

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CAMPUS CERRO LARGO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS
PÚBLICAS
CURSO DE MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

MATHEUS DE MORAES CARVALHO

AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E O SISTEMA PRISIONAL:
CONSIDERAÇÕES SOBRE O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL E O ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA DE GESTÃO
PRISIONAL NO PRESÍDIO ESTADUAL DE LAGOA VERMELHA/RS NO PERÍODO DE
2019 A 2022

CERRO LARGO

2022

MATHEUS DE MORAES CARVALHO

**AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E O SISTEMA PRISIONAL:
CONSIDERAÇÕES SOBRE O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL E O ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA DE GESTÃO
PRISIONAL NO PRESÍDIO ESTADUAL DE LAGOA VERMELHA/RS NO PERÍODO DE
2019 A 2022**

Dissertação apresentada para o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Edemar Rotta

Coorientadora: Prof.^a Dr.^a Ursula Dias Peres

CERRO LARGO

2022

Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Carvalho, Matheus de Moraes

AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E O SISTEMA PRISIONAL: Considerações sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e o estudo de caso do programa de gestão prisional no presídio estadual de Lagoa Vermelha/RS no período DE 2019 A 2022 / Matheus de Moraes Carvalho. -- 2022.

155 f.:il.

Orientador: Doutor Edemar Rotta

Co-orientadora: Doutora Ursula Dias Peres

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas, Cerro Largo, RS, 2022.

1. Organização da Sociedade Civil. 2. MROSC. 3. Políticas Públicas. 4. Programa de Gestão Prisional. I. Rotta, Edemar, orient. II. Peres, Ursula Dias, co-orient. III. Universidade Federal da Fronteira Sul. da Fronteira Sul. IV. Título.

MATHEUS DE MORAES CARVALHO

**AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E O SISTEMA PRISIONAL:
CONSIDERAÇÕES SOBRE O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL E O ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA DE GESTÃO
PRISIONAL NO PRESÍDIO ESTADUAL DE LAGOA VERMELHA/RS NO PERÍODO DE
2019 A 2022**

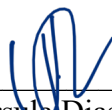
Dissertação apresentada para o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Este trabalho de conclusão foi defendido e aprovado pela banca em: 15/12/2022.

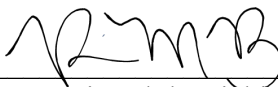
BANCA EXAMINADORA



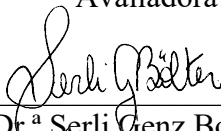
Prof. Dr. Edemar Rotta – UFFS
Orientador



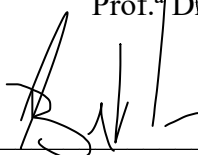
Prof.ª Dr.ª Ursula Dias Peres – EACH/USP
Coorientadora



Prof.ª Dr.ª Renata Mirandola Bichir – EACH/USP
Avaliadora



Prof.ª Dr.ª Serli Genz Bolter – UFFS
Avaliadora



Prof. Dr. Marco Antônio Bettine de Almeida – EACH/USP
Avaliador

A Deus por ser tão presente na minha vida,
Aos meus pais por serem meu maior exemplo de vida,
A Camila por todo apoio e companheirismo,
Ao Thor meu cãopanheiro e ao seu amor incondicional,
Ao Lucas, meu maior legado.

AGRADECIMENTOS

Estudar é um privilégio, pois acredito que é umas das únicas formas da verdadeira transformação do ser humano e estar vivenciando este momento de conclusão do mestrado faz com que eu valorize cada vez mais o papel que meus pais tiveram em minha vida, pois mesmo com suas limitações me possibilitaram o bem mais precioso que qualquer pessoa pode ter, ou seja, o caráter, fé em dias melhores e o acesso aos estudos.

Desse modo, gostaria de agradecer algumas pessoas, pois sei, que sem elas, nada disso seria possível. Inicialmente, gostaria de agradecer minha esposa Camila por ser meu pilar edificador e estar sempre ao meu lado como ouvinte, companheira, amiga e esposa.

Gostaria de agradecer ao Prof.^o Rotta por ser a pessoa que és, humana, paciente e que de uma forma muito graciosa, me inspira.

A Prof.^a Ursula todo meu respeito e admiração e meus sinceros agradecimentos e por mesmo não me conhecendo pessoalmente, sempre foi tão presente e saibas que lhe admiro por ser esta mulher tão ativa e que me inspira tanto a ser sempre alguém melhor.

Em especial, gostaria de agradecer a estas pessoas que me ensinaram acima de tudo o significado das palavras: esperança e perseverança. Obrigado por esse aprendizado, pois sem eles, seria muito mais difícil trilhar esse caminho. Gratidão Helena Pimentel Argenta e Élide Vargas do Conselho da Comunidade de Lagoa Vermelha.

Agradeço de uma forma muito carinhosa os Promotores de Justiça Felipe Barcelos e Cláudia Bonetti, pela disponibilidade, apoio e confiança.

Meus agradecimentos também se estendem a pessoa de Mário Sauer que me ensinou o verdadeiro valor da palavra ressignificar.

Não podendo esquecer dessas pessoas em especial por sem elas, o objeto de pesquisa não existiria, além de me ensinarem o valor da expressão “fase, não é fim”. Meu muito obrigado: Miguel, João Paulo, Cleomara e Lenir.

Por fim, gostaria de estender o agradecimento as seguintes instituições: SUSEPE e UFFS, pois a primeira possibilitou que eu tivesse os recursos econômicos para poder estudar e a segunda por possibilitar que eu obtivesse uma educação com tamanha qualidade ao passo que possibilitou ter suporte para galgar voos maiores.

Meus mais sinceros votos de admiração, respeito e gratidão a todos citados!

RESUMO

No desafio de buscar soluções para os problemas sociais brasileiros, observa-se o surgimento de entidades nascidas de livre organização e de participação social da população e que são responsáveis por ações de interesse público sem visarem lucro, atuando nos mais diversos setores da sociedade, sendo responsáveis por fortalecer as capacidades de formular e implementar políticas de interesse coletivo, elas também são conhecidas como Organizações da Sociedade Civil – OSC. Esta dissertação tem como objetivo ampliar a compreensão sobre o potencial de atuação das OSCs relacionadas a atuação junto ao sistema prisional e apontar evidências para subsidiar a atuação do poder público na execução de políticas que envolvam essa temática. Para isso, analisou-se a experiência estudo de caso - Programa de Gestão Prisional (PGP), realizado no Presídio Estadual de Lagoa Vermelha, localizado no Estado do Rio Grande do Sul – Brasil, a partir da sua formulação, em 2019, até seu término, em 2022. Se trata de uma pesquisa qualitativa, com abordagem dialética, utilizando-se do viés analítico-metodológico baseado em estudos de implementação e metodologia da análise de redes sociais – ARS (WASSERMAN; FAUST, 1994). Os dados foram analisados com a utilização do software GEPHI. Partiu-se do estudo, a compreensão do Estado e suas políticas, passando, em seguida, para o entendimento das políticas penitenciárias, do sistema prisional, dos repasses orçamentários estaduais e federais viabilizados pelo Plano Plurianual (2019-2022) e pelo Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEM) até chegar ao conhecimento das atuais políticas penais aplicadas no contexto subnacional. Este trajeto nos aproxima do entendimento das OSCs, em especial das que atuam no campo dos direitos humanos, para chegarmos aos Conselhos da Comunidade, essenciais para a implementação do Programa de Gestão Prisional. A compreensão do dispositivo jurídico, Lei 13.019/14, conhecida como MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, foi uma prerrogativa necessária para se chegar ao estudo de caso, o PGP. No estudo do PGP atentou-se para a compreensão do locus da experiência, os atores envolvidos, os instrumentos utilizados e os caminhos percorridos na construção do PGP. Os resultados indicam a importância e o potencial das OSCs para implementação de políticas penitenciárias e apresenta os impactos positivos e negativos que ocorreram. Esta dissertação corrobora para a construção de políticas relacionadas ao sistema prisional por meio das OSCs.

Palavras-chave: OSC; MROSC; programa de gestão prisional.

ABSTRACT

In the challenge of seeking solutions to Brazilian social problems, we observe the emergence of entities born of free organization and social participation of the population and which are responsible for non-profit public interest actions, acting in the most diverse sectors of society, being responsible for strengthening capacities to formulate and implement policies of collective interest, they are also known as Civil Society Organizations – CSOs. This dissertation aims to broaden the understanding of the potential for action by CSOs related to working with the prison system and to point out evidence to support the performance of the public power in the execution of policies that involve this theme. For this, the case study experience was analyzed - Prison Management Program (PGP), carried out in the State Prison of Lagoa Vermelha, located in the State of Rio Grande do Sul - Brazil, from its formulation, in 2019, to its ending in 2022. It is qualitative research, with a dialectical approach, using the analytical-methodological bias based on implementation studies and methodology of the analysis of social networks - ARS (WASSERMAN; FAUST, 1994). Data were analyzed using the GEPHI software. It started with the study, the understanding of the State and its policies, then moving on to the understanding of penitentiary policies, the prison system, the state and federal budget transfers made possible by the Pluriannual Plan (2019-2022) and by the National Penitentiary Fund (FUNPEM) until getting to know the current penal policies applied in the subnational context. This path brings us closer to the understanding of CSOs, especially those that work in the field of human rights, to reach the Community Councils, essential for the implementation of the Prison Management Program. Understanding the legal device, Law 13.019/14, known as MROSC - Regulatory Framework for Civil Society Organizations, was a necessary prerogative to arrive at the case study, the PGP. In the study of the PGP, attention was paid to understanding the locus of the experience, the actors involved, the instruments used, and the paths taken in the construction of the PGP. The results indicate the importance and potential of CSOs for the implementation of penitentiary policies and show the positive and negative impacts that have occurred. This dissertation supports the construction of policies related to the prison system through CSOs.

Keywords: CSO; MROSC; prison management program.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Estrutura Organizacional da SJSPS, conforme Lei nº15.680/2021.....	30
Figura 2 – Estrutura Organizacional da SEAPEN, conforme decreto nº54.677/2019.....	34
Figura 3 – Estrutura Organizacional da SUSEPE, conforme decreto nº48.278/2011.....	38
Figura 4 – Identidade Visual do Programa.....	73
Figura 5 – Abordagem dos arranjos institucionais de implementação.....	77
Figura 6 - Atores envolvidos no processo de elaboração e aprovação do programa.....	80
Figura 7 - Arranjo institucional do processo de elaboração e aprovação do programa.....	81
Figura 8 – Rede t_0 - Reunião AMUNOR.....	84
Figura 9 – Rede t_1 - A relação do Conselho da Comunidade x municípios x atores.....	85
Figura 10 – Rede t_2 - Atores envolvidos na elaboração e na aprovação das leis.....	86
Figura 11 – Rede t_3 – Acordo de cooperação – OSC x Estado.....	87
Figura 12 – Proposta de modelo – OSC x Estado x municípios x atores.....	89
Figura 13 – Apresentação do coral – Vozes da Liberdade.....	92
Figura 14 – Músicos do Coral Vozes da Liberdade e representantes.....	92
Figura 15 – Revista geral e apreensão de ilícitos PELV.....	94
Figura 16 – Apreensão de ilícitos no PELV.....	95
Figura 17 – Apreensão de ilícitos no PELV.....	95
Figura 18 – Apreensão de ilícitos no PELV.....	96
Figura 19 – Túnel para tentativa de fuga.....	97
Figura 20 – Trechos das <i>fake News</i>	99

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Atribuições dos departamentos da SJSPS.....	31
Quadro 2 – Atribuições dos setores e departamentos da SUSEPE.....	38
Quadro 3 – Palavras, termos originais e agrupamentos utilizados na mineração de texto.....	56
Quadro 4 – Proporção de Conselhos da Comunidade por estabelecimentos penais.....	62
Quadro 5 – Relação dos municípios, percentuais e valores de repasse.....	74

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de OSCs por mil habitantes nos Estados – 2016.....	55
Gráfico 2 – Distribuição dos projetos ligados a conselhos da comunidade, quantidade e valor.....	58
Infográfico 1 – As OSCs e o Sistema Prisional Brasileiro.....	60

