da Política Nacional de Segurança Pública; III – estimular a modernização de estruturas organizacionais das polícias civil e militar dos estados e do Distrito Federal; IV – desenvolver estudos e ações visando a aumentar a eficiência dos serviços policiais, promovendo o intercâmbio de experiências; e V – estudar, analisar e sugerir alterações na legislação pertinente (BRASIL, 2009, p.340).

Para além de explica a função de todas as instituições do sistema carcerário este capítulo traz também uma série de apontamentos e também sugestões para a alteração destas instituições a fim de torná-las mais conectadas entre si e mais eficientes. Sendo as principais propostas em torno da criação de um sistema único de presos, da elaboração de uma boa base de dados do sistema carcerário, com o IDH do preso, capaz de traçar o perfil do preso, com prontuários eletrônicos etc; a desburocratização das verbas e repasses para os estados com o objetivo de ter mais investimento, mas, também que o mesmo aconteça de maneira mais rápida, uma maior fiscalização com o orçamento dos presídios apontando ser incongruente os valores investidos com a realidade do cárcere deixando a prerrogativa de possíveis desvios e/ou corrupção; a necessidade de tornar a realidade do cárcere mais equipada

administrativo e técnico, voltado ao desenvolvimento da política penitenciária. Destaca-se, ainda, como órgão de apoio à gestão do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).” (BRASIL, 2009, p.341).

³⁸ “tem por objetivo, em forma de regime de cooperação com estados, Distrito Federal e municípios, e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, a melhoria da segurança pública.” (BRASIL, 2009, p.342).

com objetos de tecnologia de ponta como, por exemplo, uso de monitoramento eletrônico; uso de armas não letais e preparação profissional dos agentes prisionais, arquitetura prisional recomendando o modelo do presídio de Brasília que é o modelo de módulos de vivência³⁹, não menciona se esse modelo é de caráter privado.

Por fim finaliza com uma série de recomendações que vai a sentidos gerais para os seguintes eixos: reforma estrutural dos presídios para que eles sejam dignos e habitáveis, maior envolvimento do Estado em responder aos órgãos e instituições do sistema carcerário sobre os dados e a relação dos presos, de fato, com o que acontece no interior dos presídios; os Estados devem pensar na ampliação do cárcere levando em consideração sua ampliação para que as construções não fiquem obsoletas, ou seja, reforça os elementos relacionados com a falta de dados, massificação do cárcere, e a presença do Estado na consolidação dessas proposições.

Embora o sistema carcerário seja repleto do caos e do descaso existem Experiências Positivas – capítulo IX dentro dos presídios.

Utiliza como exemplo as APACs – Associação de Proteção e Assistência aos Condenados – que são associações que pensam na ressocialização do preso e na valorização do mesmo. Atuam dentro dos presídios “em atos religiosos, palestras de valorização humana, biblioteca, instituição de voluntários-padrinhos, pesquisas sociais (conhecer as causas), representantes de cela, faxinas e outros trabalhos.” (p.446-2009). É apontada como uma grande via de recuperação e ressocialização dentro do cárcere por este relatório.

As creches estão inseridas na triste realidade da mulher encarcerada, porém, existem dois presídios mencionados neste tópico como possuindo creche de qualidade e que atenda a necessidade das presas que são a de Cuiabá e Rio de Janeiro. Nestas unidades as creches

³⁹ Por constituírem espaços físicos destinados à quase totalidade das atividades dos internos, devem conter: celas, pátios, cantinas, oficinas, salas de atividades múltiplas, quartos de encontros íntimos, salas de advogados, consultório, sala de oitiva, alojamentos de funcionários, guarita, postos de controle. Os módulos são praticamente simétricos em relação ao corredor de entrada, localizado no eixo longitudinal. Como os internos de uma ala não se comunicam com os da outra, é como se fossem dois módulos em lugar de um, reduzindo a quantidade de funcionários e seus deslocamentos, racionalizando o uso da mão de obra e dificultando a geração de motins e rebeliões. As distâncias percorridas pelos internos dentro do módulo devem ser minimizadas, reduzindo a quantidade de agentes necessários para movimentá-los. (ibidem, p.467).

são bem amplas e com bastante brinquedo. Sendo assim, colocam que estas exceções devem passar a ser realidade porque são experiências positivas.

As estruturas modernas e seguras entram também como ponto positivo, assim como a creche, são exceções no cenário do cárcere nacional, mas, se constituem também como exemplos a ser adotado para os demais presídios. Cita os presídios de “Presídio da Papuda, em Brasília; o Presídio de Segurança Máxima de Presidente Bernardes, em São Paulo; o Presídio de Segurança Máxima do Espírito Santo; o Presídio Federal de Catanduvas, no Paraná; e o Presídio de Ipaba, em Minas Gerais.” (BRASIL, 2009, p.478).

Conclui com duas conquistas, a primeira de colocar no centro dos debates e discussões a situação do sistema carcerário indo além dos momentos de crise na segurança pública, a segunda no impacto e nos resultados das diligências realizadas nos estados, onde os próprios governadores e secretários ao saberem das disparidades no cárcere tomaram medida encaminhativas para a melhoria do sistema.

Apesar de ter mais um capítulo, o capítulo XI com os tópicos conclusões e parecer da comissão, é no capítulo X propostas que o relatório tona-se mais propositivo e de certa forma conclusivo. Utilizando como aporte todo o debate acumulado e apresentado anteriormente neste relatório, este capítulo propõe inúmeros projetos de lei que vão ao encontro dos problemas do cárcere, porém, seus projetos de lei estão intimamente ligados à formulação de políticas públicas porque apresentam que para a realização efetiva das políticas públicas carcerárias no Brasil é necessário que as Leis possam ser alteradas e criadas de acordo com a realidade pesquisada nesta CPI.

Estas propostas assumem como central o combate de três problemas: o primeiro sobre a massificação do sistema carcerário onde a proposta formulada pela CPI recai sobre o sistema punitivo com o objetivo de evitar práticas estigmatizantes e punitivas.

Retomando o debate sobre quais são as soluções, questiona se a única solução é encarcerar e sob esta ótica sugere que exista a aplicação e possibilidade de ter penas alternativas onde os crimes considerados não tão graves possam ser realizados fora do cárcere sem a necessidade da retirada da liberdade e ao mesmo tempo possa ser revertido em benefícios sociais.

As penas alternativas seriam de especial utilidade nos inúmeros casos de mulheres condenadas porque, sem a privação de liberdade, não seriam

afastadas de suas famílias e seus filhos não seriam candidatos às prisões no futuro por terem sido privados da atenção materna desde cedo. (BRASIL, 2009, p.485).

Desta forma, neste primeiro ponto sugere que o judiciário possa encarcerar menos e socializar mais, porém, para que essa proposta aconteça efetivamente seria necessária a criação de redes sociais capaz de agir em consonância do poder público dos Estados e municípios para fiscalizar a realização e acompanhamentos destas penas alternativas.

Um dos problemas apresentados é que a pena alternativa é uma alternativa viável desde que possam existir redes sociais de acompanhamento dessa punição, ou seja, para a realização ser positiva é necessária a criação de políticas públicas nesse setor, a criação de tecnologias capazes de realizar o controle penal e de assim gerar serviços para a comunidade em geral.

Os especialistas também entendem que, diante do arcabouço legal hoje em vigor, composto basicamente por normas programáticas, as penas alternativas dependem da adoção de políticas públicas para a implementação e a efetividade dos princípios que constituem a legislação. (BRASIL, 2009, p.483).

Ainda no primeiro ponto sugere enquanto proposta a via através da justiça reparativa⁴⁰ que ainda não existem muitas experiências no Brasil, mas, as poucas que existem são positivas o que possibilita que este sistema possa vir a contribuir com a redução da população carcerária. Neste sistema reparativo “as partes determinam qual a melhor maneira de reparar o dano causado pela transgressão.” (BRASIL, 2009, p.488).

⁴⁰ “A Justiça Restaurativa, por exemplo, apresenta-se como uma forma de aplicação inovadora da justiça penal, e sua principal característica está no fato de se reparar os danos eventualmente causados a uma pessoa em lugar de punir o causador do dano ou o transgressor da lei. Portanto, partindo do pressuposto de que o crime causa dano a alguém, exige-se, pela justiça restaurativa, que o dano seja reparado ou que cause o menor impacto possível.” (BRASIL, 2009, p.487).

O segundo ponto é sobre o descumprimento dos Estados em relação com as leis e normas internacionais do direito do preso e referente aos direitos humanos, negando a atividade do Brasil enquanto país signatário e, portanto, com compromisso internacional de preocupar-se em resolver os problemas referentes ao cárcere.

A CPI responsabiliza os Estados com cerca de 40 (quarenta) recomendações gerais e também com recomendações específicas para cada Estado. Boa parte da responsabilização é sobre a omissão dos Estados com a legislação brasileira principalmente no que tange ao cumprimento da Lei de Execuções Penais. Responsabilizou também juízes, promotores, secretários por casos como o da menina que ficou presa em uma cela com vários homens sendo estuprada, e demais casos desumanos, ou seja, responsabilizou os Estados por autorizar que tais autoridades permitissem tais atuações no exercício da profissão.

Ao mesmo tempo, em face do que foi constatado, a CPI decide estabelecer as seguintes metas e prazos gerais e específicos a serem cumpridos por todos os Estados Federados, o Distrito Federal e a União, os quais, nos prazos estabelecidos nas recomendações acima, sob pena de responsabilização nos termos da Lei n° 8.429, de 02 de Junho de 1992, e demais disposições constitucionais e legais aplicáveis, deverão ainda cumprir as determinações previstas na Lei n° 10.001, de 04 de Setembro de 2000. (BRASIL, 2009, p.491).

As recomendações são prazos para constituir relações e atuação com setores do judiciário, ministérios, resolução e fim do déficit carcerário, fiscalização e investigação de corrupção no sistema carcerário, em síntese recomendam alterações dos problemas encontrados nas diligências e audiências realizadas.

Propõem nesta mesma lógica, projetos de lei como, por exemplo, alterações da LEP e do código penal com o intuito de suprir as lacunas existentes, criação do dia nacional do encarcerado, instituição do estatuto penitenciário nacional, ampliação orçamentária através dos royalties do petróleo e outros repasses de tributos, institui a proposta da lei das cooperativas a fim de proporcionar trabalho para encerrar com a ociosidade dentro do cárcere e estabelece normas específicas ao seu funcionamento, determina os representantes que irão ingressar nos conselhos pertinentes ao tema do cárcere. Encaminha requerimentos aos

ministros da justiça, poder executivo, ministro do trabalho, ministério da educação para fins de adoção das medidas aqui sugeridas.

Neste sentido, estas propostas aqui expressas as responsabilização aos Estados possui também relação com a formulação das políticas públicas⁴¹, mesmo que os Estados tenham ou não adotado as sugestões aqui referidas, boa parte das propostas de lei só se realizará com um aporte de políticas públicas necessárias para sua conclusão.

O terceiro ponto abordado, porém, não com tanta ênfase, mas, também que infere na formulação de políticas públicas é a reivindicação da criação de uma base de dados real do sistema carcerário, a proposta é em torno da criação e estabelecimento de normas nacionais possibilitando que todos os Estados compartilhem de um mesmo sistema e que não ocasione em dados que possam vir a ser questionados ou que possam gerar políticas públicas defasadas por não ter uma base de dados confiável. Propõe multirões em presídios para regularizar os documentos dos presos e também no prontuário único com base na ideia também do IDH do preso coletando dados mais específicos do encarcerado.

A sua relação com a política pública incide na crítica de que é inexistente a eficiência de uma política pública e da sua formulação sem um banco de dados real e confiável. O sistema carcerário possui inúmeras instituições responsáveis, mas, como é um tema que geralmente entra em voga nos momentos de crise, a finalidade é de que a atuação seja para além desses momentos caóticos, mas, que tenha a orientação de atuar na prevenção. Fortalecendo assim a consolidação destes dados para a solução, ou tentativa de, do sistema carcerário brasileiro.

Finaliza o relatório aceitando o desafio de transformar o cárcere sem negar as suas dificuldades

Assim, acreditamos que com políticas econômicas viáveis, programas sociais efetivos; ações de prevenção e combate à criminalidade, governo e sociedade estarão caminhando a passos largos

⁴¹ É necessária a realização de mais estudos sobre políticas públicas e sua relação com a CPI para concluir em que medida pós-publicação desta impactou ou não na formulação de políticas públicas nos Estados e também na gestão do governo federal. O que podemos observar por hora é que a CPI de 2008-2009 propõe, orienta e sugere bastante sobre a realidade do cárcere e as políticas públicas capaz de melhorar o desempenho neste segmento da segurança pública.

para FECHAR as portas de entrada no sistema carcerário. (BRASIL, 2009, p.618).

3.3 CPI DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO 2015

A Comissão Parlamentar de Inquérito de 2015 foi criada no dia 4 de março de 2015 através do ato da presidência e cumprindo o artigo 35 do regimento interno da Câmara. Foi aberta na 55ª legislatura⁴² (2015-2019). O presidente da Câmara era o deputado federal eleito pelo estado do Rio de Janeiro pelo seu partido o PMDB, Eduardo Cunha⁴³. A reunião de eleição e composição da CPI ocorreu no dia 26 de março sendo convocada pelo presidente da casa no dia 19 de março de 2015.

A criação da CPI se justifica pelas razões expostas do autor da CPI Carlos Zarattini⁴⁴ na qual alega que,

Esta CPI, portanto, foi criada para investigar a realidade do Sistema Carcerário Brasileiro, com

⁴² Na 55ª legislatura houve 15 CPIs (até o momento) contendo os seguintes temas: Lei Rouanet, Funai e Inca 2, PETROBRAS, violência contra jovens negros e pobres, sistema carcerário brasileiro, máfia dos órteses e próteses no Brasil, BNDES, Crimes cibernéticos no Brasil, maus tratos de animais, fundos de pensão, Funai e Inca, CARF, máfia do futebol, DPVAT, UNE. Sendo a Lei Rouanet e Funai e Inca 2 em andamento e todas as demais concluídas. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura> acesso em 1º de março de 2017.

⁴³ Economista e eleito no PMDB desde 2003. Foi presidente da Câmara em 2015 e teve seu mandato cassado devido a CPI da PETROBRAS. Está inelegível até 2027. Disponível em http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=74173 acesso em 1º de março de 2017.

⁴⁴ Carlos Zarattini foi um dos deputados que teve sua campanha financiada pela indústria de armas. Esta informação responde uma das indagações iniciais deste trabalho quando se observou que este deputado conduziu a reabertura da CPI, uma vez, que se fazia incoerente o seu interesse em reabrir uma CPI da qual o seu próprio partido na CPI anterior já tinha conduzido o teor do documento com certo protagonismo e se fazia mais incongruente ainda perceber que este conduziu um documento que se diferencia drasticamente em alguns pontos em relação a CPI de 2009. Sabendo agora que foi financiado por este setor podemos interpretar que este está mais próximo da “bancada da bala”. Ver mais em <http://www.revistaforum.com.br/2014/11/29/industria-de-armas-bancada-da-bala/>.

