

## Boletim técnico 003/2018

Elaborado pelo **Observatório do Sistema Prisional da Zona Sul do RS**, coordenado pelo Grupo Interdisciplinar de Trabalho e Estudos Criminais-Penitenciários (GITEP), do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da UCPel; e pelo Grupo de Estudos e Pesquisa em Punição e Controle Social (GEPUCS), do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPel.

**Permite-se a reprodução e utilização dos dados, desde que citada a fonte.** Contato: [gitepucpel@gmail.com](mailto:gitepucpel@gmail.com)

Responsável por este Boletim Técnico: Dr. Luiz Antônio Bogo Chies.

---

# Política Prisional: a “caixa preta” das candidaturas à Presidência do Brasil

Este Boletim técnico é elaborado em parceria com o **Laboratório de Gestão de Políticas Penais (LabGEPEN)**, da **Universidade de Brasília (UnB)** como subsídio para um debate que se realizará em 19/09, 10h, no Campus Darcy Ribeiro; tem por objetivo analisar os Planos/Propostas das candidaturas à Presidência do Brasil – eleição de 2018 – no que se refere à Política Prisional.

O *corpus* da análise foi constituído pelos Planos/Propostas disponibilizados pelas 13 candidaturas e disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), através do endereço eletrônico:

<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>.

Os elementos computados são aqueles que direta e explicitamente podem ser vinculados como propostas para a Política Prisional, sendo descartados os que exigiriam uma inferência subjetiva do leitor a partir da hipótese de que se referindo a aspectos mais amplos do campo da segurança pública também seriam extensivos à questão penitenciária.

Por serem documentos oficiais das candidaturas – registros escritos que estas decidiram disponibilizar à Justiça Eleitoral e aos eleitores como a principal

materialização de seus Planos/Propostas – a análise não levará em consideração eventuais falas e divulgações dos candidatos e candidatas por outros meios (tais como declarações à imprensa ou propaganda eleitoral televisiva/radiofônica). Os documentos foram acessados através do site mencionado no dia 14 de setembro.

### CATEGORIAS E METODOLOGIA

Planos/Propostas de candidaturas ao um governo são documentos complexos em termos de discurso, envolvem visões políticas do partido/candidato (eventualmente coligação partidária), mas também são instrumentos retóricos de atração de eleitores.

Para analisar tal complexidade optamos pela utilização de algumas categorias que permitem associar os discursos das candidaturas a reconhecidos modelos de segurança pública; a ênfases em estratégias repressivas ou preventivas; e à adequação ao Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, elaborado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP).

Em relação aos modelos de segurança pública, seguindo Túlio Kahn (2005) e Luiz Eduardo Soares (2005), as categorias estabelecidas foram: a) **modelo de segurança tradicional**, que enfatiza o papel repressivo e operacional das agências e atores, priorizando, no caso prisional, aumento de vagas e unidades para o encarceramento, compra de mais equipamentos, melhoria no treinamento, focalizando o debate na custódia e fiscalização de presos (provisórios ou definitivos); b) **modelo de segurança com cidadania**, que enfatizando o caráter pluriagencial e comunitário na problemática, partilha a visão de que a segurança deve converter-se em um tema transversal do conjunto das políticas públicas (estaduais e municipais), e que impulsionada pelo poder público deve ser exercida em conjunto com a sociedade civil, envolvendo o planejamento e ações tanto repressivas como preventivas.

Quanto às estratégias, consideram-se de **ênfase repressiva** aquelas que limitam seus objetivos e resultados à identificação e prisão ou apreensão dos responsáveis pela prática de crimes, infrações e violências. Já as de **ênfase preventiva** são características de programas cujos objetivos e resultados são a redução do crime e da violência, do dano causado pelo crime e pela violência e da reincidência na agressão e vitimização.

Em ambos os casos se tratam de categorias extremas, motivo pelo qual é um sentido de aproximação, e não de coincidência absoluta, que se pode buscar nos Planos/Propostas de Governo.