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – PPA 2020/2023 – Sistema Penitenciário/RS.....	41
Tabela 2 – Divisão das Receitas pelas Loterias Federais.....	45
Tabela 3 – Distribuição de OSCs, de acordo com o método de seleção.....	57
Tabela 4 – Distribuição dos projetos com temas ligados ao sistema prisional.....	58
Tabela 5 – Tabela dos resultados de aprovações municípios.....	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMUNOR	Associação dos Municípios do Nordeste Riograndense
APAC	Associação de Proteção e Assistência aos Condenados
ARS	Análise de redes sociais
CF 88	Constituição Federal de 1988
CIAP	Central Integrada de Alternativas Penais
CNAE	Classificação Nacional das Atividades Econômicas
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CONSEPRO	Conselho Comunitário Pró-Segurança Pública
CONSPEN	Conselho Penitenciário
COPNI	<i>Classification on the Purpose of Non-Profit Institutions</i>
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
DOE	Diário Oficial do Estado
DPP	Departamento de Políticas Penais
DPR	Delegacia Penitenciária Regional
DSEP	Departamento de Segurança e Execução Penal
DTP	Departamento de Tratamento Penal
EAP	Equipe de Avaliação à Pessoa com Transtorno Mental
EP	Estabelecimento Prisional
FASFIL	Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil
FAMURS	Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul
FECCAPEN	Federação dos Conselhos da Comunidade do RS
FUNPEN	Fundo Penitenciário Nacional
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
HCTP	Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LEP	Lei de Execução Penal
MP	Ministério Público
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
ONG	Organização não Governamental

ONU	Organizações das Nações Unidas
OSC	Organizações da Sociedade Civil
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PELV	Presídio Estadual de Lagoa Vermelha
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PPA	Plano Plurianual
PROA	Processo Administrativo Eletrônico
PTS	Projeto Terapêutico Singular
RAPS	Rede de Atenção Psicossocial
RS	Estado do Rio Grande do Sul
SEAPEN	Secretaria da Administração Penitenciária
SJSPS	Secretaria de Justiça e Sistemas Penal e Socioeducativo
SPO	Sistema de Planejamento e Orçamento
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSEPE	Superintendência dos Serviços Penitenciários
TCE	Tribunal de Contas do Estado
VEC	Vara de Execução Criminal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS	22
3	SISTEMA PENITENCIÁRIO/ RS: GESTÃO E POLÍTICAS	28
3.1	ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	29
3.1.1	Secretaria de Justiça e Sistemas Penal e Socioeducativo	29
3.1.2	Secretaria da Administração Penitenciária	33
3.1.3	Superintendência dos Serviços Penitenciários	35
3.2	PPA 2020/2023 – SISTEMA PENITENCIÁRIO/RS	40
3.3	O FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL	44
3.4	POLÍTICAS PENAIIS E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS	46
3.4.1	Política de alternativas penais	47
3.4.2	Política de atenção às pessoas egressas do sistema prisional	49
3.4.3	Política às pessoas submetidas à medida de segurança	50
3.4.4	Políticas penais com a participação do Conselho da Comunidade	51
4	AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	53
4.1	A ATUAÇÃO DAS OSCS NO SISTEMA PRISIONAL	55
4.2	CONSELHO DA COMUNIDADE NA EXECUÇÃO PENAL	60
4.3	O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	64
5	A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA DE GESTÃO PRISIONAL	71
5.1	A APRESENTAÇÃO DO PROGRAMA DE GESTÃO PRISIONAL	72
5.2	IMPLEMENTAÇÃO, ARRANJOS INSTITUCIONAIS E REDES SOCIAIS	79
5.2.1	A implementação e os arranjos institucionais	79
5.2.2	As redes sociais	83
5.3	AS REPERCUSSÕES DO PROGRAMA DE GESTÃO PRISIONAL	90
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
	REFERÊNCIAS	103
	ANEXO A – Projeto Programa	109
	ANEXO B – Plano de Trabalho	119
	ANEXO C – Projeto de lei	126
	ANEXO D – Termo de Inexigibilidade	130
	ANEXO E – Termo de fomento	133
	ANEXO F – Acordo de Cooperação – Conselho x SEAPEN/SUSEPE	145

1 INTRODUÇÃO

As relações federativas no Brasil, após a Constituição Federal de 1988 (CF 88), têm sido marcadas por um panorama de complexidade, principalmente por parte das estruturas estatais, das atividades governamentais e da produção de políticas públicas (PIRES, 2016; PERES, *et al.*, 2014; BICHIR, 2020). O Estado, fruto das relações de força entre os atores sociais, vai constituindo suas políticas e suas estruturas de governo na tentativa de dar conta dos interesses em disputa e dos problemas sociais que emergem (OLLAIK; MEDEIROS, 2011; INOJOSA, 1998).

Um conjunto de transformações socioeconômicas e político-culturais ocorreram nas últimas décadas, reforçando os requisitos democráticos da atuação do Estado e inserindo a incorporação de formas de comunicação com a sociedade, tais como espaços de participação e canais de interlocução mais amplos com o público. No caso brasileiro, a CF 88 é também chamada Constituição Cidadã, é uma referência essencial nesta discussão de um novo ambiente institucional marcada pela formação de diversos conselhos de políticas públicas, realização de conferências e implantação de processos que tornaram a participação social como elemento intrínseco na construção das políticas públicas. (CICONELLO, 2016; LOTTA, 2019).

Este intenso processo de participação social fortaleceu as Organizações da Sociedade Civil – OSCs, isto é, entidades nascidas da livre organização e da participação social da população que desenvolvem ações de interesse público sem visarem ao lucro. Elas tratam dos mais diversos temas e interesses, com variadas formas de atuação, financiamento e mobilização. De maneira que, nos últimos 10 anos, várias das agendas das OSCs que envolvem transferências de recursos, têm sido manifestas, gerando tensões para ambos os lados, impossibilitando não apenas o financiamento público para atividades das OSCs, como também colocando em cheque sua própria legitimidade (ENAP, 2019).

Nesta seara de tensionamentos gerados acerca dessas demandas, compreende-se que os maiores problemas enfrentados pelas administrações públicas, certamente, são àqueles referentes ao sistema penitenciário, aos sistemas de justiça criminal e aos de políticas de segurança pública. As disposições da Lei de Execuções Penais - LEP (Lei 7.210/84), em seu art. 4º, reafirmam que “o Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança”. Ou seja, o Estado deve buscar e construir formas de cooperação com as organizações da sociedade civil, no sentido de enfrentar os dilemas que se vive em termos do sistema penitenciário, justiça criminal e segurança pública.

Sob esse ponto de vista e, atrelando um paralelo ao art. 4º da LEP, confirma-se no Mapa das Organizações da Sociedade Civil¹ que, especialmente, as OSCs em funcionamento no estado do Rio Grande do Sul totalizam 5.5042. Entretanto, as que se destinam ao foco do sistema penitenciário, dos sistemas de justiça criminal e das políticas de segurança pública, reduzem e muito, sendo: 231 Conselhos Comunitários Pró-Segurança Pública - CONSEPRO e 35 Conselhos da Comunidade na Execução Penal.

Tais organizações são protagonistas, a partir de atuações coletivas e intersetoriais, de tecnologias sociais inovadoras que propiciam, frequentemente, o envolvimento da sociedade civil no processo de execução da pena e na reintegração social de pessoas em privação de liberdade e egressas do sistema prisional. Além disso, utilizam como um dos seus instrumentos de captação de fomento, o uso da Lei 13.019/14, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MRSOC, a qual estabelece um novo regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as OSCs para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante execução de atividade, projetos ou acordos de cooperação (ENAP, 2019; MENDONÇA, 2017).

Nessa perspectiva, quando paramos para compreender a definição do *caput* da MRSOC, a qual estabelece a necessidade de “regime de mútua cooperação”, “finalidades de interesse público e reciprocidade”, levanta-se um questionamento sobre a legitimidade das políticas penais apresentarem potencial de mútua cooperação ou interesse público, para que sejam adotadas políticas públicas? Outrossim, quais seriam as contrapartidas do sistema penitenciário e/ou das políticas penais, para que haja mútua cooperação com a OSC ou com a sociedade? Quais serão essas políticas públicas que estão sendo realizadas e qual a sua eficácia?

A nova lei impacta as relações entre poder público e OSC em todo o país. A sua implementação estimula a gestão pública democrática nas diferentes esferas de governo e valoriza as organizações da sociedade civil como parceiras do Estado na garantia e efetivação de direitos. Com a nova lei, as OSC podem ampliar suas capacidades de atuação e incorporar muitas de suas pautas à agenda pública. Além disso, as parcerias com o poder público estão agora amparadas em regras claras e válidas em todo o país, com foco no controle de resultados das parcerias (ENAP, 2019; MENDONÇA, 2017).

Esta dissertação busca ampliar a compreensão sobre o potencial de atuação das OSCs relacionadas ao sistema prisional e apontar evidências para subsidiar a atuação do poder público na execução de políticas que envolvam esta temática.

¹ A respeito, ver: <https://mapaosc.ipea.gov.br/mapa> Último acesso em: 16/08/2022.

As OSCs que atuam na temática supracitada se utilizam de instrumentos a exemplo do MROSC para disponibilizar meios e recursos através de entes subnacionais para uma melhor atuação do sistema prisional, gerando maior controle e segurança à comunidade; executando o cumprimento da pena das pessoas privadas de liberdade; garantindo condições humanizadas; e promovendo a ressocialização e a reintegração social.

Para compreender o potencial de atuação das OSCs no sistema prisional realiza-se a análise dos arranjos institucionais desenvolvidos na implantação da experiência de gestão prisional levada a cabo no Presídio Estadual de Lagoa Vermelha, convertendo a mesma em um estudo de caso no sentido de entender a participação dos diferentes atores e suas correlações.

O estudo do arranjo institucional será realizado a partir do enfoque teórico dos estudos internacionais de Salamon (2002), Lascoumes e Le Galès (2007) e estudos nacionais capitaneados por Ollaik e Medeiros (2011), Pires (2014; 2016; 2016a; 2016b) Gomide e Pires (2014; 2018) e Lotta (2015; 2016; 2019) Lotta e Vaz (2015) Lotta e Favareto (2016). Considera-se que, a partir do movimento para redemocratização do país, se trouxe à luz a ideia de descentralização das políticas públicas como uma das condições para aproximar o Estado dos cidadãos e, portanto, ampliar a democracia.

A partir dos trabalhos de Gomide e Pires (2014) entende-se um arranjo como o conjunto de regras, espaços e processos, formais e informais, que definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica.

Mesmo reconhecendo que o contexto político-institucional fixa limitações (ou oportunidades) à conduta dos atores, não se pode ignorar que eles, por si mesmos, dispõem de variadas possibilidades de manobra, tanto para colaborarem com outros como para resistirem em colaborar. De fato, as diferenças entre os setores (e níveis) governamentais, embora possam fornecer racionalidade para trabalhar em conjunto, também geram resistência (CUNILL-GRAU, 2016). A depender da forma como se configuram esses arranjos, como incluem, articulam e governam a interação entre os atores relevantes, eles podem gerar maiores ou menores capacidades de execução para a política pública em questão (GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES, 2016).

Esta dissertação também intenta, em um de seus objetivos específicos, analisar o arranjo institucional de financiamento do sistema prisional gaúcho presente no Programa de Gestão Prisional, realizado a partir de 2019, no Presídio Estadual de Lagoa Vermelha. Foram levantados dados referentes a receitas e despesas do estado com o sistema penitenciário, bem como indicadores dele no período avaliado. Os dados foram obtidos através de consulta ao banco de dados do Sistema de Finanças Públicas do Estado do Rio Grande do Sul. Estes dados

estão organizados por eixos do mapa estratégico e agregados por ações programáticas. Também se fez consulta ao Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), relativas ao Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).