ênfase nas crescentes e constantes rebeliões de presos, na superlotação dos presídios, nas péssimas condições físicas das instalações e nos altos custos financeiros de manutenção destes estabelecimentos. (BRASIL, 2015, p.20).

O relatório final traz como latente o tema sobre o sistema carcerário brasileiro, neste ponto apresenta que é tão importante que foi necessário a criação de uma nova CPI em um curto período de tempo.

Não é por outra razão, inclusive, que esta é a segunda Comissão Parlamentar de Inquérito criada no âmbito desta Casa Legislativa, em um interregno inferior a 08 (oito) anos, com a finalidade de investigar a realidade desse sistema. (BRASIL, 2015, p.08).

O autor da CPI é o deputado federal pelo estado de São Paulo, Carlos Zarattini (PT). O presidente da CPI do sistema carcerário é o deputado federal, Alberto Fraga (DEM) do Distrito Federal, o primeiro vice- presidente é o deputado federal pelo estado de Minas Gerais, Laudívio Carvalho (PMDB), o segundo vice-presidente é Rocha (PSDB) eleito pelo estado do ACRE, a terceira vice-presidente é a deputada federal pelo estado de Minas Gerais, Raquel Muniz (PSC) e por fim o relator foi o deputado federal pelo estado da Bahia, Sérgio Brito (PSD).

Os blocos parlamentares que compuseram a CPI são divididos em três blocos sendo o primeiro composto pelos partidos (PMDB, PP, PTB, DEM, PRB, SD, PSC, PHS, PTN, PMN, PRP, PSDC, PEN, PRTB). O segundo bloco era formado pelos partidos (PT, PSD, PR, PROS, PCdoB). O Terceiro bloco era formado por PSDB, PSB, PPS, PV. Os partidos do PDT e PSL saíram sozinhos sem pertencer a algum bloco parlamentar⁴⁵.

O relatório final da CPI de 2015 possui 434 páginas e é dividido pelos seguintes capítulos: Parte I – trabalhos da comissão parlamentar de inquérito; parte II – constatações e conclusões; parte III – proposições e recomendações; parte IV – recomendações e encaminhamentos.

Segundo as notas taquigráficas do Congresso Nacional as reuniões e audiências públicas foram cerca de 21(vinte e um) tendo

⁴⁵Os deputados que compuseram a comissão pelos blocos parlamentares podem ser vistos no ANEXO C.

início das audiências públicas no dia 28 de abril de 2015 e o término no dia 15 de julho de 2015⁴⁶.

A data de encerramento da CPI foi no dia 05 de agosto de 2015, tendo por fim o relatório aprovado, a partir do pedido do presidente Alberto Fraga em prorrogar por mais 60(sessenta) dias a CPI. As diligências ocorreram nos estados da Bahia, Maranhão, São Paulo, Santa Catarina, Minas Gerais e no Pará.

No relatório houve bastante crítica direcionada a falta de dados consistentes e também a falta de colaboração dos Estados em contribuir com a CPI do sistema carcerário. “Ressalte-se, porém, que esses dados não levaram em conta a maior população carcerária do país, pois o Estado de São Paulo não forneceu os seus dados ao Ministério da Justiça.” (BRASIL, 2015, p.11).

A metodologia de trabalho adotada pela CPI do sistema carcerário de 2015 está exposta no relatório final através da proposta apresentada nas primeiras reuniões da comissão e aprovada na reunião realizada no dia 14 de abril de 2015 pelo relator da comissão deputado Sérgio Brito (PSD).

A metodologia apresentada se divide em introdução, que brevemente expõe a importância da CPI e da participação dos deputados colocando a CPI como um duplo interesse, ao mesmo tempo em que os deputados contribuem com a CPI também aprofundam seus conhecimentos sobre o tema. Também define na introdução o método de participação através de requerimentos. “Efetividade dos trabalhos da CPI será obra de todos os seus integrantes. Todos os Nobres Deputados serão convidados a participar ativamente das atividades da Comissão, inclusive sob a forma de requerimentos.” (BRASIL, 2015, p.25).

No segundo ponto apresenta a metodologia do trabalho onde prevê para a realização dos trabalhos:

Para a consecução dos objetivos da CPI, este Plano de Trabalho prevê a realização de aprovação de requerimentos diversos; oitiva de testemunhas, Autoridades Públicas e Especialistas; realização de diligências, dentre outros. A credibilidade de uma investigação

⁴⁶Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-sistema-carcerario-brasileiro/documentos/notas-taquigraficas> acesso em 1º de março de 2017.

parlamentar passa pela robustez das provas que sustentam as suas conclusões. Além das previstas neste Plano de Trabalho, poderão ser realizadas outras diligências julgadas necessárias pela Presidência, Relatoria e Plenário desta Comissão Parlamentar. (BRASIL, 2015, p.25)

Logo em seguida apresenta o método para a elaboração do relatório final pontuando que as conclusões da CPI sobre o tema serão encaminhadas para os demais poderes: o Executivo, o Judiciário.

No ponto IV elabora atividades a serem desenvolvidas pela CPI como, realizar reuniões e oitivas com especialistas em cárcere e autoridades públicas da área, realizar diligências e visitas nos estados, pegar como referência as experiências com o cárcere internacional e comparar com o cárcere brasileiro, trabalhar em conjunto com o Judiciário, Ministério público e defensoria publica a fim de apurar denúncia de não cumprimento dos direitos humanos nos presídios, criar uma plataforma interativa na internet para a participação da sociedade civil, fazer levantamento de aplicação de medidas alternativas e sobre ressocialização, fazer levantamento das propostas no legislativo sobre o cárcere, analisar as últimas CPIs do sistema carcerário.

Acrescenta um ponto sobre orientações dos trabalhos e finaliza concluindo que “as atividades previstas neste Roteiro de Trabalho objetivam conferir efetividade à investigação parlamentar, respeitando os postulados previstos na Constituição Federal.” (BRASIL, 2015, p. 27).

O relatório final da CPI do sistema carcerário de 2015 inicia com o título Parte I- trabalhos da comissão parlamentar de inquérito da qual introduz as atividades realizadas por esta CPI desde a sua criação até as reuniões e diligências realizadas nos Estados. Os tópicos se dividem em introdução, da criação da CPI, da constituição e composição da CPI, plano de trabalho, requerimentos apresentados à CPI, audiências públicas realizadas na câmara dos deputados, reuniões e audiências e diligências realizadas nos Estados.

A introdução procura fazer considerações gerais sobre o sistema carcerário apontando, sobretudo, a massificação do sistema carcerário e breves apontamentos sobre a Lei de Execução Penal- LEP coloca como ponto fundamental de ter conhecimento antes de prosseguir com a descrição das atividades realizadas por esta CPI.

Traz dados dos déficits apresentados pelos estados sobre o número de vagas dos presídios e sua população carcerária⁴⁷, “ou seja, o déficit de vagas é uma realidade preocupante. A taxa de ocupação de 161%, por exemplo, significa que, a cada 10 vagas existentes no sistema, existem aproximadamente 16 indivíduos encarcerados.” (BRASIL, 2015, p.10).

Os principais encarcerados no Brasil são através do crime de tráfico de drogas e também apontam como impressionante o número de presos provisórios que estão sem condenação “que correspondem a cerca de 41% da população carcerária brasileira.” (BRASIL, 2015, p.10).

Apresenta também outro dado preocupante que é referente ao trabalho laboral e educativo dentro do cárcere brasileiro onde apenas 16% trabalham e apenas 11% estudam. “Esses dados, por si sós, já demonstram que o Sistema Carcerário Brasileiro clama por melhorias urgentes, sem as quais entrará, certamente, em colapso.” (BRASIL, 2015, p.12).

No tópico sobre os breves apontamentos da LEP explicam quais são os direitos dos presos sobre o direito em relação à assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social, religiosa e que esta CPI se utiliza destas enquanto diretriz para além de realizar a constatação dos problemas do cárcere poder propôs soluções para o mesmo neste sentido diz:

Afinal, de nada adianta constatar que não se respeitam os direitos dos presos, que há superlotação dos presídios, que há déficit de servidores, que as organizações criminosas exercem domínio nos presídios, e não autuar no sentido de propor soluções para enfrentar essa realidade. (BRASIL, 2015, p.16-17).

Vale ressaltar que o primeiro parágrafo do relatório justifica a criação desta CPI do sistema carcerário em um curto período de tempo em relação a última CPI que teve este mesmo tema, a CPI de 2009, por isso alega “o Sistema Carcerário Brasileiro, como se sabe, há algum tempo encontra-se em situação preocupante e que demanda especial atenção do Estado” (BRASIL, 2015, p.08).

⁴⁷ Os dados foram fornecidos pelo DEPEN referentes a 2014, mas, segundo o relatório disponibilizado em junho de 2015. São referentes a população prisional 607.731, vagas 376.669, déficit de vagas 231.062, taxa de ocupação 161%, taxa de aprisionamento 299,7. (BRASIL, 2015, p.8-9).

O ato de criação da CPI foi realizado no dia 4 de março de 2015 através da presidência da Câmara e cumprindo o artigo 35 do regimento interno da Câmara. As razões expostas são:

Essa latente desestruturação do sistema prisional intensifica a incredulidade da sociedade sobre uma possível reabilitação do preso e do seu retorno ao convívio social. Situação que contribui para aumentar o sentimento crescente na sociedade de ineficiência no Sistema Carcerário. Cabe ao Parlamento, como representantes do Povo, a responsabilidade de investigar e denunciar possíveis falhas que possam ocasionar prejuízos à sociedade brasileira.

Nos últimos 20 anos, o crescimento da criminalidade tornou-se objeto de preocupação do povo e do governo federal. Hoje, a segurança pública é um tema recorrente de apreensão dos governantes. O governo federal intensificou nos últimos anos os investimentos em segurança pública da população. De acordo com informações do Ministério da Justiça, nunca se investiu tanto em segurança pública. Em 2013, por exemplo, o governo investiu R\$ 4,2 bilhões, mas persiste a inquietude. (BRASIL, 2015, p.19).

O plano de trabalho é apresentado aqui enquanto uma proposição para orientar a atuação e funcionamento da CPI contendo um roteiro de trabalho com: introdução, método de trabalho, relatório final, atividades a serem desenvolvidas, orientação para os trabalhos e conclusão. Onde justificam que,

Para a consecução dos objetivos da CPI, este Plano de Trabalho prevê a realização de aprovação de requerimentos diversos; oitiva de testemunhas, Autoridades Públicas e Especialistas; realização de diligências, dentre outros. A credibilidade de uma investigação parlamentar passa pela robustez das provas que sustentam as suas conclusões. (BRASIL, 2015, p.25).

Na sequência do documento apresentam os requerimentos apresentados à comissão contendo número do requerimento, deputado proponente/autoria e ementa. Foram cerca de 78(setenta e oito) requerimentos⁴⁸ no total sendo 23(vinte e três) aprovados e 55(cinquenta e cinco) não atendidos. Nestes existem pedidos de audiências públicas, realização de diligências estaduais, requisita informações para as instituições bem como Estados e municípios.

As audiências públicas da CPI do sistema carcerário⁴⁹ serviram como instrumento mobilizador de entidades e pessoas que integram a pauta/possuem interesse sobre o cárcere brasileiro e teve como finalidade colher argumentos, posições, dados e estudos que contribuíssem para o conhecimento real do cenário da segurança pública no Brasil.

Foram relatados cerca de 8(oito) audiências com os seguintes temas e datas: Reunião no dia 28 de abril de 2015 – Audiência Pública para debater o tema “As Condições Gerais do Sistema Carcerário Brasileiro; Reunião realizada no dia 7 de maio de 2015 – Audiência Pública para debater a “Situação carcerária vivida pelo Estado do Rio Grande do Norte”; Reunião realizada no dia 21 de maio de 2015 – Audiência pública para debater “assuntos relacionados ao objeto da CPI”; Reunião realizada no dia 28 de maio de 2015 – Audiência pública para debater “a terceirização no sistema prisional brasileiro”; Reunião reservada realizada no dia 9 de junho de 2015 – Audiência Pública para debater “assuntos relacionados ao objeto da CPI”; Reunião realizada no dia 14 de julho de 2015 – Audiência Pública para debater “Políticas públicas voltadas para a profissionalização do egresso”; Reunião realizada no dia 14 de julho de 2015 – Audiência pública para debater “assuntos relacionados ao objeto da CPI” e Reunião realizada no dia 15 de julho de 2015 – Audiência pública para debater “assuntos relacionados ao objeto da CPI”.

Em síntese, os assuntos abordados nestas audiências públicas são apresentadas no decorrer do relatório, tendo no capítulo seguinte

⁴⁸ Em anexo os requerimentos da CPI 2015.

⁴⁹ As audiências públicas aqui foram resumidas de maneira sucinta, pois o conteúdo textual, mesmo que se tenham falas de representantes de diversas organizações e órgãos públicos, se repete nos capítulos seguintes. A fim de garantir que este trabalho não se torne cansativo e nem extenso de maneira desnecessária este trecho foi explicitado da forma como segue no trabalho sem o risco de alterar o conteúdo comparativo objetivo central deste trabalho de conclusão de curso.

Capítulo 7. Reuniões, audiências e diligências realizadas nos Estados e na parte II- Constatações e Conclusões a materialização das falas e propostas colhidas das entidades e representações participantes.

As diligências desta CPI foram realizadas em seis estados: Bahia, Maranhão, São Paulo, Santa Catarina, Minas Gerais e Pará.

No estado da Bahia a diligência foi realizada no Conjunto Penal de Feira de Santana e apesar de alguns problemas como falta de agentes penitenciários, déficit de vagas, foi avaliada como em boas condições estruturais⁵⁰, possuindo uma sala da defensoria pública dentro do Conjunto.

No Conjunto Penal, observou-se que as condições físicas do estabelecimento estão em boas condições. Atualmente, o Conjunto Penal possui 644 vagas para 1471 presos (déficit de 827 vagas). Porém, existem pavilhões novos já construídos e que, segundo informado, serão inaugurados em breve, o que resultará na disponibilização de mais 608 (seiscentos e oito) vagas. O Conjunto Penal possui estabelecimentos para presos do sexo masculino e presas do sexo feminino (BRASIL, 2015, p.111).

O Secretário de Administração Penitenciária e Ressocialização – SEAP informou a expansão de vagas do sistema penitenciário com a geração de 4.000 novas vagas, algumas em modelo de cogestão elogiada pelo secretário.

O Secretário informou que estão sendo construídas algumas vagas pelo método SISCOPEN (método modular), em que a estrutura é muito mais forte e impermeável (não precisa ser pintado e não umidifica). Além disso, segundo informou, os custos de construção e operacionais são mais baixos, a construção é muito mais rápida (ficam prontas em 4, 5 ou 6 meses), e a qualidade é superior à do método tradicional. (BRASIL, 2015, p.114-2015).

⁵⁰ Em conversa com as internas, elas elogiaram o atendimento na área da saúde (médico e dentista), mas informaram que não possui berçário no Conjunto Penal. Elas elogiaram, também, a administração do presídio. (BRASIL, 2015, p.113).

Em termos de trabalho e educação, segundo o relatório, são ofertados trabalhos em artesanato, convênio com três empresas que empregam cerca de 80 (oitenta) presos, existe vagas de cursos do PRONATEC e salas de aula administradas pela Secretaria de Educação e também a maioria da população carcerária é composta por presos em regime provisório.