Para a terceira perspectiva de análise os elementos inseridos nos Planos/Propostas são cotejados com as medidas previstas no Plano Político do CNPC, buscando-se identificar o nível de aproximação das candidaturas com o que está estabelecido em nível de diretrizes por este órgão especializado.

Por fim, também se fará breve reflexão balizada pela “Agenda de propostas para a política penal” estabelecida pelo **LabGEPEN/UnB**.

Os dados em relação às 13 candidaturas são expostos pela ordem alfabética dos candidatos, identificados pelas iniciais de seus nomes de registro eleitoral, ou seja: Álvaro Dias (AD); Cabo Daciolo (CD); Ciro Gomes (CG); Eymael (E); Fernando Haddad (FH); Geraldo Alckmin (GA); Guilherme Boulos (GB); Henrique Meirelles (HM); Jair Bolsonaro (JB); João Amoêdo (JÁ); João Goulart Filho (JGF); Marina Silva (MS); e, Vera (V).

O principal conjunto de dados, que será apresentado através do QUADRO 1, envolve a identificação de dimensões que se referem a aspectos como: Servidores Penitenciários; Vagas e Unidades Prisionais; Equipamentos, tecnologia e inteligência; Elaboração de Políticas e Integração; Dimensões Prioritárias e Estratégicas de Ação; Dignidade Prisional e Diversidade de Públicos

## **CAIXAS PRETAS DAS CANDIDATURAS**

A leitura dos Planos/Propostas sugere, na quase totalidade dos casos, um descompasso entre as dimensões da questão penitenciária nacional e a

importância que esta recebe por parte das candidaturas.

Para além de três serem, senão totalmente, quase omissas na referência ao sistema e política prisional (Álvaro Dias, Ciro Gomes e Vera), grande parte das demais não dedicam mais de um parágrafo e poucas linhas ao tema, imprimindo discursos mais ambíguos e retóricos do que efetivamente propositivos. Por este motivo a análise incluiu outras duas categorias para fins de posicionamento das candidaturas: Omissa; Retórica / Reformista.

O silenciamento em relação à questão penitenciária como elemento vinculado à agenda da segurança pública contrasta com a visibilidade dada ao tema dos homicídios. Nenhuma candidatura se omitiu em registrar as taxas de homicídios no Brasil como um balizador da relevância da agenda da segurança pública. Poucos Planos/Propostas se utilizaram de dados oficiais para tratar do tema Política Prisional. Cabo Daciolo, como exemplo máximo da negligência (ou da falsa erudição) em relação aos dados de realidade, chega a registrar a existência de 1.422 unidades prisionais no país, sendo 437 no sistema penitenciário federal.

Michel Foucault e seus companheiros do GIP (Grupo de Informações das Prisões) chegou, em 1971, a sugerir que tais instituições se constituem como “caixas pretas” de nossas sociedades: guardam informações quase inacessíveis ao público em geral.

A metáfora é pertinente – também sob outro sentido – para a quase totalidade das candidaturas à presidência do Brasil. Se por acaso há algo de mais consistente em termos de Política Prisional do que a singeleza expressa nos Planos/Propostas daqueles que almejam o cargo de Presidente, provavelmente só iremos saber quando o desastre (que já tende a ser) se constituir como escandaloso fato, como inevitável e inevitado.

## PROPOSTAS DAS CANDIDATURAS

No Quadro a seguir se apresentam as **propostas explícitas** identificáveis nos documentos de cada uma das 13 candidaturas. Nossa análise privilegiará uma leitura do conjunto que se forma na plataforma de cada candidato/candidata.