Os indicadores do sistema penitenciário gaúcho foram obtidos por meio do banco de dados da Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE). Os dados referentes às OSCs foram obtidos por meio da plataforma do Mapa das Organizações da Sociedade Civil, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e dos dados do sistema do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Em um último passo procedeu-se a realização de um estudo de caso, tendo como objeto o Programa de Gestão Prisional desenvolvido no Presídio Estadual de Lagoa Vermelha, entre os anos de 2019 e 2022. Neste se voltou a atenção para os arranjos institucionais construídos sob o protagonismo do Conselho da Comunidade, em parceria com a gestão do Presídio e com as estruturas governamentais. O programa foi implementado no estabelecimento prisional do município de Lagoa Vermelha/RS, visando suprir uma lacuna primordial para a efetiva atuação do respectivo sistema prisional, tendo por base três pilares essenciais: a educação, a capacitação e o trabalho. A referida casa prisional apresentava uma estrutura física defasada, pelo fato de seu ano de construção (1960) e precária manutenção; não contava com escola na qual os apenados pudessem se alfabetizar; não possuía estrutura para atendimento médico aos apenados; e não tinha um pavilhão de trabalho, no qual os apenados pudessem trabalhar para remir suas penas através do trabalho prisional.

O Programa teve como principal responsável por sua execução o Conselho da Comunidade, uma OSC que atua no campo dos direitos humanos, especificamente no desenvolvimento e defesa de direitos e interesses dos apenados e da sociedade. No Brasil, o órgão da Execução Penal responsável por produzir ações nesse sentido é o Conselho da Comunidade. Consagrados na LEP, os Conselhos da Comunidade são órgãos da execução penal fundamentais para a efetivação da democracia e da participação social, conforme previsto na CF 88. Por participação social entende-se a comunicação entre a sociedade e o governo no processo decisório e de gestão das políticas públicas em geral. No contexto da política penal, controle e participação social são todas as ações de vinculação entre os estabelecimentos prisionais e a sociedade de forma mais ampla, seja por meio da participação da comunidade nas rotinas da gestão prisional, seja pela realização, pelos entes e instâncias de controle e

fiscalização, das inspeções judiciais e ministeriais e das visitas de monitoramento legalmente previstas².

Saliento que não se pretende com esta dissertação elaborar uma discussão sobre a qualidade do sistema penitenciário, no que diz respeito aos métodos empregados, formação dos policiais penais e outras questões ligadas a causas e soluções da questão. A qualidade do sistema penitenciário será tratada apenas de forma indireta, a partir dos indicadores da SUSEPE, DEPEN e CNJ, pois são indicadores importantes que evidenciam a realidade do sistema.

Esta dissertação está estruturada em 5 capítulos, além das considerações finais. A introdução, entendida aqui como capítulo 1, apresenta o escopo da dissertação e seu caminho metodológico. O capítulo 2 reflete sobre o Estado e a construção das políticas públicas, destacando as estruturas estatais na produção das políticas e os possíveis avanços na formulação de políticas e sistemas públicos de garantia de direitos, na perspectiva dos direitos humanos.

O capítulo 2 apresenta a relação do Estado com as Políticas Públicas. Neste se traça a perspectiva das estruturas estatais na produção de políticas públicas e se retrata os avanços na formulação de políticas públicas e a criação de sistemas públicos de garantia de direitos na perspectiva dos direitos humanos.

No capítulo 3 realiza-se a descrição das regras formais existentes para as políticas penitenciárias do estado do Rio Grande do Sul. Dessa forma, o capítulo apresenta a estrutura da SUSEPE e descreve sua atuação, como também apresenta o organograma estrutural da atual Secretaria de Justiça e Sistemas Penal e Socioeducativo (SJSPS) e a extinta Secretaria da Administração Penitenciária (SEAPEN) que são responsáveis pela formulação das políticas penitenciárias. Em seguida são apresentados os indicadores orçamentários do Estado para esta temática, sendo utilizado os dados do Plano Plurianual (PPA) e os dados das destinações do FUNPEN. As políticas penais e o papel dos municípios também são abordados neste capítulo, com destaque para (i) política de alternativas penais; (ii) política de atenção às pessoas egressas do sistema prisional; (iii) política de desinstitucionalização de pessoas submetidas à medida de segurança; e (iv) política de participação e controle social das políticas penais por meio do Conselho da Comunidade.

O capítulo 4 se debruça na análise das Organizações da Sociedade Civil em relação às suas tipificações, questões e regramentos formais, em especial, se dedicará ao Conselho da Comunidade o qual teve papel primordial na implementação do estudo de caso. Em seguida

² A respeito, ver: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Conselhos-da-Comunidade.pdf>. Último acesso em: 30/08/2022.

apresenta os aspectos do financiamento público das OSCs no ambiente subnacional, tendo como objeto principal a análise do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, o qual teve papel principal para o financiamento do programa. O final do capítulo é dedicado à elucidação dos instrumentos jurídicos de contratualização da MROSC, utilizados para a realização do presente estudo de caso, sendo (i). termo de fomento; (ii) termo de inexistência; e (iii) acordo de cooperação.

No capítulo 5 dedica-se ao estudo de caso do Programa de Gestão Prisional, a partir da sua formulação, em 2019, até seu término, em 2022. Nessa análise são consideradas a trajetória de construção do programa, a elaboração do projeto de lei e formatação do arranjo institucional e as relações estabelecidas entre os diferentes atores. Procura-se mapear os arranjos de implementação do programa, expondo as interações estabelecidas. Para isso utiliza-se como referência o método de análise em redes sociais (ARS), pois essa abordagem busca evidenciar os padrões de conexão entre os atores, contribuindo para identificar as estruturas relacionais que apresentam diferentes fenômenos sociais, permitindo mapear sistematicamente as redes de conexões informais entre atores distintos. Como base para a metodologia foram utilizadas as seguintes referências: Canato e Bichir (2021), Canato (2017), Massardier (2006), Wasserman e Faust (1994) e Powell e Smith-Doerr (1994). Ainda se tem atenção para as cizânias apresentadas por meio dos coletivos criminais e seu ponto de impacto para o estudo de caso.

Os dados coletados foram analisados, estatística e graficamente, por meio de sociogramas, utilizando o *software* Gephi, embasando as análises e conclusões desta pesquisa, sendo essencial para testar quais atores exerceram funções e coordenação. Também foi realizado revisão de literatura e análise de documentos, legislações e normativas sobre o programa estudado.

Nas considerações finais, são retomados os principais argumentos levantados ao longo da dissertação e apresentada a importância que esta dissertação apresenta na vida desse pesquisador.

Cabe destacar que esta dissertação pretende contribuir com as discussões acerca das mudanças necessárias na construção de políticas penitenciárias, em especial, as gaúchas. Se trata de um grande desafio a ser respondido, que não se esgota em uma dissertação ou em um conjunto de estudos, mas que requer o envolvimento da sociedade e a atuação decisiva do Estado. O aprimoramento da gestão pública é uma das formas de contribuir com a redução da dívida social e com a melhoria das condições de vida da população, em especial, as mais vulneráveis, atuando na resolução de um dos mais importantes problemas sociais enfrentados atualmente, as políticas penais. Contribuir com este debate faz parte da agenda pessoal deste

profissional do sistema prisional gaúcho e, também, do Programa de Pós-Graduação onde se apresenta esta Dissertação.

O Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP), Mestrado, desta egrégia universidade a qual esta dissertação é apresentada, possui uma linha de pesquisa dedicada ao estudo das dinâmicas sociopolíticas e experiências de desenvolvimento. Nesta linha, a agenda de pesquisa ligada às políticas públicas de segurança ainda é incipiente, vindo esta dissertação a ser uma possível contribuição. Na medida em que se realiza o estudo de uma experiência, centrando o foco na participação da sociedade civil, se está dando contribuição para a melhoria do entendimento da “sociedade gaúcha” e de suas dinâmicas de desenvolvimento, outro foco de estudo do PPGDPP. Os desafios, na construção de políticas e experiências que possam trazer luz aos grandes dilemas do Sistema Penitenciário Nacional e Gaúcho, se põem como exigência de Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* que estejam comprometidos com a expansão da cidadania e a garantia de direitos a todos os cidadãos, independente de sua cor, grupo étnico-racial ou condição social.

Postas estas questões introdutórias, o próximo capítulo dá início ao caminho traçado na construção do aporte necessário para realizar o estudo proposto.

2 O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo traz luz as relações estabelecidas por meio do Estado para a consecução de políticas. Destacando os estudos de autores nacionais: Lima; Aguiar; Lui (2021), Lotta (2019), Ciconello (2016), Pires(2016a; 2016b), Arretche (2012), Junqueira (2000), e Inojosa (1998); e internacionais, tais como Lascoumes; Le Galès (2007), que destacam os estudos sobre políticas públicas e intersectorialidade.

A CF 88 restaurou o Estado democrático de direito no país, representando grandes avanços para a formulação de políticas públicas e criação de sistemas públicos de garantia de direitos. Avanços importantes também ocorreram no âmbito do acesso à educação, previdência social e redução da pobreza e desigualdade. De forma semelhante, também instituiu uma série de mecanismos para envolvimento dos atores políticos, econômicos e sociais no processo de gestão de políticas públicas, ao ampliar os instrumentos de controle, participação e transparência nas decisões públicas. Isso, por sua vez, tornou mais complexo o ambiente institucional para a formulação, coordenação e execução de políticas no Brasil (CICONELLO, 2016; PIRES, 2016b).

Nessa perspectiva, as estruturas estatais, assim como a atividade governamental e a produção de políticas públicas, têm se tornado inequivocamente mais complexas nas últimas décadas e cada vez mais há a participação de uma multiplicidade de atores – estatais e não estatais (sociais, econômicos e políticos), os quais participam e interferem nos processos de formulação, implementação e controle das políticas. E nessa pressão para obter respostas em uma realidade complexa, com cidadãos que começam a questionar o exercício de seus direitos, nesse sentido, ganha força a ideia de que são necessários novos arranjos e desenhos de política, capazes de contemplar essa diversidade de atores e articulá-los em prol de soluções complexas (LOTTA, 2019; PIRES, 2016b).

A magnitude dos problemas sociais brasileiros, com todas as suas nuances e complexidades nos remete a uma ideia central de que se trata de um problema complexo ou *wicked problem*³, pois desafia o campo das políticas públicas, requerendo o devido enfrentamento. Haja vista, a intensificação do processo de desvalorização social impõe a adoção de políticas públicas que gerem soluções sólidas e duradouras comprometidas com a transformação definitiva de um quadro marcado pela crescente pauperização e pelo

³ Termo concebido por Rittel e Webber (1973) e destacam os problemas mal definidos e que não há uma resolução definitiva, as partes envolvidas não dispõem de poder para estabelecer as regras para a resolução e as ações geram consequências não previstas, podendo gerar novos problemas.

agravamento da exclusão social. Entretanto, a sociedade tem buscado encontrar espaços de influência através do desenvolvimento de formas variadas de organização social, da abertura de novos canais de participação, de instrumentos e técnicas de gestão social que tornem suas ações mais eficientes e eficazes. A parceria entre Estado e sociedade parece ganhar cada vez mais adeptos em torno da busca de soluções para remover os obstáculos colocados diante da sociedade na luta pela conquista da cidadania plena. Somente a participação consciente possibilita o reconhecimento das relações de interesse e poder que, ocultas ou manifestas, tentam se desenrolar associadas ao processo participativo (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997).

Mesmo considerando as políticas públicas como a tradução da ação do Estado, sabemos que outros atores podem colaborar com a sua formulação e implementação, tais com organizações da sociedade civil, academia, organizações internacionais, entre outros agentes.

As políticas públicas podem ser implementadas na perspectiva dos direitos humanos, tais como a saúde, educação, segurança pública, trabalho, segurança alimentar, assistência social, cultura, entre outros. No entanto, cada política tem sido tratada isoladamente, sem considerar as necessidades dos cidadãos, apesar dessas políticas apresentarem de maneira fragmentada sua solução, a questão é complexa, não dependendo apenas da intervenção de uma das políticas sociais, mas da sua inter-relação (CICONELLO, 2016; SOUZA, 2016; JUNQUEIRA, 1998).

As noções de transversalidade e intersetorialidade contribuem para revelar as lacunas e a insuficiência de capacidades por parte das organizações do Estado em tratar os problemas sociais a partir do reconhecimento de sua complexidade. A superação desses gargalos deveria envolver o estabelecimento de redes de cooperação, mecanismos de articulação e coordenação que permitissem a reflexão dos problemas a partir de seu caráter multifacetado e a produção de ações em políticas públicas (PIRES, 2016b).