Por fim, sugere a criação de uma lei nacional que responsabiliza as empresas de telefonia celular pelo sinal gerado próximo aos presídios, tendo estas que cortarem o sinal sob pena de multa e também encaminha que existirá em breve no estado da Bahia um Centro de Acompanhamento de Penas Alternativas – CEAPA.

No estado do Maranhão a diligência foi realizada no Complexo Penitenciário de Pedrinhas onde

Observou-se que as condições físicas do estabelecimento são precárias, com celas contendo mais detentos do que suportam. Muitos dos detentos reclamaram que nunca tinham participado de alguma audiência em seus processos criminais, além de não terem acesso aos cuidados médicos adequados. (BRASIL, 2015, p.115).

Além, das péssimas e insalubres condições relatadas muitos encarcerados não possuem documentos o que dificulta o acesso ao atendimento de saúde.

Como solução para a situação deplorável do complexo se coloca como alternativa a construção de novos presídio e dados sólidos para a efetivação de políticas públicas.

Conclui-se das diligências realizadas na capital do Estado do Maranhão que a situação do sistema carcerário merece especial atenção. Pelo que se observou, é necessária a construção de novas unidades penais para acomodar com maior dignidade os reclusos. Além disso, deve-se pensar em um sistema de informações que forneçam dados confiáveis, auditáveis, sobre a realidade do sistema carcerário, não podendo os órgãos públicos basear suas decisões política em números intuitivos. (BRASIL, 2015, p.117).

Houve também a realização de uma audiência pública na Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão com a presença de Wagner Cabral (representante da sociedade maranhense de Direitos Humanos), Diogo Diniz Ribeiro Cabral (Representante dos Direitos Humanos da OAB), César Castro Lopes (Vice-presidente dos servidores penitenciários do Maranhão), Mariana Albano de Almeida (Defensora Pública Geral do Estado do Maranhão), Pedro Lino Silva Cordeiro (Promotor de Justiça do Estado do Maranhão) e Maria da Conceição Silva Rabelo (mãe de um possível vítima de desaparecimento dentro do sistema prisional – Ronalton Silva Rabelo).

O debate realizado tem como centro a situação degradante do sistema carcerário maranhense, usam como referencia o Complexo Penitenciário de Pedrinhas que, é referencia nacional em falta de direitos humanos. Os representantes na audiência apresentaram com bastante ênfase a necessidade de garantir a integridade dos presos uma vez que existem muitos casos de desaparecimento e mortes decorrentes de rebeliões e disputas internas entre facções. A crítica incide, sobretudo, no descumprimento das orientações da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Recentemente, em novembro de 2014, a Corte Interamericana de Direitos Humanos emitiu nova resolução em relação à situação no Complexo Penitenciário de Pedrinhas. Novamente foi solicitado que o Brasil adotasse as medidas necessárias para proteger a vida e a integridade físicas das pessoas em restrição de liberdade, também que a corte fosse informada da cada três meses sobre as medidas provisórias adotadas. Após essa resolução, 8 mortes já ocorreram. A Comissão de Direitos Humanos da OAB recebe dezenas de parentes toda a semana relatando casos de violações de direitos humanos. (BRASIL, 2015, p.119).

Aponta de maneira negativa a terceirização do cárcere maranhense precarizando mais ainda o sistema porque insere no seu contexto servidor despreparado para a função. A terceirização foi questionada no que tange ao seu investimento, pois, muito se investe no sistema carcerário e na prática não se percebe esses investimentos.

“A corrupção tem ceifado os recursos necessários para se modificar a realidade do sistema carcerário no Maranhão. Nunca se

houve tanto investimento no sistema, entretanto não se observa nenhuma mudança da realidade.” (BRASIL, 2015, p.120-121).

Disse, também, que a terceirização vem sendo usada de maneira suspeita, uma vez que no ano de 2005 foram investidos 3,3 milhões de reais, e no ano de 2013, 220 milhões de reais, não havendo melhorias substanciais na qualidade do serviço prestado no sistema penitenciário maranhense. Por fim, defendeu a necessidade de haver um controle público e uma maior fiscalização sobre as dispensas de licitações realizadas no âmbito do sistema penitenciário, além do acompanhamento e verificação da qualidade dos serviços prestados pelas empresas terceirizadas. (BRASIL, 2015, p.118-119).

Outro fator importante frisado é a superpopulação do cárcere maranhense, onde ocasiona na perda de controle do Estado sobre os apenados quando não se tem estrutura compatível com o tamanho da sua população carcerária.

O Estado do Maranhão criou a situação de crise do sistema carcerário ocorrido no ano passado, pois não adotou nenhum planejamento em relação ao deslocamento dos presos custodiados nas delegacias de polícia no interior do estado, simplesmente trazendo os presos do interior para a capital, mais especificamente para o Complexo Penitenciário de Pedrinhas. (BRASIL, 2015, p.121).

O déficit de defensorias publica contribui para a superpopulação na medida em que boa parte dos presidiários não consegue contratar advogados pelos altos custos e dependem integralmente da defensoria pública.

Há apenas 32 comarcas, no Estado, contando com os serviços dos defensores públicos. Isso significa que há outras 116 comarcas, no Estado, que não possuem defensores públicos para fornecer o acesso à justiça àqueles que mais necessitam. (BRASIL, 2015, p.121).

No estado de São Paulo, o maior estado do Brasil, os deputados Alberto Fraga, Major Olimpio, Major Rocha, Fausto Pinato estiveram nos presídios de Centro de Detenção de Pinheiros (I, II, III e IV), Penitenciária Presidente Venceslau II e Centro de Adaptação Penitenciária de Presidente Bernardes (Regime Disciplinar Diferenciado).

Na diligência realizada o problema da superlotação dos presídios foi evidenciado e também dificuldade de acesso à saúde e de atividades laborais, mas, as condições de infraestrutura foram avaliadas como sendo boas e/ou satisfatórias.

Segundo se pode observar, essa penitenciária encontra-se em condições físicas muito boas. O sistema de segurança do local também é bastante reforçado, contando, inclusive, com bloqueadores de celulares. (BRASIL, 2015, p.127).

No Regime Disciplinar Diferenciado foi constatada uma inversão em termos de superlotação, o que se encontrou foi um centro que sobra vagas em decorrência da resistência do Judiciário transferir presos para este Centro.

Conclui-se que, embora alguns problemas ainda existam (como a superpopulação carcerária), a gestão do sistema prisional no Estado de São Paulo está sendo feita de forma eficiente, sendo que as unidades prisionais desse Estado se encontram em condições satisfatórias.(BRASIL, 2015, p.133).

Para além da diligência foi realizada uma audiência pública na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo com a presença de MÁGINO ALVES BARBOSA - Secretário Adjunto de Segurança Pública do Estado de São Paulo; LOURIVAL GOMES - Secretário de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo; ROBERTO MEDINA - Coordenador de Unidades Prisionais da Região Oeste do Estado de São Paulo - CROESTE; LINCOLN GAKLYA - Integrante do Grupo de Atuação Especial contra o Crime Organizado - GAECO; JOÃO RINALDO MACHADO - Presidente do Sindicato dos Funcionários do Sistema Prisional do Estado de São Paulo - SIFUSPESP; DANIEL GRANDOLFO - Presidente do Sindicato dos Agentes de Segurança Penitenciária do Estado de São Paulo - SINDASP; GILSON PIMENTEL BARRETO - Presidente do Sindicato

dos Servidores Públicos do Sistema Penitenciário Paulista - SINDCOP; e WILLIAM NUNES DE ARAÚJO – Secretário-Geral do Sindicato dos Agentes de Escolta e Vigilância Penitenciária do Estado de São Paulo.

Em síntese os convidados expuseram cada qual com seu viés, as realidades do sistema carcerário de São Paulo, mas, também abordaram o cárcere de uma maneira mais abrangente, apontando problemas como a massificação do sistema carcerário e soluções como o sistema de cogestão, mais audiências de custódia que reduzem prisões sem necessidade, apresenta medidas de controle e cautela ao crime organizado – PCC que teve sua origem e mantém sua força em São Paulo, sugestão de controle de redes de telefonia nos presídios com bloqueadores de sinal, revistas diárias contribuem para o controle do crime organizado.

Em relação a terceirização do sistema carcerário ficou polarizado em termos de opinião onde o Secretário de Administração Penitenciário do Estado de São Paulo se colocou enquanto favorável “disse que o Estado de São Paulo estuda realizar Parcerias Público-Privadas na região metropolitana (desde que a procuradoria-geral do Estado, o Ministério Público e o Tribunal de Contas não coloquem óbices)” (BRASIL, 2015, p.137) enquanto o Presidente dos sindicatos SIFUSPESP, SINDASP e SINDCOP⁵¹ apresentaram opinião contrária a terceirização onde diz

Quanto à terceirização (ou Parceria Público Privada), disse que o Estado de São Paulo demonstra que a gestão pública, se bem-feita, é possível. Manifestou, portanto, posicionamento contrário à terceirização. (BRASIL, 2015, p.141).

Em Santa Catarina as diligências foram realizadas na Penitenciária da Agrônômica, Complexo Penitenciário de São Pedro de Alcântara, Presídio Masculino de Lages, Presídio Regional de Lages e Penitenciária Regional de Curitiba.

Os aspectos levantados foram de uma análise do sistema carcerário catarinense na situação de positiva e regular em relação aos demais estados do Brasil. Diz cumprir com a Lei de Execuções Penais e,

⁵¹ Sindicato dos Funcionários do Sistema Prisional do Estado de São Paulo; Sindicato dos Agentes de Segurança Penitenciária do Estado de São Paulo e Sindicato dos Servidores Públicos do Sistema Penitenciário Paulista.

sobretudo com o número adequado de pessoas por cela, além de ofertar bastantes opções de atividades laborais. Dá ênfase ao sistema de cogestão do presídio Masculino de Lages apontando a preocupação na manutenção do acesso ao direito de saúde mesmo em condições de dificuldade. Segundo o relatório, nenhum presidiário possui reclamações a fazer para esta CPI.

O ponto mais negativo apresentado é a falta de um corpo médico na unidade básica porque os médicos não estão de acordo com a rotina das unidades e também com os baixos salários oferecidos. Por fim, concluem que:

O ponto positivo é a gestão penitenciária voltada para o fomento da atividade laboral dos presos, o que ajuda na humanização do detento. Além disso, conforme já previsto na Lei de Execuções Penais, tem-se utilizado de maneira adequada a retenção de parte da remuneração percebida pelos detentos na formação de um fundo rotativo, com destinação específica na manutenção e realização de melhorias da unidade prisionais. Com a criação do Fundo Rotativo tem propiciado uma melhor manutenção do sistema, pois se caminha para uma gestão autossustentável, precisando cada vez menos de aportes de recursos públicos para se manter a unidade prisional funcionando em condições dignas. (BRASIL, 2015, p.150).

No estado de Minas Gerais as diligências foram realizadas na Penitenciária José Martinho Drumond e a Unidade Prisional Público Privada sendo o relatório exposto pelo 1º vice-presidente da comissão, o deputado Laudívio Carvalho, um comparativo dos dois sistemas penitenciários, dando ênfase às péssimas condições do regime administrado com os recursos do Estado em comparação com as condições positivas da unidade público-privada. “Já na Unidade Prisional Público-Privada, que é administrada pelo Estado em parceria com a iniciativa privada, tem uma realidade completamente diferente da anterior.” (BRASIL, 2015, p.153).

Aponta que no presídio administrado pelo Estado os presos estão em condições de superlotação por cela, sem acesso à saúde e muitos estão com seus casos desatualizados e no presídio público privado as unidades possuem infraestrutura boa e de qualidade com acesso à saúde, boa relação dos familiares com os agentes penitenciários, boa estrutura educativa etc.

No Estado do Pará foram visitadas 3 (três) penitenciárias sendo: Presídios Estaduais Metropolitanos I e II, Centro de Recuperação Penitenciário do Pará I e no Centro de Reeducação Feminino, único destinado às mulheres no estado.

Foi relatado um cenário conturbado, apresentando os mesmo problemas que em outros estados, com problemas com a população carcerária, infraestrutura em péssimas condições, dificuldade de acesso à saúde, sem propostas e execução de atividades laborais, sem agentes penitenciários concursados, muita construção de tuneis de fuga, mas, no que tange ao Centro de Reeducação Feminino, mostrou um panorama melhor, “no local, existe uma maternidade, com estrutura boa e agradável, oportunizando que as mulheres fiquem com seus filhos até 1 ano depois de darem à luz. A maternidade conta com pediatra, psicóloga e nutricionista.” (BRASIL, 2015, p.155). Ainda segundo o relatório este centro conta com uma boa unidade de saúde e com uma cooperativa de artesanato onde os lucros são revertidos para a decisão das presidiárias definirem para qual será a sua destinação.

Para além da diligência foi realizada também uma audiência pública no Plenário da Ordem dos Advogados do Brasil em Belém do Pará. O tema da audiência foi sobre segurança pública e os participantes foram Deputado Estadual Lélcio Costa; Dr. João Augusto de Oliveira Júnior – Juiz titular da 2ª. Vara de Execuções Penais; General Jeannot Jansen da Silva Filho – Secretário de Segurança Pública; Tenente-Coronel André Luiz de Almeida e Cunha – Superintendente do Sistema Penitenciário (SUSIPE); Dra. Ana Claudia Pinho – Promotora de Justiça Criminal; Dr. Vladimir Lobo – Defensor Público Estadual; e Sra. Leda Tavares – Coordenadora de Eventos da Pastoral Carcerária de Belém. Estes pontuaram os problemas do cárcere cada qual abordando a sua perspectiva. As ideias expostas convergiram em direcionar soluções para o cárcere no que tange aos altos índices de encarceramento e populacional.

Desta forma, as ações propostas em termos de políticas públicas foram da atuação em conjunto dos três poderes, no investimento em mais ressocialização para o sistema carcerário, na construção de mais unidades prisionais, na atualização do banco de dados dos presidiários a fim de libertar aqueles que já completaram suas penas.

Apontou as seguintes medidas como fundamentais para melhorar o sistema carcerário: a) redução do fluxo de entrada nos presídios (através, principalmente, das audiências de custódia); b)

aumento do fluxo de saída (por meio dos mutirões carcerários); c) geração e qualificação de novas vagas. (BRASIL, 2015, p.161).

A parte II – Constatções e conclusões encaminham uma série de propostas em relação ao sistema carcerário brasileiro onde os tópicos são divididos em 1. O bloqueio do sinal de radiocomunicação nos estabelecimentos prisionais, 2. Transferência de recursos do Fundo Penitenciário Nacional para os Estados, 3. Medidas cautelares alternativas à prisão e a audiência de custódia, 4. Penas alternativas, 5. Ressocialização e reintegração, 6. Incentivo em municípios para que sejam construídos estabelecimentos penais, 7. Combate ao crime organizado no sistema carcerário brasileiro, 8. Transferência, pelo estado, de atividades de estabelecimentos prisionais à iniciativa privada, 9. Arquitetura prisional, 10. Sistema carcerário feminino e política de atenção à saúde, 11. Casos Ronalton Silva Rabelo e Rafael Alberto Libório Gomes e por fim 12. Proposições Legislativas em tramitação.