QUADRO 1 – Síntese comparativa das propostas para o Sistema Prisional nas 13 candidaturas à Presidência do Brasil – eleições 2018

		A D	C D	C G	E	F H	G A	G B	H M	J B	J A	JG F	M S	V
Servidores Penitenciários						X								
Vagas e Unidades Prisionais	Criar vagas e/ou novas unidades													
	Criar Unidades de segurança e separação de lideranças								X					
	Vagas/Unidades em parceria com o setor privado										X			
	Ocupação de vagas ociosas em Unidades Federais			X										
	Suspensão de verbas para criar vagas e unidades							X						
Equipamentos, tecnologia e inteligência	Gestão, aprimoramento					X							X	
	Uso de inteligência											X	X	
	Uso de tecnologia											X	X	
Elaboração de Políticas e Integração	Redução da população prisional					X		X				X		
	Ação integrada de instituições		X											
	Revisar LEP para endurecer execução penal						X			X	X			
	Ampliação das garantias da LEP							X						
	Agenda Nacional pelo Desencarceramento							X						
	Proibição de Privatizações							X						
	Participação da Sociedade Civil							X						
Dimensões Prioritárias e Estratégicas de Ação	Ressocialização (trabalho, saúde, educação, inclusão)				X	X						X		
	Redução das prisões provisórias							X					X	
	Incentivar audiências de custódia													
	Incentivar alternativas penais					X		X					X	
	Prevenção e combate à tortura							X						
	Enfrentar a questão de drogas		X											
	Controle de armas		X											
	Enfrentar facções					X								
Dignidade Prisional e Diversidade de Públicos	Egressos												X	
	Acesso à Justiça / Defensoria Pública													
	Grupos LGBT							X						
	Familiares de presos										X			

A escassez propositiva da maioria das candidaturas aparentemente dificultaria a análise, mas se deve lembrar que **a ausência de dados é um relevante dado.**

Nos Planos/Propostas de Álvaro Dias e Vera não se registra nenhuma proposição. Em outros cinco casos há apenas uma, sendo em quatro delas vinculadas às estratégias repressivas: ocupação de vagas ociosas no sistema penitenciários federal (Ciro Gomes), revisar a Lei de Execução Penal para endurecer a punição (Geraldo Alckmin e Jair Bolsonaro), criar Unidades com maior segurança e separação de lideranças (Henrique Meirelles).

Duas candidaturas são mais propositivas e se aproximam do modelo de segurança com cidadania e das estratégias preventivas: Fernando Haddad e Guilherme Boulos. Para este, é de se considerar que ao pautar a execução da Agenda Nacional pelo Desencarceramento (documento disponível em:

[http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2016/10/AGENDA\\_PT\\_2017-1.pdf](http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2016/10/AGENDA_PT_2017-1.pdf)), teve incluído as propostas desta como também de sua plataforma.

Marina Silva, ainda que dê significativa ênfase em aspectos gerenciais da questão penitenciária, deve ter seu Plano/Propostas também associado às estratégias preventivas. Em sentido similar é o conteúdo possível de ser analisado em relação a João Goulart Filho.

A única proposta de Eymael tem conteúdo retórico e ambíguo, o qual só adquire maior significado na análise conjunta de sua plataforma política e ideológica. Em sentido similar se pode interpretar às proposições de Cabo Daciolo, não obstante estas adquiram fortes matizes repressivos.

João Amoêdo, com duas propostas explícitas, é também associado ao modelo tradicional e repressivo, com a particularidade de sua explícita adesão às privatizações penitenciárias.

Com os parâmetros estabelecidos, as candidaturas conformam o seguinte quadro:

QUADRO 2 – Categorização das candidaturas em relação ao Sistema Prisional

Candidatura	Tradicional/ repressiva	Omissa	Retórica / Reformista	cidadã / preventiva
Álvaro Dias		X		
Cabo Daciolo	X			
Ciro Gomes	X			
Eymael			X	
Fernando Haddad				X
Geraldo Alckmin	X			
Guilherme Boulos				X
Henrique Meirelles	X			
Jair Bolsonaro	X			
João Amoêdo	X			
João Goulart Filho			X	
Marina Silva			X	
Vera		X		

## EM RELAÇÃO AO PLANO NACIONAL

Ao se relacionar o que de explícito, como propostas, existe nas 13

candidaturas com as 20 medidas do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária do CNPCP, o quadro de aproximação que se identifica é o seguinte:

Quadro 3 – Síntese comparativa das propostas das 13 candidaturas à Presidência em relação às 20 medidas do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) – eleições 2018