A intersetorialidade "é vista como uma articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando ao desenvolvimento social", superando a exclusão social (JUNQUEIRA; INOJOSA, 1997). E a transversalidade deriva da percepção de que uma série de questões sociais contemporâneas e são necessariamente multifacetadas, entrelaçando, por exemplo, aspectos relativos à educação, cuidado à saúde, ação policial ou provisão de assistência social e jurídica, entre vários outros (PIRES, 2016b; LOTTA; VAZ, 2015).

Com a promulgação da CF 88 e a previsão de um capítulo sobre a segurança pública, buscou-se superar o paradigma da segurança nacional para outro de segurança voltada à proteção de direitos e garantias individuais. O texto constitucional, contudo, não definiu

“segurança pública”, o que implicou uma série de discussões sobre a dubiedade do conceito, que poderia estar centrado na ideia de repressão ou de prestação de serviço público voltado ao cidadão. A segurança pública como repressão se refere à missão institucional das políticas de combate à criminalidade segundo estratégias de guerra. É um modelo remanescente do regime militar, e “há décadas, tem sido naturalizado como o único que se encontra à disposição dos governos, não obstante sua incompatibilidade com a ordem constitucional brasileira” (SOUZA NETO, 2009, p. 53). Já a segunda concepção está calcada na ideia de que a segurança é um serviço público a ser prestado pelo Estado, sendo o cidadão o destinatário deste serviço. (SOUZA NETO, 2009).

As políticas públicas que tangem a segurança pública, em especial as penitenciárias, deveriam ser a tradução dos compromissos assumidos pelo Estado e pelos governos – tanto internacionalmente, como por meio da legislação e normas nacionais – com relação à promoção dos direitos. O conjunto de normas e princípios imbuídos no conceito de direitos humanos, devendo ser um dos principais referenciais para a formulação das políticas públicas. Procurando de forma integrada, soluções que remetam às ações e aos saberes próprios de cada política; pois, tratar os cidadãos de um mesmo território e seus problemas de maneira integrada exige um planejamento articulado de ações e serviços. Mas só isso não basta. Esse novo fazer envolve mudanças de valores, da cultura que é refletida nas normas sociais e regras que pautam o agir de grupos e organizações sociais, buscando soluções não apenas no âmbito de uma política, mas de maneira integrada, intersetorial (CICONELLO, 2016; JUNQUEIRA, 2000;1998).

De acordo com Saravia (2006, p. 29), se pode definir uma política pública como:

[...] um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Para que possibilitem o diálogo, e, conjuntamente, os sujeitos possam cooperar e transformar as realidades em que vivem, nas políticas de direitos humanos, em especial, políticas penitenciárias, há a necessidade de formas de decisão que permitam a convergência, as quais tendem a gerar a transformação de objetivos políticos ou enunciados normativos em projetos e ações concretas. No entanto, o que se percebe é a baixa participação dos sujeitos nos espaços públicos de discussão, reflexão e decisão, sendo a população encarcerada aquela mais discriminada, muito antes do encarceramento. Portanto, pode-se dizer que esse é o grande entrave no processo de construção e consolidação da cidadania, pois sem mobilização e

participação não há conquistas, e a cidadania acaba ficando seriamente comprometida (DIAS, 2020; SOUZA, 2016; PIRES, 2016b).

Por isso, é fundamental inovar nos desenhos de processos e nas metodologias de atividades participativas, visando aos objetivos pretendidos e não apenas à reprodução de modos de fazer política cabíveis em outros contextos (SOUZA, 2016; LOTTA; VAZ, 2015; ARRETCHE, 2012; ALMEIDA, 2005; JUNQUEIRA, 1998).

As políticas públicas vêm ganhando destaque, nas últimas décadas, devido às restrições financeiras e políticas que estão sendo impostas aos governos, gerando demandas pela elaboração de políticas públicas eficientes. A busca por soluções à problemas atuais que tangem aos *wicked problems* exigem uma pluralidade de atores, os quais demandam a união de esforços para desenhar estratégias e soluções. A intersetorialidade é constantemente defendida como a forma mais adequada de responder a problemas sociais complexos (JUNQUEIRA, 2000; INOJOSA, 1998).

Segundo Parada (2006, p. 69) uma política pública de excelência deve incluir um amplo processo de participação (comunidade, setor privado, entre outros setores), pois uma política pública de qualidade incluirá diretriz ou conteúdo, instrumentos, mecanismos, definições ou modificações institucionais, e a previsão dos seus resultados.

Para isto, o envolvimento da sociedade civil e a incorporação dos governos locais e estaduais, além de representantes de outras organizações relacionadas aos objetos de intervenção das políticas, tem incidência especialmente nas fases de formulação e avaliação das políticas públicas. A diversidade de atores participantes, inclusive a articulação de atores da sociedade civil em instâncias representativas, é um instrumento de ampliação da participação social, abrindo espaço para reivindicação dos vários setores envolvidos e dando mais visibilidade aos conflitos e às disputas, inclusive àquelas sobre os próprios limites dessa participação.

A CF 88 transferiu um conjunto expressivo de atribuições e competências de implementação para níveis subnacionais de governo, especialmente aos municípios, surgindo um movimento de construção de novas relações entre entes federativos, sendo caracterizados por uma maior complexidade desses novos arranjos por conta do envolvimento de novos atores, para além de entes governamentais, nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (LOTTA; VAZ, 2015).

Considerando implementação como um processo dinâmico e não linear em que atores estatais e não estatais se unem em uma construção coletiva, concertada, coordenada e influenciada por diversos fatores, a perspectiva de análise de implementação que considera

redes de políticas como governança serviu de lente analítica, pois possibilita explicar de que maneira redes influenciam no processo de tomada de decisão e, conseqüentemente, nos resultados da ação (LOTTA, 2019).

No âmbito da sociologia da ação pública, um instrumento constitui um dispositivo simultaneamente técnico e social que organiza as relações sociais específicas entre agentes do poder público e entre estes e os destinatários das políticas. Instrumentos possuem representações e significados que carregam consigo teorias e preconceções sobre os atores cujas relações buscam organizar. Os instrumentos permitem que formas de ação coletiva se estabilizem e façam o comportamento dos atores ser mais previsível e provavelmente mais visível também (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

A identificação desses elementos e sua compreensão são passos importantes para a análise do porquê de algumas ações intersetoriais serem mais bem sucedidas do que outras. Trata-se de um exercício simultâneo de explicitação de coisas já existentes (às vezes ocultas, às vezes não enxergadas sob esse viés) e de criação de coisas novas. Em ambos os casos, tendo em vista melhor organização e processamento das interações entre os atores envolvidos, levando em consideração suas trajetórias, percepções e intenções sobre as políticas nas quais atuam (PIRES, 2016b).

Os problemas sociais ocupam uma posição de destaque na *policy analysis*. Nessa linha, os problemas encontram-se na base dos processos das políticas públicas, cuja função social seria enfrentá-los. Orientando-se para a resolução de problemas, a qual fica bem explícita na perspectiva do ciclo de políticas públicas (LIMA; AGUIAR; LUI, 2021).

Por fim, a controvérsia em torno da definição do problema social relaciona-se com um atributo fundamental, a complexidade. Havendo dois níveis de modelagem: (i) da preocupação ao problema social; e (ii) do problema social ao problema de política pública (LIMA; AGUIAR; LUI, 2021).

O primeiro nível de modelagem diz respeito à mudança de status de uma situação, que passa a ser percebida como coletiva e a demandar uma resposta por meio de recursos da sociedade; o segundo nível enfoca a modelagem que torna os problemas sociais passíveis de serem abordados por meio de ações organizacionais. Enfim, tem-se que a construção social dos problemas é um processo altamente politizado, permeado pela pluralidade de preferências, interesses, ideias e valores sociais, bem como pelas limitações cognitivas e informacionais (LIMA; AGUIAR; LUI, 2021).

Nos estudos sobre políticas públicas, a conexão de problemas, soluções e expectativas, atrela diretamente os processos de formulação, versando sobre as diferentes formas que

assumem. Sobre isso, historicamente, as *policy sciences*⁴ têm focado uma variedade de tipos de formulação de políticas (HOWLETT, 2020). As *policy sciences* constitui uma das abordagens do *policy process*, tendo a *policy design*⁵ como uma abordagem direcionada ao desenvolvimento de soluções para problemas sociais. Nesta abordagem se espera que a solução seja criada com vistas a atingir um dado objetivo, oferecendo a possibilidade de utilização de uma série de ferramentas e instrumentos que podem ser aplicados a diferentes tipos de políticas (LIMA; AGUIAR; LUI, 2021).

Desse modo, entender que objetividade e neutralidade são princípios recorrentemente citados como fundamentais em manuais de organizações multilaterais de fomento, ao ponto que conjecturar que o acesso ao financiamento público, por OSCs as quais atuam no campo dos direitos humanos, especificamente no desenvolvimento e defesa de direitos e interesses, demanda uma compreensão ainda mais apurada acerca das políticas públicas.

Posteriormente, apresenta-se uma visão analítica do sistema penitenciário/RS e como tem sido executado seu processo de gestão, os recursos destinados a essas políticas em especial, apresentar as políticas penais e o seu papel nos entes subnacionais.

⁴ O termo apresentado por Harold Lasswell (1951) e designa o estudo das políticas públicas como uma ciência aplicada e propõe observar as políticas como um processo - *policy process*, ou seja, um conjunto inter-relacionado de estágios, sendo: *inputs* (problemas) e *outputs* (políticas públicas)(LIMA; AGUIAR; LUI, 2021).

⁵ É um instrumental que conecta problemas com soluções, sendo orientado pelo conhecimento e pela lógica, equilibrando objetivos políticos e técnicos (LIMA; AGUIAR; LUI, 2021).

3 SISTEMA PENITENCIÁRIO/ RS: GESTÃO E POLÍTICAS

A análise do sistema penitenciário brasileiro deve ser realizada no conjunto das políticas públicas do país e na estrutura do próprio Estado. Neste conjunto é que se podem visualizar a concepção dominante de Estado; como ele constitui sua estrutura administrativa e seu aparato legal; como são pensadas as políticas públicas; como elas são executadas e avaliadas; entre outros aspectos.

O Sistema de Justiça criminal é uma expressão que designa os arranjos entre as organizações policiais (como a polícia militar e a polícia civil), o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Poder Judiciário e órgãos do sistema penitenciário. O Poder Judiciário exerce funções em todas as etapas da Justiça criminal, seja autorizando procedimentos especiais nas investigações criminais, seja na própria supervisão do cumprimento das penas (a exemplo de prisão, multa e prestação de serviço à comunidade). O Poder Executivo é o responsável pela gestão das polícias e dos estabelecimentos penais (penitenciárias, cadeias públicas ou hospitais de custódia) (FERREIRA 2021; ARAÚJO, 2020).

A pessoa presa no estabelecimento penal fica totalmente dependente de ações estatais e não estatais para acessar serviços públicos como saúde, educação, assistência social, sua sobrevivência (alimentação e moradia) e formas de subsistência (trabalho). O Estado também é legalmente responsável por sua integridade física e moral. Ou seja, a pessoa presa ou seus familiares têm direito à indenização se for comprovado que nada foi feito para evitar lesões corporais, tortura, morte ou suicídio (FERREIRA, 2021).

O Estado é legalmente responsável por atender e zelar pela vida das pessoas que estão presas, o que se torna extremamente complexo em um país como o Brasil, que tem mais de 910 mil pessoas sob custódia. Para garantir padrões mínimos universalmente reconhecidos para a gestão de locais de privação de liberdade, há regras internacionais e nacionais que estabelecem parâmetros que atendam a direitos e garantias de pessoas nesta situação (FERREIRA, 2021).

Os estudos que analisam políticas penitenciárias nacionais destacam as ações pontuais destinadas a minimizar problemas emergenciais, como os repasses de recursos para construção de vagas prisionais. As dificuldades em lidar com a complexidade dos problemas e a marginalização do tema pelos estados restringiram as ações do governo federal, com o ônus adicional de ser responsabilizado perante a comunidade internacional por denúncias de violações a direitos humanos (SALLA, 2003, p. 433).