No primeiro tópico “O bloqueio do sinal de radiocomunicação nos estabelecimentos prisionais” constatou-se com a realização da CPI o quanto é importante que ações sejam tomadas para contribuir com a segurança pública e também com o enfraquecimento do crime organizado. Uma das medidas era é sobre o bloqueio do sinal de radiocomunicação nos estabelecimentos prisionais

Diversos problemas que permeiam o Sistema Penitenciário nacional estão intimamente relacionados à fácil comunicação que se tem observado entre os indivíduos privados de liberdade e o mundo extramuros. De fato, não é exagerado afirmar que boa parte das rebeliões, das fugas, dentre outras coisas, poderiam ser evitadas se essa comunicação fosse cortada. (BRASIL, 2015, p.165).

Sendo assim, o bloqueio do sinal que pode parecer algo pequeno acaba contribuindo bastante para o enfraquecimento da comunicação interna dos presos daqueles dentro e fora da prisão. Alguns estados como a Bahia já fizeram um projeto de lei que com este tema específico, porém, se encontra em meio ao impasse junto com o Supremo Tribunal Federal que julga não ser de competência dos estados tal medida e sim algo de responsabilidade da jurisdição da União.

Todavia, tais diplomas legais estão sendo alvo de Ações Diretas de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, sob a principal alegação de que tratam de matéria de competência legislativa privativa da União (serviço de telecomunicações). Em razão disso, inclusive, a legislação baiana foi suspensa pelo Pretório Excelso, em decisão monocrática da lavra do Ministro Dias Toffol. (BRASIL, 2015, p.166).

Encaminham, portanto, que a solução para este problema deve ser resolvida com uma legislação federal específica

Que obrigue as empresas prestadoras de serviço de telefonia móvel a instalar bloqueadores de sinais de comunicação nos estabelecimentos penais, de modo a impedir a comunicação por telefones móveis no interior dos presídios. (BRASIL, 2015, p.172).

No que tange ao tópico dois sobre a “Transferência do Fundo Penitenciário Nacional para os Estados” os recursos do Fundo Penitenciário Nacional advém de

Principalmente, do repasse de 3% do montante captado pelas loterias federais e do repasse de 50% do arrecadado com custas judiciais da União, além de dotações orçamentárias e doações e outras previsões legais, conforme o artigo 2º da Lei Complementar 79/1994. (BRASIL, 2015, p.173).

Os recursos do Fundo, se aplicados de maneira eficiente, seriam importantes para a construção de novos presídios e para contribuição da redução do déficit de vagas no cárcere, porém, a crítica que se apresenta é a rediscussão desse fundo já que seus recursos são passíveis de contingenciamento acaba dificultando sua distribuição. A solução que se apresenta aqui é

Adotar uma medida legislativa que torne a transferência obrigatória e automática de um percentual desses recursos para os Estados e para o Distrito Federal, para que se tenham recursos para construção de presídios. (BRASIL, 2015, p.174).

O terceiro ponto “Medidas Cautelares alternativas à prisão e a audiência de custódia” apresenta o quadro do sistema carcerário onde a grande maioria dos presos é do tipo provisório e isto tem causado um grande impacto na superpopulação dos presídios. Desta forma, este documento propõe projeto de lei para regularizar as audiências de custódia, já que a lei de 2011 a lei nº 12.403 foi aprovada e relatada por esta CPI como não surtindo efeito pela composição do nosso sistema carcerário; que seria o encontro do Juiz com o acusado e este determina qual será a sentença, e torna-la uniforme em todos os Estados brasileiros a fim de reduzir as prisões desnecessárias e propor penas alternativas que contribuam com a sociedade.

No quarto ponto sobre “Penas Alternativas” expõe que a legislação brasileira possui bastantes opções em termos de penas alternativas, porém, a falta de estrutura para um sistema de acompanhamento judicial inviabiliza e justifica a privação de liberdade. “Dessa forma, o investimento em estruturas capazes de fiscalizar a execução das penas alternativas é medida de extrema relevância, pois influenciaria o próprio Judiciário a aplicar tais substitutivos penais.” (BRASIL, 2015, p.179).

O relatório cita a boa experiência com os Centros de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas constatadas através das diligências.

Assim, é importante incluir a previsão desses Centros na própria Lei de Execução Penal, sendo prudente a apresentação de um Projeto de Lei neste sentido. Além disso, deve-se recomendar aos Estados e ao Distrito Federal que invistam nesses órgãos, com o objetivo de ampliar a aplicação e a fiscalização das penas e medidas alternativas. (BRASIL, 2015, p.183).

Com base na LEP este tópico, “Ressocialização e Reintegração”, expõem as dificuldades da ressocialização e reintegração do preso no Brasil e sugere para o combate desses problemas com a) projeto de lei que garante um percentual de vagas de trabalho para os egressos do sistema ou cumprindo pena, b) “projeto de lei exigindo a reserva de percentual da mão de obra destinada ao cumprimento de contrato celebrado com a Administração Pública” (BRASIL, 2015, p.185), c) indicação aos ministérios do trabalho e da educação para a criação de Planos Nacionais que possam garantir ao egresso trabalho e educação, d) criação de um programa de ressocialização integrada

inserindo a família a fim de possibilitar a integração familiar e também a ressocialização do preso. Termina concluindo que o poder Executivo deve propor políticas públicas nesse segmento e reforça a importância da atuação dos três poderes para avançar nesse debate.

O tema do ponto sexto sobre “Incentivo para municípios em que sejam construídos estabelecimentos penais” trata da existência de uma grande resistência dos municípios na construção de estabelecimentos penais, desta forma, esta CPI retoma o projeto já apresentado anteriormente na CPI de 2007/2009 onde repassa cerca de 10% do Fundo Nacional aos municípios que aceitarem construir estabelecimentos penais, visando assim estimular e incentivar a flexibilização dos municípios neste tema.

O ponto sétimo sobre “O Combate ao crime organizado no sistema carcerário brasileiro” faz um breve histórico do crime organizado no Brasil, seu surgimento, sua organização interna e quais são as organizações existentes no país. Sua organização e comunicação interna são o que fundamentalmente contribuem para o fortalecimento e continuação do crime organizado. As facções criminosas possuem altos índices financeiros advindos de roubos, tráfico de drogas, lavagem de dinheiro etc.

As lideranças exercem domínio e fascínio sobre a massa carcerária. Elas prometem ser a ‘voz’ dos detentos nas prisões e em muitos casos fazem acordos com diretores de presídios, que cedem a ‘facilidades’ em troca de ausência de motins. (BRASIL, 2015, p.190).

Enquanto “voz” dos detentos as facções ganham força também porque atuam no espaço entre o Estado e as políticas públicas e o sistema carcerário dessa forma

Aos familiares dos detentos, essas organizações oferecem cestas básicas e transporte gratuito para os parentes visitarem seus presos em cadeias distantes. Pagam velórios e enterros, no caso da morte de algum bandido ligado à facção, ou mesmo parentes destes que, pobres, não conseguem pagar qualquer despesa com enterro. (BRASIL, 2015, p.190).

Esta CPI propõe, portanto, que é necessária a valorização dos agentes penitenciários com salários dignos, plano de carreira definidos em lei etc; uma arquitetura prisional adequada e que contribua com a

redução de fugas e rebeliões; criação de uma polícia penitenciária que seja direcionada para a realização das prisões; qualificação dos diretores dos presídios indicação de caráter técnico porque boa parte é resultado de indicação política; aprovação da PEC 308 que institui a gerência dos presídios pelos agentes penitenciários; maior aplicação de penas alternativas, ampliação das audiências de custódia, agilidade dos prazos e obrigação do Poder Judiciário a fim de garantir a legalidade dos processos penais; edição de lei obrigando o governo federal a instituição de presídios federais em todas as unidades federativas, edição de lei que obriga os municípios a contribuir com o sistema prisional entre outras. Sendo assim conclui:

Enquanto o Estado não modernizar as suas leis, e não reocupar o interior das unidades prisionais com um forte esquema de segurança e disciplina, com os devidos ajustes nas normas que regulam os direitos dos presos, bem como o seu efetivo cumprimento, as organizações criminosas continuarão “dominando” o sistema e, de dentro deles, aterrorizando toda a sociedade (BRASIL, 2015, p.197).

Este capítulo, “Transferência, pelo Estado, de atividades de estabelecimentos prisionais à iniciativa privada”, é composto pelo relatório do deputado Fausto Pinato na qual explica como funciona o regime de cogestão e o regime privado das atividades de estabelecimentos prisionais. Sendo o regime de cogestão caracterizado nos termos da lei nº 8.666 de 21 junho de 1993 onde:

Passa a colaborar, fornecendo empregados especializados, nas áreas e serviços destinados a dar assistência, educação, trabalho, recreação e prática esportiva aos detentos, na forma da Lei de Execuções Penais, Lei nº 7.210/1984, tais como alimentação, equipamentos, enxoval de cama e banho, artigos de higiene, uniformes, material para atividades recreativa e desportiva, material escolar, medicamentos básicos, bem como atendimentos à saúde (atendimento ambulatorial médico, odontológico e psicológico), e ainda atendimentos internos na movimentação dos detentos, nas áreas, educacional, jurídica, social e religiosa, bem como administrativa (administração de recursos humanos, finanças,

planejamento, patrimonial, comunicação, limpeza, portaria, higiene), e ainda a colocação de ambulâncias e veículos para o transporte de presos para os hospitais e tribunais. (BRASIL, 2015, p.198).

E o regime de parceria público privado explicitado segundo a lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004 onde:

Nessa modalidade de contratação, é possível transferir ao parceiro privado não apenas a execução de serviços nos presídios, mas também a construção e reformas dos próprios estabelecimentos prisionais. A celebração de contratos de parcerias público-privadas tem requisitos especiais, como o valor superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), período de vigência de cinco a trinta e cinco anos e proibição de objeto único de fornecimento de mão de obra, equipamentos ou execução de obra pública. (BRASIL, 2015, p.198).

Em síntese esta proposição resulta na manutenção de serviços como segurança, manutenção e portaria etc na administração estatal e no sistema de:

Cogestão o Estado constrói e a iniciativa privada mantém e opera o presídio com a supervisão estatal, ao passo que nas parcerias público-privadas, é possível que a iniciativa privada projete, construa, mantenha e opere o estabelecimento prisional, igualmente supervisionado pelo Estado. (BRASIL, 2015, p.199).

Prossegue apresentando qual é o panorama do sistema de gestão no Brasil, onde segundo os dados da ABESP – Associação Brasileira de Empresas Especializadas na Prestação de Serviços a Presídios – cerca de 24 unidades distribuídas entre os estados da Bahia, Amazonas, Minas Gerais, Alagoas, Sergipe, Santa Catarina, Espírito Santo, Tocantins; são regidas pelo sistema de cogestão. Ainda “segundo a associação, o preço médio mensal por interno no sistema de gestão praticado nos processos licitatórios ocorridos no Brasil nos últimos três anos foi de quatro mil reais” (BRASIL, 2015, p.201).

Este relatório contou também com resultados da audiência pública destinada a debater este tema com mais representantes do segmento do sistema carcerário a fim de fundamentar melhor o estudo sobre a temática. Desta forma, cada segmento expressou suas considerações sobre a transferência do Estado destas atividades para o sistema de cogestão ou privado o segmento dos agentes penitenciários se mostrou contrário a privatização das atividades do cárcere no que tange aos serviços oferecidos como manutenção, portaria, vigilância, assistência, custódia etc porque advogam que as pessoas que realizam este sistema através das empresas não são preparadas profissionalmente para exercer tal cargo

Os quais realizam cursos insatisfatórios de poucas horas, enquanto os servidores públicos concursados se capacitam mediante cursos de formação de pelo menos 400 horas/aula antes de iniciarem suas atividades e estão em permanente treinamento. (BRASIL, 2015, p.202 -203).

Os servidores agentes penitenciários apontaram também a falta da criação da polícia penitenciária (PEC 308 de 2004) e a burocratização dos recursos do fundo nacional penitenciário. Outro ponto importante é que afirmam que os presídios no regime de cogestão e privatização não estão imunes a rebeliões

A Federação Sindical Nacional dos Servidores Penitenciários - FENASPEN lembrou que rebeliões também ocorrem em unidades prisionais em regime de cogestão, como a rebelião nos conjuntos penais de Eunápolis; Serrinha; Valença, Juazeiro; Itabuna; e Lauro de Freitas. (BRASIL, 2015, p.203).

Dando sequência as considerações a ABESP – Associação Brasileira de Empresas Especializadas na Prestação de Serviços a Presídios – do qual:

A cogestão de unidades prisionais apresenta inúmeras vantagens, em especial: custo real do preso definido contratualmente; foco do ente estatal na execução penal, fiscalização e controle dos serviços; melhor qualidade do serviço; fixação de metas a serem cumpridas; atendimento médico, psiquiátrico, odontológico, de enfermagem e farmacêutico de melhor qualidade; mão de obra capacitada permanentemente para laborar no

sistema; oferecimento de assistência psicossocial, inclusive aos familiares dos presos; oportunidade real de educação, trabalho, geração de renda aos presos; melhoria na alimentação e fardamento; lavanderias industriais; melhores condições de higiene e conforto; manutenção permanente das instalações, frotas e equipamentos; investimento na ressocialização do preso; flexibilidade e agilidade nas contratações e demissões colaborando com o combate à corrupção; rapidez na resolução de problemas, como a reposição de equipamentos e substituição de pessoal; menor tempo de permanência do interno na unidade prisional, provocado pelo efeito da ressocialização; menor taxa de reincidência; atendimento pleno à Lei de Execução Penal; custos compatíveis ou menores que a gestão integralmente pública; e construção e início de operação rápidos. (BRASIL, 2015, p.205).

Outro argumento é o do Sr. Tenente Coronel Carlos Alberto Luna dos Santos, ex-superintendente de Administração Penitenciária do Estado do Alagoas, que mostrou opinião favorável ao regime privado, apesar de pontuar a margem de lucro do empresariado baseado em 8%, porém, pontuou avanços como modernização, transparência, maior organização dos dados dos apenados como prontuários etc, maior cumprimento da LEP, controle com mais eficiência dos processos e etc. Finaliza suas considerações:

Para o Sr. Tenente-Coronel, as tarefas que exigem o exercício do Poder de Polícia devem permanecer sob o encargo do Estado. A segurança externa, a atividade dos agentes penitenciários na condução, na escolta e nas intervenções, quando necessárias, nas unidades prisionais que são regidas pelo modelo de cogestão, devem permanecer inalteradas, seguindo o ordenamento jurídico vigente. O particular deve atuar apenas na prestação dos serviços relacionados à atividade-meio e a busca da eficiência deve ser o norte desse modelo. (BRASIL, 2015, p.207).