		AD	CD	CG	E	FH	GA	GB	HM	JB	JA	JGF	MS	V
Parte I – Porta de entrada	1: Governança da política criminal e penitenciária					X		X				X	X	
	2: Alternativas penais, com justiça restaurativa e mediação penal priorizadas					X		X					X	
	3: Prisão Provisória sem abuso												X	
	4: Implementação dos direitos das pessoas com transtornos mentais													
	5: Redução do encarceramento feminino													
	6: Reconhecimento do racismo como elemento estrutural do sistema punitivo													
	7: A vulnerabilidade dos mais pobres ao poder Punitivo					X		X						
	8: Novo tratamento jurídico para os Crimes Contra o Patrimônio													
	9: O impacto das “drogas”													
	10: Defensoria Pública plena													
Parte II – O sistema	1: Adequação das medidas de segurança à reforma psiquiátrica													
	2: Implantação do sistema nacional de alternativas penais					X								
	3: Monitoração Eletrônica para fins de Desencarceramento													
	4: Fortalecimento da política de integração social no sistema prisional													
	5: Ampliação da transparência, da participação social e do controle da execução penal													
	6: Trabalhadores e metodologia prisional Nacional					X								
	7: Respeito à diversidade							X						
	8: Condições do cárcere e tratamento digno do Preso													
	9: Gestão prisional e combate aos fatores geradores de ineficiência											X	X	
	10: Egressos e política de reintegração social												X	

São apenas quatro, e três com mais ênfase, as candidaturas que se

aproximam com as medidas estabelecidas no Plano Nacional do

CNCP: Fernando Haddad; Guilherme Boulos; João Goulart Filho e Marina Silva.

Trata-se de uma constatação preocupante na medida em que a base cognitiva e informativa das candidaturas, em sua maioria, não repercute a reflexão de um campo de saber especializado sobre o tema penal/prisional – ainda que com todas as contradições que este campo possa ter.

### **DA RETÓRICA REFORMISTA AO ENFRENTAMENTO DA COMPLEXIDADE**

O acima mencionado nos leva à última dimensão de análise. O **Laboratório de Gestão de Políticas Penais (LabGEPEN), da Universidade de Brasília (UnB)** elaborou uma extensa e completa “Agenda de propostas para a política penal”, seus 18 itens, detalhados em diferentes subitens, abarcam uma compreensão de complexidade da questão penitenciária:

- 1 - Redefinição de competências
- 2 - Financiamento
- 3 - Modelo de governança e Política Nacional de Serviços Penais
- 4 - Gestão da informação
- 5 - Alternativas penais
- 6 - Justiça Restaurativa
- 7 - Monitoração eletrônica

8 - Políticas de garantia de direitos e acesso a serviços

9 - Classificação

10 - Assistência Jurídica

11 - Saúde

12 - Assistência social, material e religiosa

13 - Trabalho

14 - Educação

15 - Cultura

16 - Políticas de atenção às pessoas egressas do Sistema Prisional

17 - Arquitetura penal

18 - Formação e capacitação do pessoal

E é a complexidade que também se vê negada na quase totalidade das candidaturas em relação à Política Prisional.

O diagnóstico preciso do **LabGEPEN** registra que o que marca o debate brasileiro em relação ao sistema penitenciário é tanto o pessimismo como o desânimo, assim como as medidas comumente apontadas para fazer frente a quadro instaurado se resumem, como regra, a insistir na adoção de velhas fórmulas que se provaram ineficazes: mais pena, mais cárcere!

Ademais, outra marca expressiva é o constante uso da retórica e do populismo punitivo...

O panorama geral da maioria dos Planos/Propostas das 13 candidaturas à Presidência, **lamentavelmente**, não desmente, apenas reforça, esse diagnóstico.

---

#### Referências bibliográficas utilizadas:

KAHN, Túlio. Indicadores em prevenção municipal de criminalidade. In: SENTO-SÉ, João Trajano (org.). Prevenção da Violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, pp. 45-91.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, João Trajano (org.). Prevenção da Violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, pp. 15-44.