Políticas prisionais em âmbito estadual se concentram no diagnóstico acerca da necessidade de aprimoramento da gestão penitenciária, imprimindo a este setor um padrão de

racionalidade administrativa compatível com a administração moderna, nos efeitos da política de encarceramento em massa (FERREIRA, 2021). A política penitenciária do Estado do RS, tem como objetivo a reeducação, a reintegração social e a ressocialização do preso, definindo como prioridades a regionalização e a municipalização dos estabelecimentos penitenciários, a manutenção de colônias penais agrícolas e industriais, a escolarização e a profissionalização dos presos.

Deste modo, o capítulo objetiva elucidar o sistema penitenciário gaúcho. Inicialmente analisa a estrutura organizacional da gestão implementada no Estado no período proposto pelo estudo 2019/2022. Posteriormente se debruça nos instrumentos de política orçamentária do Estado, o Plano Plurianual (PPA) 2020/2023 e o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). E por fim, traça um paralelo entre as Políticas Penais e o respectivo papel dos municípios, dando ênfase a atuação do Conselho da Comunidade na execução das políticas penais.

3.1 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

A Secretaria de Justiça e Sistemas Penal e Socioeducativo (SJSPS) é o órgão estadual responsável pela execução administrativa das penas privativas de liberdade e das medidas de segurança, tendo como subordinada a Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE). Nesta seção realizar-se-á a descrição e a análise da estrutura organizacional da atual e da extinta Secretaria de Estado responsável pelo sistema prisional do RS e que foram apresentadas no objeto temporal da dissertação. Também se evidencia a organização dos estabelecimentos prisionais da SUSEPE.

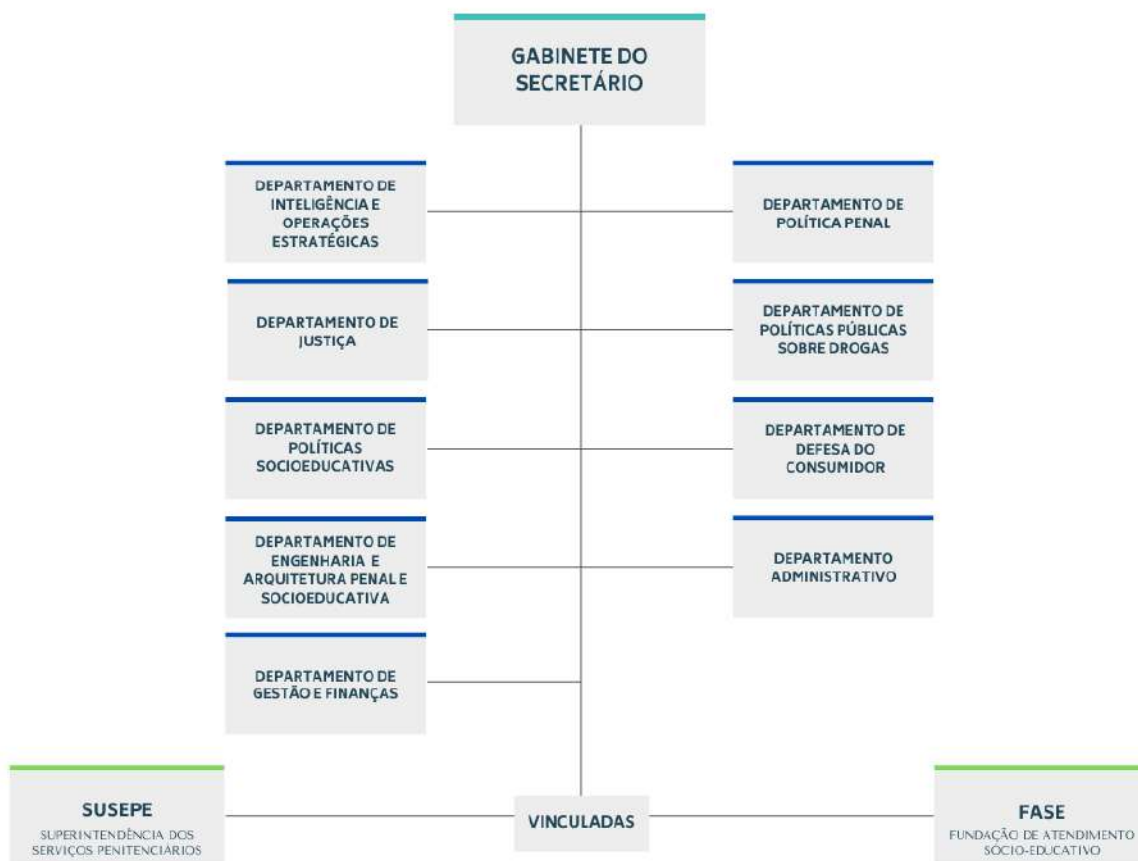
3.1.1 Secretaria de Justiça e Sistemas Penal e Socioeducativo

A SJSPS, criada pela Lei de nº 15.680, de 13 de agosto de 2021, tem como Secretário de Estado, desde sua criação, o Sr. Mauro Hauschild e como atribuições: planejar, propor e coordenar a política penitenciária do Rio Grande do Sul, possibilitando ações efetivas para reintegração social das pessoas privadas de liberdade. Além disso, promove e executa políticas públicas para adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Também é função da Secretaria propor políticas de acesso à Justiça e executar programas de proteção a pessoas e defensores de direitos humanos, além de realizar ações e políticas públicas de prevenção ao tráfico de pessoas e ao trabalho escravo. A execução de ações preventivas para a proteção dos direitos do consumidor e a promoção de políticas para

assentamento e regularização fundiária à população indígena também fazem parte das atribuições da pasta. A figura 1 apresenta a estrutura organizacional da Secretaria.

Figura 1 – Estrutura Organizacional da SJSPS, conforme Lei nº15.680/2021.



Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Importante destacar que a SUSEPE está vinculada a SJSPS, podendo refletir diretamente na qualidade dos serviços prestados, haja vista, os servidores destinados a referida Secretaria de Estado terem uma demanda elevada de trabalho, não tendo somente as políticas prisionais como escopo principal. Para se compreender quais são as atividades exercidas por cada departamento descreve-se, abaixo, as atribuições destinadas aos respectivos setores e órgãos inseridos na estrutura da Secretaria.

Esta compreensão da gestão prisional como uma gestão voltada para a garantia de direitos e pertencente a um conjunto mais amplo de políticas, cuja finalidade principal seja a promoção do desenvolvimento humano e social, mobilizando os diferentes atores e garantindo o desenvolvimento de uma democracia substantiva, que reconheça e assegure a participação de todas as pessoas, mesmo aquelas privadas de liberdade, na construção de um sentido amplo de cidadania (BRASIL, 2020). Abaixo as atribuições dos departamentos da SJSPS.

Quadro 1 - Atribuições dos departamentos da SJSPS.

Setor/ Órgão	Atribuições
Gabinete do Secretário	Ao Gabinete do Secretário compete: i. prestar assessoramento ao Secretário de Estado no desempenho de suas atividades políticas, sociais e administrativas, incumbindo-se do preparo do seu expediente pessoal; ii. organizar e controlar a pauta de audiências do Secretário do Estado, seus despachos, viagens e eventos; iii. elaborar, redigir e receber a documentação e mensagens eletrônicas afetas ao gabinete; iv. elaborar, redigir e receber convites e pedidos de agenda dirigidos ao gabinete; v. coordenar e supervisionar as atividades de apoio administrativo necessárias ao desenvolvimento do gabinete, bem como a estrutura para o apoio a sua segurança pessoal.
Departamento de Política Penal	Ao Departamento de Política Penal compete: i. planejar, coordenar e executar as atividades relativas à implantação de políticas públicas penais no sistema penitenciário; ii. promover a articulação com os demais Órgãos da Execução Penal e instituições do Sistema de Justiça Criminal; iii. participar do planejamento e gestão da política penal do Estado, executando ações de prevenção da reincidência; iv. planejar e promover a Política de Gestão das unidades penitenciárias, bem como, desenvolver ações que qualifiquem os instrumentos de gestão do sistema penitenciário; v. atenção à saúde e qualidade de vida do servidor, junto à SENASP/MJSP, além de desenvolver ações de sensibilização à causa penitenciária, tais como a participação na implantação dos Escritórios Sociais, ampliação do número e qualificação das CIAPs (Centrais Integradas de Alternativas Penais), fomento a criação das APACs (Associação de Proteção e Assistência aos Condenados); vi. gestão, junto ao DEPEN/MJSP, das políticas de atenção às mulheres e grupos específicos, saúde, educação e trabalho prisional, dentre outras iniciativas visando a inclusão de pessoas presas e egressas na sociedade, buscando minimizar os efeitos da estigmatização e contribuindo para retorno ao convívio social de maneira produtiva e positiva.
Departamento de Políticas Públicas sobre drogas	Ao Departamento de Políticas Públicas sobre drogas compete: i. promover ações que contribuam para a inclusão social do cidadão, reduzindo os riscos de envolvimento com drogas; ii. promover a educação e a socialização do conhecimento sobre drogas no Estado; e iii. promover políticas de prevenção, orientar as famílias de usuários e auxiliar na reinserção de dependentes químicos na sociedade.
Departamento de Políticas Socioeducativas	Ao Departamento de Políticas Socioeducativas compete: i. promoção da cidadania; ii. inclusão social; iii. redução da reincidência infracional; e iv. segurança pública cidadã.
Departamento de Defesa do Consumidor	Ao Departamento de Defesa do Consumidor compete: i. esclarecer, conscientizar, educar e informar o cidadão sobre seus direitos e deveres enquanto consumidores; ii. orientar, receber, analisar e encaminhar reclamações, consultas e denúncias de consumidores; iii. fiscalizar preventivamente os direitos do consumidor e aplicar as sanções, quando for o caso; e

	iv. facilitar o exercício da cidadania por meio da divulgação dos serviços oferecidos.
Departamento Administrativo	Ao Departamento Administrativo compete: i. administrar e gerir o conjunto de atividades que dão suporte às ações da Secretaria, em consonância com as diretrizes e prioridades estabelecidas para o órgão, em matéria de pessoal, patrimônio e serviços; ii. promover convênios, acordos, contratos e ajustes com órgãos públicos e entidades privadas nacionais e estrangeiras para suprir as necessidades geradas pelas diversas áreas da Secretaria; iii. articular e integrar a execução das atividades desta Diretoria com os demais órgãos setoriais da Secretaria e outros órgãos públicos estaduais, federais e municipais; iv. auxiliar na elaboração de propostas orçamentárias; v. acompanhar e controlar a execução do orçamento-programa pertinente a Secretaria.
Departamento de Inteligência e Operações Estratégicas	Ao Departamento de Inteligência e Operações Estratégicas compete: i. dirigir, planejar, coordenar, controlar, avaliar e orientar as atividades de inteligência; ii. supervisionar as operações de inteligência e contrainteligência; iii. planejar, coordenar, integrar, orientar e supervisionar, como agência central; iv. coordenar as atividades de atualização Doutrinária; v. subsidiar a definição do plano nacional de inteligência e da atualização da Doutrina de Inteligência e sua forma de gestão, o uso dos recursos e as metas de trabalho; vi. promover, com os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência, o intercâmbio de dados e conhecimentos, necessários à tomada de decisões administrativas e operacionais; vii. propor ações de capacitação relacionadas com a atividade de inteligência, em parceria com a Escola de Serviços Penais e com outros órgãos e instituições, no Estado ou País; viii. desenvolver, acompanhar, avaliar e apoiar projetos relacionados com a atividade de inteligência; ix. elaborar estudos e pesquisas para o aprimoramento das atividades de inteligência e de enfrentamento ao crime organizado; x. planejar, supervisionar e executar ações relativas à obtenção e à análise de dados para a produção de conhecimentos de inteligência destinados ao assessoramento da Secretaria; xi. acompanhar as atividades operacionais demandadas pelo Departamento e executadas por suas instituições vinculadas que envolvam a aplicação de instrumentos e mecanismos de inteligência; e xii. fomentar a integração e a cooperação entre os órgãos de inteligência de suas instituições vinculadas, em articulação com os órgãos integrantes do sistema de inteligência, em âmbito estadual e nacional.
Departamento de Justiça	Ao Departamento de Justiça compete a implementação das seguintes Políticas: i. programas de Proteção à vida: - Programa Estadual de Proteção, Auxílio e Assistência a Testemunhas Ameaçadas; - Programa de Proteção a Crianças e Adolescente Ameaçados de Morte; ii. programas de acesso à justiça e garantia de direitos, incumbe ao Departamento a gestão, execução e monitoramento: - Justiça Restaurativa; - assentamento e Regularização fundiária à População Indígena; - atendimento à população de Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas; e - enfrentamento ao trabalho escravo.