O Promotor, o Dr. Cyro Eduardo Blatter Moreira, de Justiça do Ministério Público do Estado de Alagoas e membro do Conselho

Estadual de Segurança Pública, também apresentou opinião favorável ao sistema aqui proposto nos segmentos de hotelaria “(atividades-meio) e manutenção da atuação estatal nas atividades-fim.” (BRASIL, 2015, p.207). Concluem que as:

Diligências e informações colhidas por esta Comissão Parlamentar de Inquérito demonstraram que a participação da iniciativa privada na gestão dos estabelecimentos prisionais é capaz de contribuir para a melhoria significativa no Sistema Carcerário Brasileiro e para que o Estado cumpra as determinações da Lei de Execuções Penais. Os modelos de cogestão e parceria público-privada, em pouco mais de dez anos de existência no Brasil, comprovaram que é possível sim a iniciativa privada contribuir para que o Estado possa atender aos ditames da Lei de Execução Penal, além de possibilitar o cumprimento de penas com um mínimo de dignidade para milhares de encarcerados do País. (BRASIL, 2015, p.216).

Por fim recomendam: apresentação de projetos de lei que regulamentem o sistema de cogestão e parceria público-privada, projeto de lei que reserve mão de obra destinada a egressos do cárcere, construção e manutenção dos presídios entre metas, incluir como prioridade no plano plurianual 2016/2019 a construção e manutenção de estabelecimentos prisionais, sugerir ao Ministério da Justiça a destinação de uma vaga às empresas privadas no Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, sugerir ao Ministério da Justiça a realização de um levantamento do custo real dos presos nos Estados e

Sugerir aos Estados a criação de fundo garantidor com o objetivo específico de garantir as obrigações pecuniárias a serem contraídas pela Administração Pública em contratos de parceria público-privada em estabelecimentos prisionais, conforme previsto no art. 8º, inc. V, da Lei nº 11.079, de 2005. (BRASIL, 2015, p.218).

No capítulo nono sobre “Arquitetura Prisional” este capítulo acolhe o relatório do deputado Luiz Carlos Busato, onde se trata de inovação na arquitetura prisional. Apresenta como maior desafio e dificuldade do sistema carcerário brasileiro a equiparação do número de vagas do sistema com o número da população carcerária, a qual é

caracterizada por um grande déficit resultando assim em uma grave crise do sistema. “constata-se que, até julho de 2015, há um déficit de 228.143 vagas no sistema prisional brasileiro. Sendo que todos os Estados apresentam um número elevado de déficit de vagas.” (BRASIL, 2015, p.220).

Neste cenário, acrescenta como alternativa o sistema de construtivo industrializado aliado ao desenvolvimento no âmbito do setor privado com a finalidade de ser uma inovação construtiva e de agilizar o processo de construção e manutenção dos presídios.

Nesse sistema, a indústria é incorporada à construção, cuja configuração inovadora permite que se construa com maior rapidez, reduzindo drasticamente as perdas materiais, possibilitando expressivo ganho na relação custo-benefício mediante a utilização de métodos industriais no sistema de construção de presídios. (BRASIL, 2015, p.220).

Difere das construções tradicionais porque utiliza de alta tecnologia elevando o padrão de qualidade.

Esse sistema construtivo industrializado, diferentemente do sistema tradicional, ocorre por meio de módulos, que possibilitam a criação de diversos projetos com arranjos diferentes, inclusive ampliações futuras, sem prejudicar a contínua operação da construção original. (BRASIL, 2015, p.221).

Gerando assim, o que o relatório considera como sendo um avanço na arquitetura prisional. Ressalta que essa inovação é decorrente do setor privado, mas, deve ser estimulado pelo Estado já que sua aplicabilidade atinge o público como um todo e não apenas um segmento específico.

Desse modo, salienta-se que a busca da **eficiência** deve ser produtora de **resultados efetivos no atendimento do interesse público, circunstância**⁵² a que todos os segmentos da sociedade têm o direito de participação ativa. Eis que, na atuação governamental, a Administração

⁵² Negrito do texto.

Pública, em face do seu dever de eficiência solidária, pode e deve se valer das novas técnicas construtivas criadas pelas inovações trazidas pelo empresário privado, inclusive para solucionar os problemas enfrentados pela grave crise do sistema penitenciário brasileiro, atendendo ao interesse de toda a sociedade. (BRASIL, 2015, p.222).

Houve também uma audiência pública para tratar desse tema onde teve a participação dos Sr. CARLOS EDUARDO SODRÉ, Chefe de Gabinete da Secretaria da Administração Penitenciária e Ressocialização do Estado da Bahia; Sr. RUI PEREIRA DA PAZ, Gestor de Vagas da Polícia Civil; Sr. Tenente-Coronel PM MARCOS SÉRGIO DE FREITAS SANTOS, Secretário de Estado Adjunto de Ressocialização do Estado de Alagoas; e Sr. HENRIQUE ADELINO DEBONI, Diretor Institucional da empresa Verdi Sistemas Construtivos S/A.

Estes advogaram a favor do sistema construtivo na substituição do modelo tradicional por possuir as seguintes atribuições: mais rápido e ágil na sua construção, proporciona mais salubridade ao preso, mais suscetível a ressocialização, cumpre com as normas de humanização e habitabilidade necessárias, favorece a excelência da administração pública e etc. É o sistema ideal para contribuir com a solução dos problemas do déficit carcerário brasileiro em um curto e rápido período de tempo. Apesar de, mencionado no relatório, ser mais caro acaba saindo mais barato se for ver o impacto, considerado positivo pelos presentes, da aplicação desse método mais avançado na construção dos presídios. “O investimento inicial na alta qualidade do sistema é recompensado ao longo do tempo com a economia gerada pela otimização da mão de obra e pela durabilidade dos materiais.” (BRASIL, 2015, p.281). Concluí que

Nesse sentido, o sistema construtivo modular, objeto deste Relatório, por tudo o quanto se pode perceber, reúne todos os elementos necessários para ser apresentado como uma solução, tanto por representar um meio para, muito rapidamente, superar a carência de vagas no sistema prisional, assim como por obedecer a uma concepção arquitetônica e construtiva que oferece condições muito superiores aos sistemas convencionais no

que diz respeito à habitabilidade, operacionalidade e segurança. (BRASIL, 2015, p.283).

As recomendações deste relatório são realização de um estudo comparativo do sistema modular em relação com o sistema tradicional sendo conduzido pelo governo federal/ministério da justiça, modalidades de aquisição deste sistema prisional do governo federal como pelas unidades federativas com repasses oriundos da União, informar à Câmara da conclusão de tais estudos comparativos.

Este capítulo, “Sistema Carcerário Feminino e Política de atenção à saúde”, é composto pelo relatório da deputada Carmen Zanotto. Demonstrem dados coletados sobre o sistema carcerário e a política de atendimento à saúde com ênfase no cárcere feminino e nos desafios que se configuram por possuir diferenças em relação ao cárcere masculino. “É de conhecimento público e notório a realidade cruel do nosso sistema prisional. Insere-se, agravado, nesse contexto do cárcere, o precário ou, até mesmo, totalmente ausente, direito à saúde.” (BRASIL, 2015, p.292). Faz-se necessário, portanto a discussão da inserção da Política Nacional Integral à Saúde das pessoas privadas de liberdades da perspectiva de “construção, implementação e gestão”. (BRASIL, 2015, p.292-).

A Constituição Federal de 1988 promulga uma série de direitos sociais incluindo o direito à saúde

O direito à saúde está previsto no artigo 60, no Capítulo II, Título II, da Constituição Federal, ressaltando que o disposto no artigo 196 do mesmo texto que de forma mais clara e explícita trata desta questão, aportando a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças. (BRASIL, 2015, p.293-294).

Em seguida se cria uma série de leis que devem garantir o acesso da população também à saúde até que a criação do SUS enquanto instrumento que deve garantir o acesso universal à saúde. Desta forma, “o Estado tem um papel de garantidor positivo de uma política que abrange a todos, inclusive que alcance os indivíduos que se encontram o sistema penitenciário.” (BRASIL, 2015, p.294). Partindo do princípio da dignidade humana o acesso à saúde para pessoas privadas de liberdade adquire proporções relevantes principalmente porque o plano da Política

Nacional Integral à Saúde das pessoas privadas de liberdade existe ainda dificuldades, pois, “apesar de mais de uma década de existência do plano, que não há adesão de todos os Estados e Municípios, bem como resistem, ainda, uma série de dificuldades para implementação.” (BRASIL, 2015, p.294).

É necessário identificar os erros do sistema carcerário para poder elaborar e encontrar o erro de não conseguir encaminhar a implementação do Plano. Sendo assim, listam como problemas: a falta de uma arquitetura planejada, de profissionais adequados, falta de recursos humanos (equipe médica) e materiais (remédios, por exemplo). A principal reclamação que é posta refere-se a dificuldade de manter um corpo médico no interior dos presídios e de estrutura capaz de garantir um bom oferecimento de saúde.

O tema saúde é também colocado enquanto tema transversal a problemática carcerária feminina porque mobiliza mais assuntos como

Saúde física e mental da mulher, a gestação, ao parto, pós-parto e atenção ao recém-nascido e a criança nos primeiros meses de vida, o encaminhamento para que se efetive o registro de nascimento, o direito à visita íntima, ocupação laboral e a revista íntima. (BRASIL, 2015, p.296).

Os objetivos deste relatório é analisar, acompanhar e propor políticas públicas no que tange a especificidade do cárcere feminino

Tanto do ponto de vista estrutural (arquitetura), quanto aspectos materiais da rotina dessas mulheres; mapeamentos e consolidação de dados que sirvam de base para uma atuação legiferante crítica e consciente do fático, com vistas a aperfeiçoar disposições normativas existentes, bem como inovar o ordenamento caso assim se conclua melhor; propor ações para ampliar a efetividade das políticas públicas de saúde no âmbito do cárcere e fiscalizar a implementação das já existentes (BRASIL, 2015, p.296).

As mulheres encarceradas no Brasil são hoje 7% da população carcerária, segundo dados do Infopen, ao total são 82 estabelecimentos penais destinadas às mulheres, com um déficit de vagas em média de 13.827 (treze mil oitocentos e vinte e sete). “Diversos aspectos, ainda,

estão ausentes nos indicadores necessários às mulheres presas, a exemplo da convivência familiar e comunitária, da atenção à criança, das múltiplas diversidades, entre outros.” (BRASIL, 2015, p.314).

Os casos de maus tratos das mulheres encarceradas são frequentes listando, sobretudo, a falta de materiais de higiene, a separação precoce dos filhos, a vulnerabilidade diante de presos homens e dos servidores homens, a falta de atendimento ginecológico e etc. “O sistema penitenciário brasileiro conta com apenas 15 médicos ginecologistas para uma população de 35.039 presas, o equivalente a um profissional para cada grupo de 2.335 mulheres” (BRASIL, 2015, p.314).

As propostas e encaminhamento são: garantir assistência jurídica aos presos ampliando o quadro de defensoria pública nos Estados, fortalecimento financeiro e quadro de apoio à defensoria pública, normatizar as visitas íntimas, extinguir a revista íntima vexatória, estabelecer políticas públicas específicas para a mulher encarcerada, proibir o financiamento e construção de unidades prisionais que não contemplem o espaço destinado ao atendimento à saúde, “aprovação do PL 7602/2014 de autoria da deputada Mara Gabrilli que ‘determina o cumprimento de pena por pessoa com deficiência em estabelecimento distinto’” (BRASIL, 2015, p.331), recomendação que o bebê permaneça com a mãe até no mínimo 8 (oito) meses, fiscalizar a aplicação do orçamento, elaborar e implementar programa de atenção aos egressos e aos familiares dos presos, aperfeiçoamento do atendimento à saúde no sistema penitenciário e nas unidades da Secretaria da Segurança Pública, “investigar e apurar os casos de abusos sexuais e torturas – físicas e psicológicas- no cárcere feminino” (BRASIL, 2015, p.332), entre outras recomendações já mencionados nos demais pontos deste relatório.

No capítulo sobre “Os casos Ronalton Silva Rabelo e Rafael Alberto Libório Gomes” que retratam o caos existente dos presídios. O primeiro está desaparecido há mais de dois anos do presídio do Complexo de Pedrinhas no estado do Maranhão, onde sua mãe Maria da Conceição Silva Rabelo até hoje não conseguiu ter mais esclarecimentos sobre o caso.

Alegam que seu filho fugiu da prisão, mas, os fatos levam a crer que este caso está mal explicado:

O Ministério Público estatal abriu procedimento investigatório, ficando o procedimento suspenso, aguardando a conclusão do inquérito policial. Até

o dia de hoje, não se compreende o que aconteceu dentro do presídio, restando a dúvida de como pode alguém desaparecer dentro de um presídio, sob a vigilância estatal, sem deixar vestígio. (BRASIL, 2015, p.337).

O segundo foi encontrado morto esquarterado em um saco plástico colocado entre as celas também do estado do Maranhão “Segundo informações, a facção criminosa denominada Anjos da Morte foi a responsável pelas mortes dos detentos Rafael Alberto Libório Gomes e Ronalton Silva Rabelo.” (BRASIL, 2015, p.337). Não foi aberto nenhum processo investigatório desses casos, assim a CPI irá encaminhar para o Ministério Público do Estado do Maranhão.

Por fim encerram este capítulo com as “Proposições legislativas” que já estão em tramitação na Câmara Federal e que podem contribuir com o sistema carcerário. São divididos em 13 (treze) pontos compostos:

- a) Projeto de Lei nº 2574/2007, que estabelece a obrigatoriedade de as unidades prisionais com mais de 100 presos contarem com Centro de Saúde composto, no mínimo, por médico, enfermeiro, odontólogo, psicólogo, assistente social, auxiliar de enfermagem e auxiliar de consultório dentário;
- b) Projeto de Lei nº 250/2015, que disciplina o procedimento e julgamento do recurso de agravo na Lei de Execução Penal, tornando-o mais célere;
- c) Projeto de Lei nº 1348/2015, de autoria do Presidente desta Comissão Parlamentar de Inquérito, Deputado Alberto Fraga, que cria incentivos fiscais àqueles que invistam em atividades para qualificação, especialização e criação de empregos para internos e egressos do sistema prisional;
- d) Projeto de Lei nº 2563/2003, proveniente do Senado Federal, e que institui o serviço de inteligência penitenciária;
- e) Projeto de Lei nº 851/2003, de autoria do Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Eduardo Cunha, que determina que a União seja obrigada a construir presídios para custodiar todos os condenados por crime federal;
- f) Projeto de Lei nº 7764/2014, proveniente do Senado e Projeto de Lei nº 404/2015, que

regulamentam a revista pessoal a que devem se submeter todos que queiram ter acesso ao estabelecimento penal ou à unidade de internação de adolescentes, proibindo a revista vexatória;

g) Projeto de Lei nº 1249/2011, de autoria da Deputada Erika Kokay, que garante alimentação especial aos detentos que, por prescrição médica, devem ter uma dieta diversa dos demais presos;

h) Projeto de Lei nº 1455/2007, de autoria do Deputado Dr. Ubuali, que estabelece condições para capacitação para o trabalho, educação e reinserção social do preso, tornando o estudo obrigatório ao detento durante o tempo em que estiver cumprindo sua condenação, respeitando a sua vocação e a sua limitação intelectual;

i) Projeto de Lei nº 1595/2011, de autoria da Deputada Erika Kokay, que torna obrigatória a oferta do ensino fundamental e médio ao preso e ao internado, determina que a educação profissional seja ministrada nos termos da legislação educacional vigente e assegura ao preso e ao internado o direito de prestar exames realizados pelo Poder Público;

j) Projeto de Lei nº 7602/2014, de autoria da deputada Mara Gabrilli, que “*determina o cumprimento de pena por pessoa com deficiência em estabelecimento distinto*”, adaptado à sua condição peculiar;

k) **Projeto de Lei nº 5516/2013**, de autoria dos Deputados Paulo Teixeira, Jô Moraes e Romário, que prevê a remição da pena pela prática de esporte;

l) **Projeto de Lei Complementar nº 5516/2013**, de autoria do Deputado Subtenente Gonzaga, que prevê a obrigatoriedade de transferência dos recursos do FUNPEN para os Estados;

m) Proposta de Emenda Constitucional nº 308, que institui a polícia penitenciária. (BRASIL, 2015, p.340, 341 e 342).