Departamento de Engenharia e Arquitetura Penal e Socioeducativa	Ao Departamento de Engenharia e Arquitetura Penal e Socioeducativa compete: i. Planejar, projetar e executar obras para construção de novas unidades prisionais e novas unidades socioeducativas; ii. Gerenciar os projetos estratégicos do Acordo de Resultados; iii. Supervisionar demais projetos e obras de reformas; e iv. Adaptação e conservação das unidades prisionais e socioeducativas existentes.
Departamento de Gestão e Finanças	Ao Departamento de Gestão e Finanças compete: i. Organizar, coordenar e acompanhar a elaboração das propostas orçamentárias anuais, segundo as diretrizes governamentais e as prioridades da Secretaria; ii. Assessorar o Secretário de Estado nas questões relacionadas à gestão orçamentária e financeira da Pasta e de seus órgãos vinculados; iii. Realizar a interlocução com os órgãos de gerenciamento das finanças estaduais, em nome da Secretaria dos órgãos integrantes da estrutura da Secretaria; e iv. Supervisionar, coordenar e acompanhar os atos de programação e execução orçamentária dos órgãos integrantes da estrutura da Secretaria.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados institucionais da SJSPS⁶ (2022).

Nota-se que a referida secretaria apresenta como escopo principal atividades vinculadas, principalmente, ao que atina aos direitos humanos, não tendo foco direcionado especialmente para políticas penitenciárias, ou seja, construção e manutenção de presídios e suas atividades, mas sim políticas penais, focando na socialização desse apenado em atividades de reinserção na sociedade. Desse modo, a próxima subseção apresenta como eram as atividades da extinta SEAPEN.

3.1.2 Secretaria da Administração Penitenciária

A Secretaria da Administração Penitenciária (SEAPEN), criada pelo Decreto nº 54.677, de 25 de junho de 2019, teve como Secretário de Estado, desde sua criação até sua extinção, o Sr. Cesar Faccioli, apresentando como áreas de competência o descritivo do art. 2º, sendo:

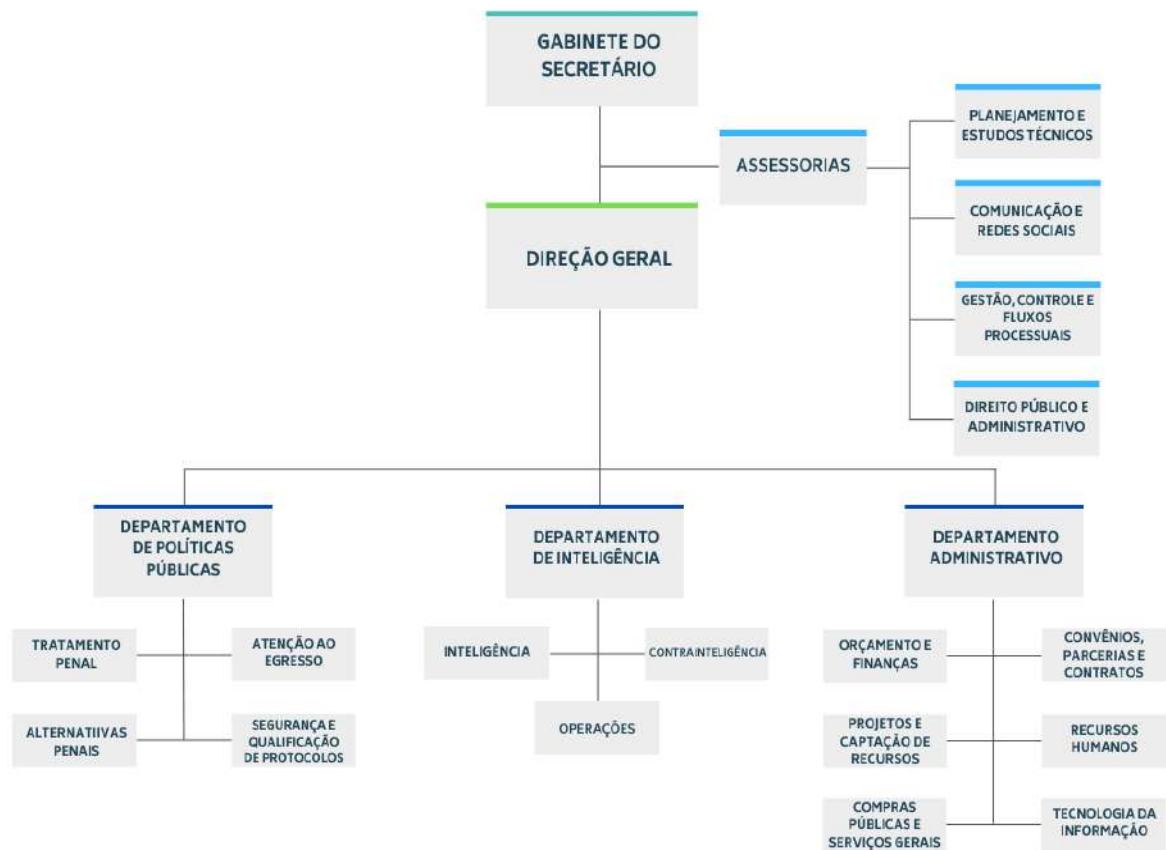
- I - planejar, propor e executar a política penitenciária do Estado do Rio Grande do Sul;
- II - organizar, administrar, coordenar, inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos prisionais, assegurando o controle por parte do Estado;
- III - acompanhar e fiscalizar o cumprimento de penas privativas de liberdade e de prestação de serviços à comunidade;
- IV - promover a elevação da escolaridade e o ensino profissionalizante dos presos;
- V - desenvolver políticas de qualificação profissional dos sentenciados e estimular o oferecimento de trabalho remunerado;
- VI - planejar, formular, normatizar e executar ações, programas e projetos específicos no sistema prisional para assegurar o retorno e a reinserção social dos apenados, supervisionando os programas de assistência aos reclusos e a seus familiares;
- VII - realizar pesquisas criminológicas e a classificação dos condenados;

⁶ A respeito, ver: <https://sjsp.rs.gov.br/departamentos>. Último acesso em: 22/09/2022.

- VIII - realizar os estudos de programas das necessidades de obras novas;
- IX - projetar e executar obras de reforma, adaptação e conservação dos prédios e dependências da rede penitenciária;
- X - propor ações para a biometria e a identificação documental dos custodiados; e
- XI - fomentar a efetivação da interoperabilidade com os sistemas da União, de outros Órgãos e Poderes.

Como se observa, a SEAPEN apresenta como mote principal as políticas penitenciárias, apresentando um grande contraste em relação a atual secretaria. Outro ponto que há de destaque é o número menor de servidores que atuam nesta respectiva, pois houve uma destinação de servidores da SUSEPE e de outros órgãos que atuavam cedidos, recebendo por funções gratificadas. A seguir, a estrutura organizacional da Secretaria.

Figura 2 – Estrutura Organizacional da SEAPEN, conforme decreto nº54.677/2019.



Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Destaca-se a presença das assessorias nesta estrutura organizacional, diferente da atual secretaria, em especial, planejamento e estudos técnicos, pois nesta secretaria se contava com servidores de Políticas Públicas e Gestão de Governo (PPGG), sendo um grande diferencial para a referida secretaria, destaca-se também que as diferentes visões exercidas pelas secretarias

impactaram diretamente para a existência do estudo de caso desta dissertação, como será visto posteriormente.

Em relação às competências dos órgãos integrantes, conforme preconiza o decreto nº 54.677/2019 em seu art. 4º, o qual descreve:

Art. 4º A estrutura interna e as respectivas competências dos órgãos integrantes da Secretaria da Administração Penitenciária – SEAPEN, serão regulados por Regimento Interno, proposto pelo Titular da Pasta a ser aprovado pelo Decreto do Governador do Estado.

Tais informações não foram encontradas, sendo realizado devida pesquisa do tema no site do Diário Oficial do Estado do RS – DOE, sendo especificado as datas de publicação 26/06/2019 até sua extinção em 30/04/2021, entretanto, ao que há de notar que a última data referida, houve a substituição de Secretários de Estado, sendo: Cesar Faccioli – SEAPEN por Mauro Hauschild – SJSPS, porém percebe-se a publicação⁷ da nova Secretaria no DOE somente em 13/08/2021, fazendo com que a SUSEPE ficasse à deriva nesses meses.

3.1.3 Superintendência dos Serviços Penitenciários

A Superintendência dos Serviços Penitenciários⁸ (SUSEPE) é um órgão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul que, inicialmente, era vinculada à Secretaria da Segurança Pública. Estruturada pela Lei nº 5.745, de 28 de dezembro de 1968, é responsável por planejar e executar a política penitenciária do Estado, vindo a substituir os extintos Departamentos dos Institutos Penais. A SUSEPE surgiu da desvinculação administrativa das prisões da Polícia Civil, após o movimento nacional de criminalistas, penitenciários e defensores da humanização da execução das penas privativas de liberdade, que almejavam a ressocialização dos presos, fato esse pioneiro no Brasil. Com isso, o trabalho prisional passa a ser o foco nesse novo conceito, deixando de ser visto como forma de punição e estabelecendo-se como um direito de todo recluso.

A população prisional⁹ do estado do Rio Grande do Sul é de 43.467 presos, sendo 40.928 homens e 2.539 mulheres. Percebe-se a predominância absoluta de homens. Para cada mulher apenas um equivalente de 17 homens.

⁷ A respeito, ver: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=580670>. Último acesso em: 22/09/2022.

⁸ A respeito, ver: <https://www.susepe.rs.gov.br>. Último acesso em: 22/09/2022

⁹ Fonte: Departamento de Segurança e Execução Penal – SUSEPE. Atualizado em 22/09/2022.

Os dados indicam que grande parte das apenadas ingressam ao sistema prisional pelo fato de acompanharem seus cônjuges na prática de delitos. Ressalta-se os índices de retorno ao sistema prisional, que são extremamente altos (70,7%), sendo na faixa de 71,4% para homens e 58,3% para mulheres, esses dados evidenciam o grau de êxito que o sistema penitenciário apresenta na ressocialização de seus apenados.

Tomando como referência a faixa etária dos presos, no sistema penitenciário gaúcho, os dados evidenciam concentração em ambos os sexos, da população carcerária nas faixas etárias de 18 a 34 anos (64% para homens e 52% para mulheres), com reduzida presença de pessoas acima dos 60 anos.

Outro aspecto importante a destacar refere-se à opção religiosa da população carcerária. Sendo o Brasil um Estado laico, as administrações prisionais devem se pautar por este princípio para permitir a realização de cultos e manifestações religiosas.

Sendo constatado que, apesar da grande disseminação da religião evangélica nos presídios gaúchos, existe uma prevalência de presos que se intitulam como sendo católicos: 18.037 homens e 1.049 mulheres, haja vista que esse processo de identificação é realizado quando o preso (homem ou mulher) ingressa ao sistema. Essa identificação também pode estar ligada a uma predominância histórica da religião católica no RS, desde o processo de colonização por descendentes de europeus, a partir da segunda metade do século XIX.

O grau de instrução escolar dos presos(as) do sistema penitenciário gaúcho é outro fator relevante para a gestão do sistema, especialmente no que tange a realização de atividades de alfabetização, criação de bibliotecas, livros para a leitura, cursos de formação e profissionalizantes, entre outros. Percebe-se a predominância absoluta da população com ensino fundamental incompleto (59,94% homens e 52,18% mulheres) e reduzidos índices de ensino médio completo (3,55% homens e 1,42% mulheres) e superior incompleto (2,32% homens e 0,98% mulheres) e completo (1,42% homens e 0,41% mulheres), esses dois últimos dados apresentam o público feminino tendo menos acesso ao ensino superior, podendo ser analisado ao fato de o Sistema indicar características de um machismo estrutural¹⁰ muito característico da sociedade gaúcha como um todo.

No que se refere à cor, evidencia-se que a população carcerária gaúcha, de ambos os sexos, é predominantemente branca (65,38% para homens e 66,37% para mulheres), denotando

¹⁰ Se baseia na construção, organização, disposição e ordem de elementos que compõe o corpo social, dando sustentação à dominação patriarcal, enaltecendo valores constituídos como “masculinos” em direto e desproporcional detrimento dos valores constituídos “femininos” em todas as suas manifestações, em especial na mulher e nas sexualidades não heteronormativas (HINTZE, 2022).

outro diferencial em relação a grande parte do país, no qual predomina população negra ou parda. Fato este que também possui íntima relação com o processo de colonização do RS por descendentes de europeus, especialmente os não-ibéricos. A projeção das políticas do sistema prisional gaúcho precisa ter presente o sistema de cotas ou programas sociais que tenham como critério prioritário a questão étnico-racial, pois cerca de 12% da população carcerária que se declara preta. Porém, os desafios tornam-se mais complexos, pois implicam em múltiplos critérios que abrangem não apenas a questão da cor, mas também de escolarização formal, de renda e de acesso aos direitos básicos de cidadania.

Em relação ao objeto de estudo deste ensaio que é o PELV, cabe contextualizar que o mesmo recebe apenados de 03 Varas de Execuções Criminais (VECs), sendo: Lagoa Vermelha, Sananduva e São José do Ouro; Sendo responsáveis por uma abrangência territorial na esfera criminal sendo em 15 municípios¹¹- Lagoa Vermelha, Capão Bonito do Sul, Caseiros, Ibiaraíaras, Muliterno, Sananduva, Ibiaçã, Paim Filho, São João da Urtiga, São José do Ouro, Barracão, Cacique Doble, Machadinho, Santo Expedito do Sul e Tupanci do Sul.

Quando se olha a proporção de presos por VEC que são custodiados no EP percebe-se uma predominância absoluta da Vara de Lagoa Vermelha (76% dos apenados), seguido pela de Sananduva (13%) e São José do Ouro (11%). Grande parte disso atrela-se ao fato desta possuir municípios mais populosos na relação com as demais. Esta observação da origem do apenado também é importante para observar o fator migratório e a proximidade territorial das famílias deles para estar próximo do estabelecimento.

Retomando a especificidades da SUSEPE, a rede prisional administrada por ela compreende unidades classificadas por albergues, penitenciárias, presídios, colônias penais e institutos penais, acolhendo presos dos regimes aberto, semiaberto e fechado. Os presídios são subordinados às Delegacias Penitenciária Regionais – DPR que, no RS, ao total, são 10: 1ª DPR - Vale dos Sinos e Litoral; 2ª DPR - Região Central; 3ª DPR - Missões e Noroeste; 4ª DPR - Alto Uruguai; 5ª DPR - Sul; 6ª DPR - Campanha; 7ª DPR - Serra; 8ª DPR - Vale do Rio Pardo; 9ª DPR - Carbonífera; e 10ª DPR – Porto Alegre.

A guisa de compreender um pouco mais como está estruturada, abaixo descrever-se-á a estrutura organizativa do órgão, este que é responsável pela atividade fim do apenado, ou seja, tudo que seja relacionado a sua permanência em custódia.

¹¹ A respeito ver: <https://www.tjrs.jus.br/novo/institucional/1o-grau/comarcas-e-municipios-jurisdicionados>. Acesso em: 20 nov. 2022.

Figura 3 – Estrutura Organizacional da SUSEPE, conforme decreto nº48.278/2011



Fonte: elaborado pelo autor (2022).

A previsão das Regras Mínimas da ONU - Regras de Nelson Mandela, estabelece que a função penitenciária constitui um serviço social de grande importância, determinando:

[...] necessário que os membros trabalhem com exclusividade como funcionários penitenciários profissionais, tenham a condição de funcionários públicos e, portanto, a segurança de que a estabilidade em seu emprego dependerá unicamente da sua boa conduta, da eficácia do seu trabalho e de sua aptidão física. A remuneração do pessoal deverá ser adequada, a fim de se obter e conservar os serviços de homens e mulheres capazes. Determinar-se-á os benefícios da carreira e as condições do serviço tendo em conta o caráter penoso de suas funções (Regra 46 – 3).

Desta forma, deve-se compreender as atribuições destinadas aos respectivos setores e departamento inseridos na estrutura da SUSEPE.

Quadro 2 - Atribuição de setores e departamentos da SUSEPE.

Setor/Departamento	Atribuições
--------------------	-------------

Gabinete do Superintendente	Ao Gabinete do Superintendente compete: i. compete assistir o titular do Órgão em sua atividade política, social e administrativa, bem como em assuntos específicos da área prisional; e ii. Assessoria Jurídica, Assessoria de Comunicação Social e Divisão de Controle interno integram o Gabinete.
Superintendência Adjunta	À Superintendência Adjunta compete: i. exercer atividades de coordenação, orientação, acompanhamento e controle, especialmente no que concerne ao desenvolvimento dos programas e das ações do respectivo Órgão, independentemente de outras atribuições que lhe forem delegadas.
Corregedoria-Geral do Sistema Penitenciário	À Corregedoria-Geral do Sistema Penitenciário compete: i. verificar o trabalho desenvolvido em todos os setores, serviços e atividades dos estabelecimentos prisionais, com vista à regularidade funcional das unidades que integram sua estrutura organizacional, bem como realizar correções e visitas de inspeção nos referidos estabelecimentos.
Escola do Serviço Penitenciário	À Escola do Serviço Penitenciário compete: i. formação, especialização e o aperfeiçoamento de servidores e de candidatos a cargos ou funções lotados na SUSEPE.
Departamento de Segurança e Execução Penal	Ao Departamento de Segurança e Execução Penal compete: i. planejar, coordenar, orientar e supervisionar políticas e ações de inteligência e de controle legal, de segurança, operações, escoltas e custódias, bem como o funcionamento dos estabelecimentos prisionais
Departamento de Tratamento Penal	Ao Departamento de Tratamento Penal compete: i. planejar, coordenar, orientar e supervisionar políticas e ações de saúde física e mental, assistência psicossocial e jurídica, educação, capacitação profissional, cultura, esporte e lazer das pessoas privadas de liberdade, bem como outros julgados convenientes e necessários.
Departamento de Planejamento	Ao Departamento de Planejamento compete: i. planejar, coordenar, orientar e controlar a execução das ações envolvendo a realização de estudos e projetos, realizar o acompanhamento e a prestação de contas de convênios e contratos de repasse, estabelecer sistemas, normas, procedimentos e rotinas de trabalho com vistas à racionalização, modernização e integração de atividades.
Departamento de Engenharia Prisional	Ao Departamento de Engenharia Prisional compete: i. realizar estudos, projetos técnicos e controle das obras de construção, ampliação, reforma, recuperação e conservação dos prédios e estabelecimentos prisionais; e
Departamento Administrativo	Ao Departamento Administrativo compete: i. orientar, dirigir e executar atividades de pessoal, finanças e atividades auxiliares, estabelecer diretrizes para políticas de informática e padrões de documentação de sistema de segurança de manutenção e comunicação de dados, e executar outras atividades correlatas atribuídas pelo Superintendente.

Fonte: Elaborado pelo autor, conforme decreto nº48.278/2011 (2022).

O quadro acima apresenta como a SUSEPE se estrutura para gerenciar o sistema penitenciário gaúcho e esclarece que os estabelecimentos prisionais têm como chefia direta as delegacias penitenciárias regionais e que estas são subordinadas à estrutura apresentada acima.

E para que essa estrutura funcione são demandados, a cada governo eleito, seu plano orçamentário que regimenta os investimentos no setor, como será detalhado na próxima seção.

3.2 PPA 2020/2023 – SISTEMA PENITENCIÁRIO/RS

O PPA¹² do RS é dividido em 04 eixos temáticos, sendo: eixo estado sustentável, eixo governança e gestão, eixo sociedade com qualidade de vida¹³ e eixo desenvolvimento empreendedor. A elaboração ocorreu durante o primeiro semestre de 2019 e originou a Lei 15.326, de 1º de outubro de 2019. Desde o início da sua vigência, em janeiro de 2020, o Plano passou a ser acompanhado quadrimestralmente através da inserção de informações pelos órgãos no Sistema de Planejamento e Orçamento – SPO, o mesmo utilizado para a elaboração do PPA. Sua elaboração é realizada durante o primeiro ano de gestão e, uma vez aprovado, passa a valer a partir do segundo ano até o primeiro ano do mandato seguinte. Conforme o § 1º. do artigo 165 da CF 88, o PPA deve conter as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as despesas relativas aos programas de duração continuada (PERES, 2007).

Para assegurar o cumprimento do que foi previsto no orçamento, não apenas em termos quantitativos, mas também se as metas físicas dispostas no PPA estão sendo alcançadas e se o que foi programado está de acordo com as necessidades de cada área, o acompanhamento da execução orçamentária é fundamental (PERES, 2007).

Como o processo de planejamento é dinâmico, sempre que necessário, ao longo do período de execução do Plano, ocorrem os processos de revisão, com o objetivo de atualizar e adequar o planejamento das ações dos órgãos do Estado promovendo ajustes, correções e melhorias nos programas que compõem o PPA.

O PPA 2020/2023, estabelece como principal objetivo em relação ao sistema prisional: “Redução da superlotação do sistema prisional, promovendo um ambiente digno e adequado ao cumprimento da pena na sua ampla dimensão, de retribuição e efetiva ressocialização, reduzindo os índices reincidência.”. Para isso, foram estabelecidas metas físicas e financeiras, apresentadas na tabela 1:

¹² A respeito, ver: <https://planejamento.rs.gov.br/plano-plurianual>. Último acesso em: 22/09/2022.

¹³ Nesse eixo está incluído a Ação Programática: Adequação e Modernização do Sistema.

Tabela 1 – PPA 2020/2023 – Sistema Penitenciário/RS

Ação Programática	Adequação e Modernização do Sistema Prisional
Órgão Coordenador	SEAPEN - 2020 / SJSPS 2021-2022
Resultado Esperado	Redução da superlotação do sistema prisional, promovendo um ambiente digno e adequado ao cumprimento da pena na sua dupla dimensão, de retribuição e efetiva ressocialização, reduzindo os índices de reincidência.