A parte III deste relatório caracteriza-se por ser mais conclusiva e encaminhativa em termos do que foi analisado pela CPI do sistema carcerário brasileiro de 2015. Justifica a criação e os objetivos deste

relatório, de ser investigativo, mas, sobretudo, de ser crítico, buscando soluções para os problemas do cárcere,

Ou seja, esta CPI, mais do que procurar irregularidades, buscou, de forma objetiva, encontrar soluções, ainda que pontuais, para os principais problemas apontados nas audiências públicas e averiguados nas diligências realizadas. Não é por outra razão que este Relatório possui um caráter eminentemente propositivo. (BRASIL, 2015, p.343).

Expõem os principais problemas encontrados de maneira sucinta, o primeiro a ser pontuado é a superpopulação carcerária que é um problema recorrente de todos os estados brasileiros sendo necessários mais recursos destinados aos Estados através do Fundo Penitenciário Nacional, desta forma, propõem que projeto de lei complementar que repassa 60% (sessenta por cento) dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional para os Estados de maneira mensal “em quotas proporcionais à população carcerária de cada um desses entes federados, para que possam investir no sistema penitenciário local.” (BRASIL, 2015, p.344). Prossegue “a ideia, portanto, é que a transferência de parte desses recursos deixe de ser voluntária e passe a ser vinculada, obrigatória” (BRASIL, 2015, p.345).

O segundo ponto exposto é sobre o sistema de cogestão e privatização dos presídios onde recorrem ao relatório do deputado Fausto Pinato sobre as melhorias deste sistema para os estabelecimentos penais brasileiros a fim de promover a solução para superpopulação, avanço tecnológico e proporcionar que sejam cumpridas a LEP e que o sistema carcerário brasileiro seja mais humanizado.

Dessa forma, e por sugestão do Deputado Fausto Pinato, apresenta-se um Projeto de Lei dispondo sobre a execução indireta de atividades desenvolvidas nos estabelecimentos penais. Ressalte-se, no particular, que este projeto prevê que “*são indelegáveis as funções de direção, chefia e coordenação dos estabelecimentos penais, bem como todas as atividades que exijam o exercício do poder de polícia ou sejam exclusivas do Estado*” (notadamente em relação à classificação de condenados, aplicação de sanções

disciplinares e controle de rebeliões). (BRASIL, 2015, p.345).

Também por sugestão do mesmo deputado solicita

Uma indicação ao Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão para que realize um maior aporte orçamentário ao sistema penitenciário e uma indicação ao Ministério da Justiça, para que apure o custo real do preso no Sistema Carcerário Brasileiro. (BRASIL, 2015, p.345).

Outro problema apontado pela CPI é sobre a quantidade enorme de presos sob o regime de prisão provisória por sugestão apresenta-se, portanto, o projeto de lei que institui as audiências de custódia, de forma que ao ser presos possam entrar em contato com um juiz em 24 horas da prisão para que o mesmo defina a relevância da prisão e sendo assim encaminhar quais penas devem ser tomadas.

No que tange ao crime organizado foi elaborado o projeto de lei que obriga as prestadoras de serviço celular a bloquear o sinal nas proximidades do estabelecimento penal. Com o objetivo de reduzir a comunicação do crime organizado, daqueles que estão dentro das prisões não conseguirem enviar comandos para os que estão em liberdade e vice-versa. “Este mesmo projeto prevê que as prestadoras também são responsáveis pela manutenção, pela troca e pela atualização do equipamento, de forma que o bloqueio dos sinais de telecomunicação seja efetivo e ininterrupto.” (BRASIL, 2015, p.347).

Outra medida ainda relacionada com a questão do crime organizado e também com a questão da revista é a inclusão de escâner corporal nos estabelecimentos penais a fim de evitar que objetos delituosos adentrem nos presídios. A CPI constatou que os detectores de metais não são suficientes para evitar que não entrem objetos de toda a ordem.

O deputado Major Olimpio também indica uma série de projetos de lei que visam o combate ao crime organizado como, por exemplo,

Projeto de Lei restringindo o contato físico entre os presos e as visitas e os advogados (com exceção da visita do cônjuge, do companheiro, do ascendente ou do descendente), em que poderá ser admitido esse contato (BRASIL, 2015, p.348).

A sugestão seria que estas visitas fossem feitas através de parlatórios. Por fim, indicam projeto de lei que “que determina a instalação de equipamentos eletrônicos de captação de imagem e áudio nos estabelecimentos penais, inclusive nas unidades celulares.” (BRASIL, 2015, p.349).

Pensando em reduzir o impacto dos problemas ocasionados devido à reintegração do preso na sociedade propõem: a criação de projetos de lei que incentivem pessoas jurídicas a contratar egressos do cárcere ou cumprindo pena, projeto de Lei exigindo reserva de percentual de mão de obra destinada ao cumprimento de contrato celebrado com a Administração Pública a condenados e egressos do Sistema Penitenciário, projeto de lei sobre progressão de regime ou benefícios de execução penal sobre as atividades laborais e educacionais desenvolvidas, incentivos fiscais para quem investir na qualificação dos egressos e criação de empregos para internos, retomar a lei nº1455/2007 que estabelece condições para capacitação do egresso, retomar a lei nº1595/2011 que torna a obrigatória a oferta do ensino fundamental e médio para os presos, indica ao Ministério do Trabalho a criação de um Plano Nacional de Estímulo ao Emprego de egressos e de pessoas que cumprem pena, indica ao Ministério da Educação a criação de um Plano Nacional de Educação para os egressos e de pessoas que cumprem pena, indica ao Ministério da Justiça que elabore um Programa de Ressocialização Integrada, projetos de lei estabelecendo prazos de julgamentos para evitar que indivíduos fiquem com prisão vencida; projeto de lei para que os bebês possam permanecer em berçários para ficar mais tempo em convívio com as mães na condição de encarceramento, fortalecimento das defensorias públicas. (BRASIL,2015).

Orienta ainda na criação de um fundo rotativo que advém das atividades laborais dos presos e é revertido na melhoria dos próprios presos cita como exemplo o fundo criado em um presídio em Santa Catarina. Recomenda que os gestores do sistema prisional sejam oriundos de carreira e experiência penitenciária

Nesse contexto, entendemos necessário que sejam resgatados os debates em torno da Proposta de Emenda Constitucional no 308/2004, que objetiva dar tratamento constitucional a carreira de agente penitenciária, classificando-a como carreira de segurança pública. (BRASIL, 2015, p.355).

No ponto sobre a arquitetura prisional repete a sugestão exposta no capítulo sobre arquitetura prisional onde acolhe os apontamentos e estudo do deputado Luiz Carlos Busato sobre o sistema modular em oposição ao sistema tradicional. Sugere enquanto projetos de lei de centros de monitoramento e acompanhamento da execução de penas e medidas alternativas, interrogatório no formato de videoconferências como regra para réus encarcerados, transferência do FUNPEN para os municípios que tem estabelecimentos penais sob sua jurisdição, projeto de lei contra a exigência de construir estabelecimentos penais longe dos centros urbanos, indicação ao Ministério da Justiça para a criação de um sistema nacional de estatística prisional, projeto de lei que determina a construção de presídios federais a fim de custodiar condenados por crime federal.

Retoma mais sugestões já expostas no capítulo anterior e finaliza com a preocupação que o estado do Maranhão inicie e prossiga com as investigações sobre os dois presos que não estão esclarecidos em decorrência do desaparecimento de um e morte do outro.

O tópico sobre projetos de lei retoma as sugestões anteriores e justificam o porquê de cada projeto e seu impacto para que esta CPI atue enquanto propositiva para solucionar ou minimizar os problemas do sistema carcerário.

Os projetos de lei são: Institui a Audiência de Custódia, dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos do FUNPEN para os Estados e para o Distrito Federal; dispõe sobre a transferência de recursos do FUNPEN para municípios que possuam estabelecimentos penais em sua jurisdição; exclui a exigência de que as penitenciárias masculinas sejam construídas em local afastado do centro urbano; dispõe sobre a dedução dos encargos sociais devidos pelas pessoas jurídicas que contratem egressos do sistema prisional ou pessoas em cumprimento de pena; autoriza o Executivo a conceder subvenção econômica às pessoas jurídicas que contratarem egressos do sistema carcerário ou pessoas em cumprimento de pena; dispõe sobre o prazo para julgamento de processos relacionados a benefícios de Execução Penal; dispõe sobre o interrogatório por videoconferência; determina que os estabelecimentos penitenciários disponham de escâner corpora; estabelece que as instalações da penitenciária devem contar com equipamento eletrônico de captação de sinais ópticos e acústicos; dispõe sobre a obrigatoriedade de as prestadoras de serviço de telefonia móvel bloquear os sinais de comunicação nos estabelecimentos penais; altera a competência para a aplicação da sanção disciplinar de inclusão no

regime disciplinar diferenciado, e amplia o prazo máximo de duração dessa sanção, limita o contato físico entre o preso e seu advogado ou visitante, e determina que a visita íntima, quando admitida, seja realizada em local próprio e reservado; estabelece, como requisito para a progressão de regime e demais benefícios de execução penal, o exercício de atividade laborativa ou educacional, quando devidamente oportunizadas ao preso; altera a composição do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; exige reserva de percentual de mão de obra destinada ao cumprimento de contrato celebrado com a Administração Pública a condenados e egressos do Sistema Penitenciário; dispõe sobre a execução indireta de atividades desenvolvidas nos estabelecimentos penais; amplia o prazo mínimo que os filhos podem permanecer nos berçários dos estabelecimentos penais; Institui o Centro de Monitoramento e Acompanhamento da Execução de Penas e Medidas Alternativas e Inclui a qualificação profissional de pessoas em cumprimento de pena no escopo do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico – PRONATEC, e estabelece a obrigatoriedade do ensino profissional no sistema prisional .

Sobre as indicações ao ministério e demais órgãos são: Indicação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para que realize maior aporte orçamentário ao sistema penitenciário; Indicação ao Ministério da Justiça, para que sejam construídos presídios federais em todos Estados e no Distrito Federal, para o acautelamento de presos à disposição da Justiça Federal; Indicação ao Ministério da Justiça para que apure o custo real do preso no Sistema Carcerário Brasileiro; Indicação ao Ministério do Trabalho e Emprego, para que elabore um Plano Nacional de Estímulo ao Emprego de Egressos do Sistema Penitenciário e de Pessoas em Cumprimento de Pena; Indicação ao Ministério da Educação, para que elabore um Plano Nacional de Educação para os Egressos do Sistema Penitenciário e para as Pessoas em Cumprimento de Pena; Indicação ao Ministério da Justiça, para que realize um estudo comparativo entre o sistema arquitetônico-constructivo modular e o sistema tradicional de construção de unidades prisionais; Indicação ao Ministério da Justiça, para que crie um Sistema Nacional de Estatística Prisional; Indicação ao Ministério da Justiça, para que crie um Programa para Ressocialização Integrada dos presos no Sistema Carcerário Brasileiro.

Por fim conclui o relatório no tópico Recomendações e Encaminhamentos feitos pela comissão com os apontamentos levantados anteriormente nos capítulos.

3.4 APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTOS ENTRE AS DUAS CPIS

Com base nas literaturas a respeito da análise de políticas públicas mobilizo neste trabalho de conclusão o modelo de Múltiplos Fluxos ou *Multiple Streams* desenvolvido pelo cientista político americano John Kingdon⁵³ para analisar a formação da agenda de políticas públicas no Congresso Nacional através do comparativo das CPIS do sistema carcerário de 2009 e 2015, uma vez que, a partir do modelo de Múltiplos Fluxos conseguimos mapear novas características na CPI de 2015 que apresentam pontos que não estavam colocadas na CPI de 2009 e que desta forma, contribuem para a formação de uma nova agenda na área.

Neste sentido, o objetivo é perceber em que medida a CPI do sistema carcerário pode operar enquanto um espaço de formulação, estímulo e/ou influencia de políticas públicas.

As políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas, a partir das quais as escolhas serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão. (CAPELLA, 2006, p.25).

Na definição apontada por Kingdon sobre o que é políticas públicas a CPI do sistema carcerário é inserida enquanto parte do processo pré-decisório da formulação de políticas públicas. Isto porque, os estágios percorridos pela CPI, desde a sua formação, instalação e finalização, expressa no relatório final; apresentam a dinâmica dos múltiplos fluxos.

A comparação das CPIS do sistema carcerário de 2009 e de 2015 corrobora com a defesa de que as comissões parlamentares inseridas no regime político brasileiro exercem também papel de destaque, a depender do assunto, e que, em menor ou maior escala, atuam de maneira a influenciar o cenário político nacional. Dessa forma,

⁵³ Apresentado no Brasil pela cientista política Ana Claudia Capella é professora na Universidade Estadual Paulista – UNESP. Dados encontrados em <http://lattes.cnpq.br/5810332148425938>

podem contribuir para influenciar também a formação de políticas públicas, uma vez que, os relatórios finais das CPIs estimulam mudanças na legislação, bem como, na introdução de novos modelos prisionais.

A abertura de duas comissões com a mesma temática, sistema carcerário brasileiro, reforça a posição de que este tema se encontra sob atenção política e sendo reconhecido enquanto um “problema” que deve resultar em uma ação governamental.

Do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de *agenda setting*. (CAPELLA, 2006, p.27).

O processo de formação de uma comissão parlamentar de inquérito conta com certa mobilização do Congresso Nacional porque necessita de um terço do requerimento dos seus membros. O que significa o requerimento de 171 (cento e setenta e um) deputados e deputadas articulando a instauração de uma comissão em torno de um tema específico.

A instauração da CPI é justificada enquanto um tema que deve ser possuir relevância para o povo brasileiro.

§ 1º Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão. (BRASIL, 2016, p.31).

Este fator indica que o tema, sistema carcerário brasileiro, é aceito pelos legisladores nacionais enquanto um “problema” a ser investigado, debatido e que haja indicações de “soluções alternativas” para os “problemas” debatidos no interior da comissão.

As “soluções alternativas” para os “problemas” estão presentes nos relatórios finais das CPIs. Estes relatórios finais elaborados pelas CPIs podem ser aqui enquadrados enquanto elaboração das *policy communities* - comunidades geradoras de alternativas – na medida em que se torna um espaço que reúne os mais diversos especialistas da área

de segurança pública como, por exemplo, servidores públicos do sistema penitenciário, secretários de segurança pública, deputados estaduais, promotores de justiça etc, e que ao integrar a CPI difundem a ideia de melhorias do sistema ocasionando na formulação de sugestões em políticas públicas para o cárcere.

A difusão é descrita pelo autor como um processo no qual indivíduos que defendem uma ideia procuram levá-la a diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não apenas as comunidades políticas (*policy communities*), mas também o público em geral, vinculando a audiência às propostas e construindo progressivamente sua aceitação. Dessa forma, as ideias são difundidas, basicamente, por meio da persuasão. (CAPELLA, 2006, p.28).

Dessa forma, um fórum capaz de construir progressivamente a aceitação de ideias e propostas com a elaboração do documento final que, sintetiza todas as discussões levantadas e o método da CPI.

Podemos também interpretar que o fato de ter duas CPIs com a mesma temática em um curto período de tempo caracteriza uma “mudança” na orientação das ideias expressas no relatório final. E assim, mudam também as “soluções alternativas” que diferenciam um relatório final do outro.

Tais ideias não representam, necessariamente, uma visão consensual de uma comunidade política a respeito de uma proposta, mas sim o reconhecimento, pela comunidade, de que algumas propostas são relevantes dentro do enorme conjunto de propostas potencialmente possíveis. (CAPELLA, 2006, p.28).

Muitos são os “indicadores” que atribuem à segurança pública ser perceptível para os formuladores de políticas públicas. Historicamente os mais variados setores da sociedade reivindicam a segurança enquanto um “problema” a ser solucionado. Neste sentido, “eventos, crises e símbolos” relacionados à segurança pública provocam a possibilidade da abertura da “janela de oportunidades” ou *policy windows* resultando em novas oportunidades de promover mudanças.

O principal “símbolo” que estimula a abertura das CPIs é o “problema” da superpopulação carcerária. Nos relatórios finais acrescentam nas descrições das diligências os “eventos” e “crises” de cada local.

A CPI de 2009 apresenta com maior ênfase a “crise” do sistema carcerário, onde relatam detalhadamente caso a caso das diligências realizadas nos Estados. A CPI de 2015 apresenta também os “problemas” do cárcere, mas, atribui à maioria das prisões visitadas conceitos de satisfatório deixando aberta a interpretação ao leitor de que as diligências foram realizadas em presídios modelo, uma vez que, o relatório de 2009 mostra um cenário muito mais adverso e caótico.

Esse processo das diligências é conduzido pelos deputados e deputadas federais que em certa medida protagonizam o terceiro fluxo da teoria de Kingdon que trata especificamente da dimensão política, das suas dinâmicas e regras próprias, segundo aponta Capella (2006).

O ambiente do fluxo de políticas públicas é caracterizado por ser um espaço construído “a partir de um processo de barganha e negociação política” (CAPELLA, 2006, p.29) o que justifica a alteração do método e, sobretudo dos encaminhamentos das “soluções alternativas” propostos nos relatórios finais considerando que o processo de negociação política sofre “mudanças” na medida em que internamente as estruturas do governo e do Congresso Nacional se alteram.

Esses acontecimentos podem exercer grande influência sobre a agenda governamental ao desencadear mudanças que potencializam a introdução de novos itens na agenda, ao mesmo tempo em que podem também bloquear a entrada ou restringir a permanência de outras questões. (CAPELLA, 2006, p.29).

Estas “mudanças” exercem uma grande influência na *agenda setting*, porém, vale frisar que a realidade política brasileira é caracterizada pelo presidencialismo de coalizão, portanto, essas “mudanças” ocorrem em um cenário político diferenciado se comparado a análise das comissões no parlamento americano, por exemplo.

A composição interna do Congresso Nacional em 2015 não é a mesma composição de 2009. Este se configura por ser um espaço de ampla disputa como, por exemplo, de ideias e política; sendo assim as comissões são também espaços configurados pela ocupação das “forças

políticas” e dos “grupos de interesses” que disputam a narrativa materializada nos relatórios finais.

A alteração na conjuntura política interna das bancadas no Congresso Nacional reflete na sua atuação dos deputados e deputadas dentro da CPI isto porque conjuntamente em 2009 o cenário político era mais favorável e este tema estava mais próximo dos deputados e deputadas possuidores de um perfil mais humanista e em 2015 a bancada que direcionou politicamente as formulações da CPI tinham mais afinidade com a pauta da segurança pública, porém, possuidores de um viés mais conservador, não é a toa que esta bancada foi denominada informalmente de “bancada da bala”.

Isto significa que a composição parlamentar dos partidos também serve enquanto um instrumento que contribuiu para a aproximação de setores mais retrógrados dentro do Congresso Nacional, uma vez que, em 2015 o bloco parlamentar liderado pelo ex-deputado Eduardo Cunha ficou fortalecido dentro do Congresso Nacional e desta forma consegue compor majoritariamente as comissões no Legislativo e assim pautar a linha política das decisões e encaminhamentos firmados no documento final da CPI.

A “mudança” da arena política e conseqüentemente da organização interna das bancadas parlamentares – grupos de interesses - dentro do Congresso Nacional influenciam tacitamente a composição das comissões dentro do legislativo, ocasionando assim encaminhamentos diferentes entre os dois relatórios finais.

A diferença nos relatórios finais pode ser justificada também pela alteração do “humor nacional” quando a “mudança” do perfil dos deputados e deputadas aponta para uma linha político ideológica mais atrelada ao centro-conservadorismo⁵⁴.

No momento em que ocorre a “mudança” do “humor nacional” podemos interpretar que a própria reabertura da CPI pode ser associada com certo descontentamento do novo “grupo de interesses” dentro do Congresso com as propostas encaminhadas na CPI de 2009, uma vez que, a CPI de 2015 traz na sua abertura a importância do documento de 2009, mas, faz uma crítica ao seu método e também ao fato de não ter colocado em prática os encaminhamentos propostos ali.

⁵⁴

Para mais informações ver <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Congresso-eleito-e-o-mais-conservador-desde-o-fim-da-ditadura-diz-Diap/4/31948> ou <http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,congresso-eleito-e-o-mais-conservador-desde-1964-afirma-diap,1572528> .

Considerando que os deputados e deputadas são eleitos com um conteúdo programático e que estes, a depender do assunto, interferem na reeleição e manutenção do *status quo* dentro do Congresso, agem neste espaço de acordo com a defesa dos conteúdos que garantiram seu cargo eletivo.

Neste sentido, mais uma vez, a reabertura da CPI em 2015 é mobilizada através dessa alteração do “humor nacional” dentro do Congresso e a garantia de maior apoio para a defesa de temas ligados a segurança pública por possuir uma ampliação da bancada ligada a essa temática. Quando um grupo de interesses se enfraquece abre “janela de oportunidades” para o fortalecimento de outros grupos de interesse.

Um grupo de interesse que aparece com enorme força no relatório de 2015 são as empresas de construção prisional. A empresa V-SIS (Verde Sistema Construtivos S.A) e SISCOPEN possuem cerca de 100 (cem) páginas ao total do relatório final com justificativa do porque o modelo de terceirização ou congestão se configura enquanto as “soluções alternativas” mais viáveis para a solução do “problema” de massificação da população carcerária.

Mesmo que o sistema de terceirização seja apontado enquanto o mais custoso em termos de recursos financeiros para o Estado a apresentação no relatório final é de que é um investimento em longo prazo e que a grande “solução alternativa” é na desburocratização para o seu processo de construção.

No relatório de 2009 a temática central são os direitos humanos que o cárcere deveria assegurar. Apresenta como “solução alternativa” a desburocratização do repasse de verbas para maior investimento no sistema carcerário.

O cenário político em 2009 era mais positivo para o partido de situação – PT – e sua base aliada dentro do Congresso Nacional, o que facilita a aprovação de uma agenda que, na maioria das vezes é apresentada pelo próprio executivo.

O cenário de 2015 tem uma configuração diferenciada porque o perfil dos deputados e deputadas eleitos para a nova legislatura ampliou a bancada intitulada como “bancada da bala”⁵⁵ e, assim, consequentemente de um perfil de representantes com mais afinidade com o tema segurança pública. A relação da presidente reeleita

⁵⁵ Ver bancadas no Congresso Nacional Brasileiro acessar <http://apublica.org/2016/02/truco-as-bancadas-da-camara/> ou <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509062/noticia.html?sequence=1>.

sucessora, Dilma Rousseff, do partido de situação – PT – também é frágil⁵⁶ e configura uma dificuldade de diálogo com o então presidente da Câmara, Eduardo Cunha.

Como o fluxo político possui suas regras próprias, a forte necessidade de terceirizar o cárcere brasileiro, na tentativa de criar uma diretriz nacional, é colocada no relatório final de 2015 como o principal distanciamento do relatório final de 2009. Mobilizando atores políticos chave para a defesa dessa “solução alternativa” para o “problema” do cárcere brasileiro.

A junção ou *coupling* desses três fluxos - a) problemas, b) soluções ou alternativas e c) política – resulta na abertura da “janela de oportunidades” ou *policy Windows* e é neste estágio transitório que as “mudanças” na agenda podem ser realizadas, bem como, retiradas “a oportunidade de mudança na agenda cessa quando um dos fluxos desarticula-se com relação aos demais” (CAPELLA, 2009, p.30). Estes eventos podem ocorrer de maneira previsível como podem também ocorrer de maneira imprevisível.

No caso da CPI do sistema carcerário ocorre de maneira previsível, uma vez que, passa por uma série de trâmites dentro do Congresso Nacional até sua implementação e funcionamento. Portanto,

Um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência entre os três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda. (CAPELLA, 2006, p.30).

A “solução” colocada pela CPI de 2015 é a terceirização do cárcere para de maneira ágil combater a massificação do sistema carcerário construindo mais cárceres.

As propostas nas CPIs convergem muito na alteração das leis e na desburocratização do sistema. A grande crítica esboçada nos dois

⁵⁶ Para compreender sobre grupos de interesse e correlação dos partidos políticos com o Executivo no período das CPIs de 2009 e 2015 ver <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,gestao-dilma-registra-em-2015-o-menor-indice-de-apoio-na-camara-da-era-petista,10000005767>, <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/dilma-nao-conseguiu-nem-50-de-apoio-na-camara/> e <http://www.pragmatismopolitico.com.br/2011/02/congresso-toma-posse-com-formacao.html>.

relatórios é de que o sistema brasileiro ao se tratar de segurança pública investe muito nas instituições que encarceram, mas, pouco na ressocialização do preso.

Os relatórios finais da CPI do sistema carcerário apresentam, portanto, o diagnóstico de um problema reconhecido por uma comunidade e que tem enquanto propósito o encaminhamento de uma sugestão de políticas públicas para um determinado setor. Desta forma, exercem também influência na formação de uma agenda nacional de políticas públicas.

A “janela de oportunidades” pode abrir como também pode fechar, até o presente momento, a tentativa de sugerir a terceirização do cárcere ainda não emergiu enquanto uma diretriz nacional, porém, este documento pode vir a ser utilizado para respaldar uma possível agenda de políticas públicas quando a janela voltar a se abrir para este tema específico.

CONCLUSÃO

As prisões assumem diversas características e objetivos sociais ao longo da sua história. Este traço, a rigor, resulta na concepção de cárcere que temos na atualidade e, assim, resultam também na forma como olhamos para o campo da violência.

Elaborar políticas públicas para este segmento acarreta em uma série de dilemas e desafios a serem superados, tanto para os formuladores de políticas públicas e para os gestores, quanto para a ciência política que, se debruça para tentar compreender o processo da teoria das políticas públicas.

Compreender o movimento de elaboração e formulação das políticas públicas se constitui enquanto processo importante para as teorias das políticas públicas. Considerando o cenário da democracia brasileira e sua formação baseada no presidencialismo de coalizão, a compreensão destes movimentos torna-se de suma importância para a ciência política.

Neste sentido, este trabalho utilizou enquanto mote a análise comparada das CPIs do sistema carcerário, partindo da perspectiva de que este segmento inserido dentro do Legislativo Federal pode vir a influir na elaboração de políticas públicas, uma vez, que as justificativas para a reabertura do processo estejam calcadas no não encaminhamento das proposições expostas no documento anterior.

A reabertura da CPI do sistema carcerário está inserida em um contexto muito diferente em relação a abertura da CPI de 2009. Ao longo da história houve outras CPIs que tivessem o mesmo tema e problema, porém, o curto período é o que chamou atenção. O ponto central do questionamento foi, portanto, o porquê que duas CPIs seriam reabertas em um curto período de tempo se não houvesse algum interesse por traz dessa inventiva.

Os conflitos existentes dentro do Congresso Nacional constituem um contexto diferente para a formulação das CPIs o que resulta na alteração da linha designada nos relatórios finais. Apesar, de possuírem muitas semelhanças, apresentam também encaminhamentos que diferem em termos das proposições.

O cenário político de 2015 teve uma alteração substantiva em relação a composição parlamentar de 2009. Em 2009 os partidos PT e PMDB integravam o mesmo bloco partidário o que não ocorre no cenário de 2015.

Para além desse fator, os chefes do Executivo de 2009 e 2015 possuíam influências diferentes dentro do Congresso Nacional, sendo o

chefe do Executivo de 2009 mais influente do que a chefe do Executivo de 2015. Pontos que interferem para criar uma nova narrativa em termos de políticas de segurança pública, considerando que a bancada contendo o grupo de pessoas com o tema central do debate da segurança pública, aumentou.

Desta forma, as comissões dentro do Legislativo Federal, no caso deste trabalho, as CPIs do sistema carcerário podem indicar um papel importante na sugestão de políticas públicas para os formuladores de políticas públicas, uma vez, que estes documentos assumem crivo oficial do cunho de pesquisa e investigação, assim, como mencionado que seu objetivo central é atender ao povo brasileiro. Portanto, estes documentos respaldam a narrativa de qual caminho é o melhor para este segmento.

Através da teoria de Múltiplos Fluxos de John Kingdon conseguimos apontar que os estudos das Comissões Parlamentares Brasileiras podem vir a ter um papel mais destacado no estudo das formulações de políticas públicas na ciência política e também podem contribuir no estudo sobre presidencialismo de coalizão, na medida em que, para a implementação de *agenda setting* pautado pelo Executivo é necessária também uma harmonia com o Legislativo Federal.

Mesmo que a tomada de decisão seja direcionada pelo Executivo e que no regime brasileiro tenha mais poder de atuação, as relações com o Legislativo também podem vir a interferir na formulação e sugestão de tais políticas públicas, considerando assim que este processo também possui ligação com grupos de interesses.

As hipóteses levantadas transitam no fato de que a reabertura da CPI de 2015 contou com a abertura da janela de oportunidades em torno desta temática, porém, esta janela se fechou quando outra janela de oportunidade foi aberta no Congresso direcionando toda a sua atenção para o *impeachment* da presidenta eleita Dilma Rousseff.

Nesse sentido, os desdobramentos das formulações de políticas públicas e da *agenda setting* implementadas pelo Congresso Nacional estão relacionadas ainda com a janela de oportunidades aberta com o *impeachment*. Não proporcionando assim, a possibilidade de ascensão dos encaminhamentos propostos no relatório final da CPI na agenda política nacional.

O ambiente político nacional não está propício para o debate em torno do sistema carcerário brasileiro, na medida em que, todas as janelas de oportunidades estão voltadas para outro setor, o de aplicar as reformas propostas pelo novo Executivo, composto pelo vice-presidente que assumiu a presidência decorrente do processo de impedimento.

O cenário atual de continuidade de crise política não possibilita a abertura da janela de oportunidades sugerida pela ala conservadora dentro do Legislativo Federal em tornar as diretrizes expostas nos relatórios enquanto proposta viável de aplicação nas políticas pública, ou seja, as janelas estão fechadas para esta temática⁵⁷.

Desta forma, as considerações realizadas aqui são de que as CPIs podem servir como um instrumento legitimador de discursos e narrativas dentro do Legislativo e que podem em determinadas vezes orientar e sugerir propostas para os formuladores de políticas públicas, porém, somente os relatórios não ganham força política expressiva para pautar uma agenda nacional se analisadas separadamente, é necessário, perceber que o contexto político nacional de crise – humor nacional - não permite a abertura desta agenda no momento.

Sendo assim, é preciso analisar os desdobramentos dos eventos políticos nacionais no Legislativo para apontar se as Comissões no Congresso Nacional Brasileiro possuem efetivamente um poder de grande influência no processo de políticas públicas.

⁵⁷ Nem mesmo os “eventos e crises” ocasionado no início do ano decorrentes das rebeliões e motins em diversos Estados foram suficientes para gerar a abertura da janela de oportunidades para esta temática. Como, por exemplo, <http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2017/01/massacre-completa-uma-semana-e-crise-carceraria-segue-no-amazonas.html> ou <http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2017/01/maior-penitenciaria-do-rn-tem-7-dia-de-motim-presos-voltam-ao-telhado.html> .

REFERÊNCIAS

ALLARDT, Erik. *Desafios da pesquisa social comparativa*. Journal of the Scandinavian Sociological Association, 1990, vol. 33 p.179-272.

BAQUERO, Marcello; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. *A Política Comparada na América Latina: dilemas e desafios no Brasil*. Revista Debates, Porto Alegre, v.7, n.3, p.111-126, set.-dez. 2013.

Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. CPI sistema carcerário. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 620 p. – (Série ação parlamentar ; n. 384) 1. Comissão parlamentar de inquérito (CPI), relatório, Brasil. 2. Sistema penitenciário, Brasil. I. Título. II. Série.

BRASIL, Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquéritos do Sistema Carcerário. CPI sistema carcerário – Brasília: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2015. 445 p.

Brasil. Presidência da República. Secretaria Geral. Mapa do encarceramento : os jovens do Brasil / Secretaria-Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude. – Brasília : Presidência da República, 2015. 112 p. : il. – (Série Juventude Viva).

Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento interno da Câmara dos Deputados [recurso eletrônico] : aprovado pela Resolução n. 17, de 1989, e alterado até a Resolução n. 17, de 2016 . – 17. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016. – (Série textos básicos ; n. 136) Modo de acesso: <http://www.camara.leg.br/editora> Disponível, também, em formato impresso e digital (EPUB). ISBN 978-85-402-0528-4

BOURDIEU, Pierre. *Algumas propriedades dos campos*. Exposição feita na Ecole Normale Supérieure. 1976.

_____. *O campo político*. Revista Brasileira de Ciência Política, nº5. Brasília, janeiro-julho de 2011, p.193-216.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Ed. 34 / Edusp, 2000.

CAPELLA, A. C. N. *Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas*. BIB, São Paulo, nº 61, 1º semestre de 2006, p.25-52.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. *Análise de Políticas Públicas: Uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes*. Novos Estudos, nº 101, março de 2015, p.55-76.

FARIAS, Carlos (org.); MARQUES, Eduardo. *A política pública como campo multidisciplinar: As políticas públicas na Ciência Política*. 2010, p.23-46.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir: a história da violência nas prisões*. 38. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

LIMONGI, Fernando. *Democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. Novos Estudos, nº 76, novembro 2006, p.17-41.

MAIA, Clarissa Nunes. (Org.). *A História das prisões no Brasil*, vol.1. Rio de Janeiro: Rocco, 2017.

_____. (Org.). *A História das prisões no Brasil*, vol.2. Rio de Janeiro: Rocco, 2009.

MARQUES, Eduardo Cesar. *Redes Sociais e Poder no Estado Brasileiro: Aprendizados a partir das políticas urbanas*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 21, nº 60, fevereiro de 2006, p.16-41.

POWER, Timothy; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. *Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: “quem manda?”* Opin. Publica, vol.11, nº2, Campinas, Oct. 2005.

SANTOS, Fabiano. *“Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão”*. Revista Dados vol. 45 nº2, Rio de Janeiro, 2002, p.237-264.

SANTOS, Washington dos. S337 *Dicionário jurídico brasileiro* / Washington dos Santos. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. Disponível em <http://www.ceap.br/artigos/ART12082010105651.pdf>

SATHLER, André (org.); BRAGA, Ricardo. *Legislativo pós-1988 [recurso eletrônico]: reflexões e perspectivas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. 299 p. – (Série relatos de pesquisa; n. 4).

SECHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos* – 2ª ed.- São Paulo: Cengage Learning, 2015.

_____. *Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. – 2ª ed – São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SILVA, Edimar Gomes da. Comissão Parlamentar de Inquérito: Surgimento e Evolução Histórica. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 90, jul 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9830>. Acesso em: 29 jun. 2017.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº16, jul/dez 2006, p.20-15

TEIXEIRA, Alessandra. *Prisões da Exceção: Política Penal e Penitenciária no Brasil Contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2009.

VAZ, Oscar de Vianna. *A pedra e a lei*. Belo Horizonte: UFMG, Escola de Arquitetura, 2005. Dissertação (mestrado), Escola de Arquitetura.

WACQUANT, Loic. *As prisões da Miséria*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

SITES PESQUISADOS

Disponível em <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,gestao-dilma-registra-em-2015-o-menor-indice-de-apoio-na-camara-da-era-petista,10000005767>>. Acesso em: 27 mai. 2017.

Disponível em <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/dilma-nao-conseguiu-nem-50-de-apoio-na-camara/>>. Acesso em: 27 mai. 2017.

Disponível em em
<<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,congresso-eleito-e-o->

mais-conservador-desde-1964-afirma-diap,1572528>. Acesso em: 27 mai. 2017.

Disponível em <<http://www.pragmatismopolitico.com.br/2011/02/congresso-toma-posse-com-formacao.html>>. Acesso em: 27 mai. 2017.

Disponível em <<http://apublica.org/2016/02/truco-as-bancadas-da-camara/>>. Acesso em: 27 mai. 2017.

Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509062/noticia.html?sequence=1>>. Acesso em: 27 mai. 2017.

Disponível em <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Congresso-eleito-e-o-mais-conservador-desde-o-fim-da-ditadura-diz-Diap/4/31948>>. Acesso em: 27 mai. 2017.

Disponível em <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=101286&tipo=0>. Acesso em: 28 mai. 2017.

Disponível em <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/>>. Acesso em: 28 mai. 2017.

Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/politica/politicos-brasil/2008/vice-prefeito/05081970-bruno-rodrigues.jhtm>>. Acesso em: 28 mai. 2017.

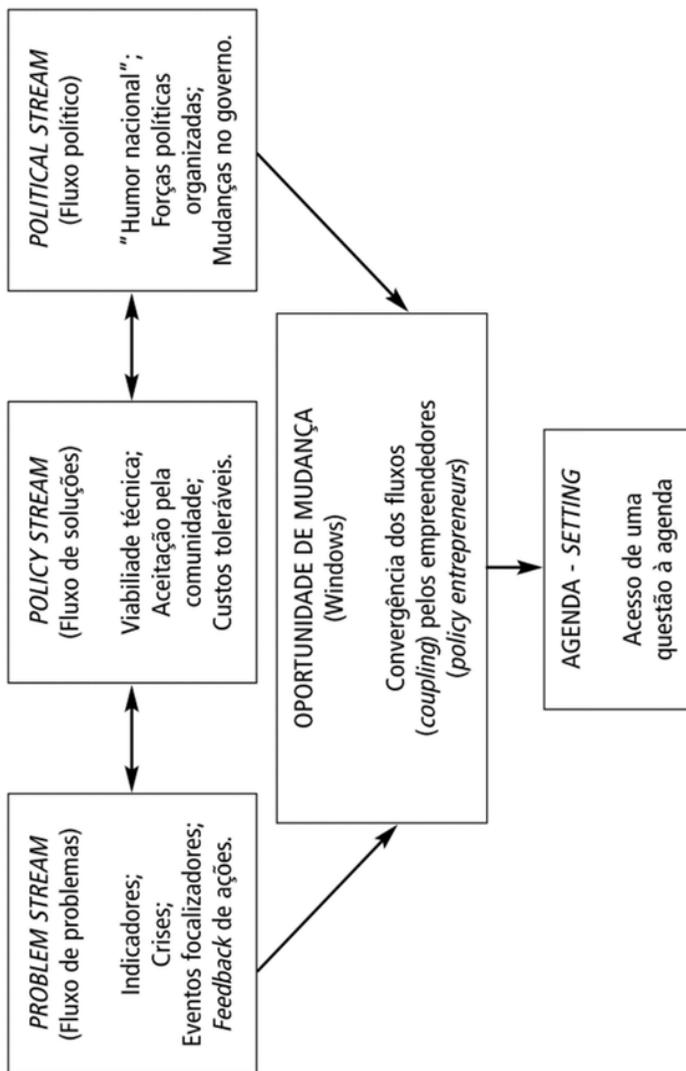
Disponível em <https://www.facebook.com/pg/luizcarlosbusatoptb/about/?ref=page_internal>. Acesso em: 28 mai. 2017.

Disponível em <https://pt.wikipedia.org/wiki/Neucimar_Ferreira_Fraga>. Acesso em: 28 mai. 2017.

Disponível em <http://apps.tres.jus.br/arquivos/eleicoes/resultados/2006/turno_1/votacao_candidatos.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2017.

ANEXOS

ANEXO A – MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS



ANEXO B – COMPOSIÇÃO PARLAMENTAR 2009

1º bloco parlamentar	
Deputados Titulares ou Suplentes	Partidos
Afonso Hamm	PP
Cida Diogo	PT
Domingos Dutra	PT
Iriny Lopes	PT
Jusmari Oliveira	PR
Luciana Costa	PR
Luiz Carlos Busato	PTB
Maria do Carmo Lara	PT
Nelson Trad	PMDB
Neucimar Fraga	PR
Rose de Freitas	PMDB
Arnaldo Faria de Sá	PTB
Geraldo Resende	PMDB
José Linhares	PP
Lincoln Portela	PR
Luiz Couto	PT
Mauro Lopes	PMDB
Pedro Eugênio	PT

2º bloco parlamentar	
Deputados Titulares ou Suplentes	Partidos
Ayrton Xerez	DEM
Bruno Rodrigues	PSDB
Jorginho Maluly	DEM
Marcelo Itagiba	PSDB
Paulo Abi Ackel	PSDB
Pinto Itamaraty	PSDB
Raul Jungmann	PPS
William Woo	PPS
Alexandre Silveira	PPS
Carlos Sampaio	PSDB
Claúdio Diaz	PSDB
João Campos	PSDB
Roberto Rocha	PSDB
Waldir Neves	PSDB

3º bloco parlamentar	
Deputados Titulares ou Suplentes	Partidos
Abelardo Camarinha	PSB
Francisco Tenório	PMN
Pompeo de Mattos	PDT

Dagoberto	PDT
Paulo Rubem Santiago	PDT

PV
Deputados Titulares ou Suplentes
Dr. Talmir
Fernando Gabeira

PHS
Deputados Titulares ou Suplentes
Felipe Bornier

ANEXO C – COMPOSIÇÃO PARLAMENTAR 2015

1º bloco parlamentar	
Deputados Titulares ou Suplentes	Partidos
Alberto Fraga	DEM
Cabuçu Borges	PMDB
Carlos Henrique Gaguim	PMDB
Guilherme Mussi	PP
Hiran Gonçalves	PMN
Laércio Oliveira	SD
Laudivio Carvalho	PMDB
Luiz Carlos Busato	PTB
Raquel Muniz	PSC
Renzo Braz	PP

Roberto Alvez	PRB
Arnaldo Faria de Sá	PTB
Eros Biondini	PTB
Fauto Pinato	PRB
Fernando Francischini	SD
Marcos Reategui	PSC

2º bloco parlamentar	
Deputados Titulares ou Suplentes	Partidos
Cabo Sabino	PR
Carlos Zarattini	PT
Delegado Éder Mauro	PSD
Erika Kokay	PT
Givaldo Carimbão	PROS
Lincoln Portela	PR
Paulo Teixeira	PT
Sérgio Brito	PSD
Beto Salame	PROS
Fábio Mitidieri	PSD
Francisco Floriano	PR
Laerte Bessa	PR
Silas Freire	PR

Wellington Roberto	PR
--------------------	----

3º bloco parlamentar	
Deputados Titulares ou Suplentes	Partidos
Carmen Zanotto	PPS
Delegado Waldir	PSDB
Gonzaga Patriota	PSB
Rocha	PSDB
Shéridan	PSDB
Eliziane Gama	PPS
João Campos	PSDB
William Woo	PV

PDT
Deputados Titulares ou Suplentes
Major Olimpio
Gonzaga

PSL – vaga ocupada pelo PSOL
Deputados Titulares ou Suplentes
Edmilson Rodrigues

ANEXO D – TABELA COMPARATIVA CPI DE 2009 - 2015

APROXIMAÇÕES	DISTANCIAMENTOS
<p>Problema central:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Superpopulação do cárcere; • Caos no sistema carcerário; • Aponta o cárcere como um problema a ser resolvido com certa urgência. 	<p>Solução:</p> <p>2009:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preocupação central com a situação do preso – perspectiva mais humanizada do indivíduo encarcerado. • SOLUÇÃO: Adequação conforme a realidade de cada Estado sugere o modelo modular, mas, não deixa claro se a defesa é o modelo de terceirização. <p>2015:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preocupação central: déficit do cárcere – resolver este problema. • SOLUÇÃO: sistema de cogestão/terceirização do cárcere brasileiro.
<p>Encaminhamentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solucionar o problema da superpopulação carcerária; • Desburocratização do repasse de verbas para o setor; • Atuação em conjunto com os 3 (três) poderes; • Alterações de leis. 	<p>Construção do documento final:</p> <p>2009:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mais páginas; • Prazo maior de funcionamento da CPI. • Diligências realizadas em mais Estados. <p>2015:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crítica ao documento anterior – defesa de que a CPI precisa ser mais propositiva e encaminhativa;

	<ul style="list-style-type: none"> • Prazo menor de funcionamento da CPI. • Diligências realizadas em menos Estados.
	<p>Conjuntura política Nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formação dos Blocos parlamentares no Congresso. • Situação política no Legislativo Federal; • Relação com o Executivo.
	<p>Tipificação de crimes:</p> <p>2009:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Considera vários tipos de crimes citando inclusive o combate a crimes do tipo de corrupção ou “colarinho branco”. <p>2015:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ênfase no combate ao crime de tipo tráfico de drogas e relacionado ao mesmo.