Valor (R\$1,00)	1.058.670.815
Despesa Corrente	999.895.415
Despesa de Capital	58.775.400

Indicador de Resultado	%	Valor mais recente	Valor desejado
Índice de Retorno		71,4	66
Taxa de redução de presos excedentes no sistema prisional		2,26	-30,92

Iniciativa	Descrição	Unidade de Medida	Previsto 2020 - 2023	2020	2021	2022	Realizado Acumulado
Geração de vagas qualificadas no Sistema Prisional	Redução da superlotação através da construção de novos presídios, da recuperação e da ampliação das estruturas existentes, além da ampliação de vagas com o uso da monitoração eletrônica.	R\$ 1,00	86.742.945,00	1.977.731,02	14.930.182,28	-	16.907.913,30
Implantação de Centrais de Alternativas Penais	Apoiar a implementação de Centrais de Alternativas Penais, em parceria com o Judiciário e o Ministério Público buscando novas formas de cumprimento de penas de forma a diminuir as taxas de reincidência e reverter a política de encarceramento.		0	0	0	-	0,00
Melhoria das edificações prisionais existentes e novas construções para suprir a carência de vagas prisionais	Apoio na elaboração de projetos de arquitetura e/ou engenharia e planilha orçamentária para construção de novas edificações ou equipamentos, adequação às normas de acessibilidade e Plano de Prevenção e Proteção Contra Incêndio, conforme Decreto nº 54.525/2019, Fiscalização da execução de obras com recursos financeiros obtidos pela SEAPEN e outros órgãos demandantes		0	0	0	-	0,00
Promoção do caráter educativo da pena	Ampliação da oferta de estudo, capacitação profissional e vagas de trabalho prisional e prestação de assistência social, jurídica e psicológica ao preso, visando sua ressocialização.		4.400.000	20.946,02	400.282,53	-	421.228,55
Qualificação e inovação tecnológica do Sistema Prisional	Aumento da implantação de audiências por videoconferência nas casas prisionais, identificação biométrica, proposta de nova legislação, estimulando o uso da monitoração eletrônica nas progressões de regimes.		90.300.000,00	11.531.873,30	24.599.730,71	-	36.131.604,01
Tratamento e assistência ao apenado	Promover o tratamento e a assistência ao apenado, bem como prover os meios necessários para manutenção e funcionamento do sistema prisional.		877.227.870,00	213.276.264,05	236.861.496,94	-	450.137.760,99

Produto	Unidade de Medida	Previsto 2020 - 2023	2020	2021	2022	Realizado Acumulado
Casa modelo APAC implantada	unidade	5	1	0	-	1,00
Vaga prisional gerada		5.000	872	0	-	872,00
Central de Alternativa Penal apoiada	%	100	76	10	-	86,00
Obra fiscalizada e concluída com Termo de Recebimento Provisório (TRP)	m2	56.000	0	0	-	0,00
Projeto de arquitetura e/ou engenharia elaborado		56.000	0	0	-	0,00
Preso condenado estudando	%	7	6,6	3,35	-	9,95
Preso condenado trabalhando		35	38,9	7,6	-	46,50
Estabelecimento prisional com identificação biométrica implantada		100	88,84	3,36	-	92,20
Estabelecimento prisional com videoaudiência implantada	unidade	30	98	0	-	98,00
Tornezeira eletrônica disponibilizada		10.000,00	10.159,00	1.101,00	-	11.260,00
Estabelecimento prisional mantido	%	100	100	100	100	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Relatórios de Avaliação 2020/2021 e as alterações por Decreto (2022).

Importante destacar e apontar alguns indicadores que merecem atenção, principalmente para contextualizar o objeto de estudo nessa dissertação, como também para identificar os caminhos em que o Estado tem se norteado no âmbito de políticas penitenciárias.

Cabe apontar que os dados utilizados nesta dissertação são relativos ao período de início e término do estudo de caso, sendo 2019/2022, entretanto o objeto de estudo teve sua formulação inicial o final do ano de 2019, sendo considerado, deste modo, os anos de 2020, 2021 e 2022 como foco da análise.

A iniciativa, Geração de vagas qualificadas no Sistema Prisional, a qual se apresenta com a seguinte redação na descrição – Redução da superlotação através da construção de novos presídios, da recuperação e da ampliação das estruturas existentes, além da ampliação de vagas com uso da monitoração eletrônica – apresenta, nos anos analisados, o investimento de cerca de 20% do previsto do PPA. Entretanto, o que se nota neste tópico, que a política adotada foi somente para a criação de vagas por meio de tornozeleira, porém quando se trata de ampliação de vagas por meio de construção/reformas e afins o Estado se manteve inerte.

Referente às melhorias das edificações prisionais existentes e novas construções para suprir a carência de vagas prisionais, constata-se uma inércia total do Estado, pois não foi previsto nenhuma ação que atina à melhoria nessas edificações, frisando que, atualmente, existem cerca de 112 estabelecimentos prisionais. Outro dado alarmante é o de que 95% dos estabelecimentos não possuem Plano de Prevenção e Proteção contra Incêndio. Cabe apontar também que estes estabelecimentos necessitam de manutenção constante, principalmente em relação a superlotação que o sistema está acometido, refletindo diretamente em questões hidráulicas e elétricas. A guisa de exemplificar essa questão se pode ter presente a conta de água do maior presídio do RS que chega a mais de 1 milhão de reais por mês¹⁴.

A Promoção do caráter educativo da pena – ampliação da oferta de estudo, capacitação profissional e vagas de trabalho prisional e prestação de assistência social, jurídica e psicológica ao preso – mostram os dados ainda muito aquém de serem realizados conforme previsto, atrelando o baixo desempenho a falta de interesse das administrações dos estabelecimentos prisionais em promover educação, alega-se, o baixo efetivo funcional como uma das razões, e em relação aos atendimentos técnicos (assistência social, jurídica e psicológica) que são realizados por servidores da SUSEPE, mostra uma ação quase inócua, em razão da falta de servidores públicos.

¹⁴ A respeito ver: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2017/08/consumo-de-agua-no-presidio-central-custa-r-1-1-milhao-por-mes-9860063.html> Acessado em: 17/11/2022.

As vagas prisionais geradas mostram que, em relação ao previsto, se concretizaram somente cerca de 18%, sendo quase uma equação óbvia, pois os dados demonstram não haver provisionamento para este fim e, acima de tudo, os anos de 2020/2021 apresentarem resultados inócuos, no que tange à ampliação do sistema, pois tiveram como foco a utilização de tornozeleiras.

Obra fiscalizada e concluída, com Termo de Recebimento Provisório e Projeto de arquitetura e/ou engenharia elaborados, apresentam como meta 56.000 m² de construção. Entretanto, o que se constata a partir dos dados de 2020/2021, foram entregues 0 m², mostrando claramente uma ineficiência do setor de engenharia da SUSEPE, o qual reflete, diretamente, em estabelecimentos prisionais, a exemplo do PELV, que tem mais 06 décadas e uma superlotação, superando 230%. Isso não é exclusividade do referido EP e sim uma realidade presente em quase todos os presídios do Estado.

Quando se olha a questão de presos condenados trabalhando, se percebe que quase 50% dos apenados do Estado estão trabalhando. Isso mostra uma ação muito efetiva por parte do governo em relação a políticas liberais em ofertar o espaço dos estabelecimentos prisionais para que sejam realizadas atividades laborais, trazendo uma relação de “ganha-ganha”, pois os apenados conseguem criar uma fonte de renda, além de remir sua pena, fazendo com que sua família na rua não se torne presa fácil do crime organizado, em detrimento da falta de orçamento da pessoa presa.

No que se refere às empresas que se instalam em unidades prisionais, se constata que elas recebem uma série de benesses, tais como a isenção de pagamento de aluguel, água, luz e encargos trabalhistas. O único custo que as empresas possuem é em relação ao salário-mínimo pago ao preso, do qual 75% deste salário é a ele destinado e os outros 25% são destinados a uma conta pecúlio¹⁵.

Olhando para os casos de estabelecimentos prisionais com vídeo conferência implantados, se percebe que, atualmente, no RS, existem cerca de 112 estabelecimentos prisionais gerenciados pela SUSEPE que apresentam este recurso. Os dados apresentam um resultado acima do previsto em cerca de 330%. Há de se considerar que esse resultado positivo não se deu graças a ação da Secretaria de Estado, até por que houve um incentivo financeiro muito grande por parte do judiciário, motivado, principalmente, em razão da COVID-19.

¹⁵ Constitui-se em uma reserva monetária que se forma mensalmente e tem por finalidade precípua auxiliar o apenado quando posto em liberdade no processo de readaptação à sociedade, de forma a garantir-lhe subsistência temporária.

No que tange o tópico Tornozeleira eletrônica disponibilizada, as informações denotam um resultado de implantação superior a 100%, muito em função de o Estado querer adotar essa prática como uma medida de prevenção em relação à COVID-19, haja vista o fato de que os apenados que receberam a instalação do dispositivo eletrônico irem pernoitar nos albergues, estabelecimentos penais e institutos penais. Havendo um grande potencial de contaminação nesses ambientes, pelo simples fato de serem lugares insalubres, tendo então como foco no PPA de 2020 a implantação de institutos penais de monitoramento eletrônico, obtendo grande êxito nessa questão.

Ao se analisar os dados do PPA 2020/2023, apresenta-se um panorama de como está o sistema e para onde serão guiadas as políticas, em especial, ao se considerar a motivação do objeto da dissertação. Doravante segue-se a apresentação de um recurso muito importante do governo federal para as melhorias do sistema penitenciário, o Fundo Penitenciário Nacional.

3.3 O FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL

O Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) foi instituído em 1994, pela Lei Complementar nº 79, com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional. Foi regulamentado pelo Decreto executivo nº 1.093, de 23 de março de 1994, e constituído dentro da estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Possui origem em diversas fontes, dentre as quais se podem referir: (i) loterias federais; (ii) custas judiciais recolhidas em favor da União; (iii) recursos ordinários da União; (iv) recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União; (v) multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado, fianças quebradas ou perdidas; e (vi) rendimentos decorrentes da aplicação de seu patrimônio. Destas fontes de recursos, as mais significativas são as das loterias federais e das custas judiciais (BRASIL, 2012).

Salientando que a arrecadação oriunda das loterias também é destinada a outros fundos, a exemplo do que se pode ver na Tabela 2.

Tabela 2 – Divisão das Receitas pelas Loterias Federais.

Destinação das receitas das loterias federais	Loterias de Números	Loterias Esportivas	Concursos Especiais de Loterias Esportivas	Loteria Federal	Loteria Instantânea	Prêmios Prescritos de todas as Loterias Federais	Loteria de Números ou Símbolos - Timemania
Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN	6,87%	7,72%	11,86%	9,86%	8,57%	-	24,00%
Fundo Nacional de Cultura	6,58%	7,38%	11,35%	8,58%	8,57%	-	-
Fundo Financiamento ao Estudante de Ensino Superior - FIES	17,02%	8,38%	-	5,58%	18,86%	80,00%	-
Adicional Secretaria Nac. Esporte	9,87%	11,09%	17,05%	-	-	-	-
Ministério do Esporte	-	25,85%	39,74%	-	-	-	24,00%
Seguridade Social (Cota de Previdência)	39,66% (10,96)	19,58%	-	55,98% (42,86)	44,00%	-	8,00%
Fundo Nacional de Saúde	-	-	-	-	-	-	24,00%
Desvinculação de Receitas da União	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: BRASIL (p.12, 2012).

Posteriormente, a Lei Complementar de criação do FUNPEN foi alterada por duas Medidas Provisórias, a saber, a Lei nº 13.500/2017 e a Lei nº 13.756/2018. Dentre as mudanças legislativas introduzidas em 2017, foi estabelecida uma inovação considerável: a previsão de repasse do FUNPEN a fundos de Municípios. Assim, a redação atual da Lei Complementar nº 79 prevê, no art. 3º, que as verbas deverão ser aplicadas pelos Municípios na implementação de programas destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, assim como programas de alternativas penais. Além de detalhar os percentuais de repasses que devem ser feitos de forma compartilhada entre estados e Distrito Federal, de um lado, e entre os Municípios, de outro. Enquanto 90% dos recursos são destinados a este primeiro grupo, os Municípios fazem jus a 10% do montante total do FUNPEN para repasse de fundo a fundo (BRASIL, 2021).

Art. 3ºA - A União deverá repassar aos fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a título de transferência obrigatória e independentemente de convênio ou instrumento congênere, os seguintes percentuais da dotação orçamentária do Funpen.

§ 7º Os repasses serão partilhados conforme as seguintes regras:

I - 90% (noventa por cento) dos recursos serão destinados aos fundos penitenciários dos Estados e do Distrito Federal, desta forma:

a) 30% (trinta por cento) distribuídos conforme as regras do Fundo de Participação dos Estados;

b) 30% (trinta por cento) distribuídos proporcionalmente à respectiva população carcerária; e

c) 30% (trinta por cento) distribuídos de forma igualitária;

II - 10% (dez por cento) dos recursos serão destinados aos fundos específicos dos Municípios onde se encontrem estabelecimentos penais em sua área geográfica, distribuídos de forma igualitária.

Enquanto a partilha de recursos entre os estados segue uma lógica de proporcionalidade, que considera as regras de compartilhamento de recursos federais e tamanho da população carcerária, o montante de 10% destinado aos municípios deve ser distribuído de forma igualitária entre aqueles que possuam o fundo municipal, o que beneficia, sobretudo, municípios de menor porte (BRASIL, 2021).

A atuação do sistema penitenciário através de políticas estabelecidas por entes subnacionais é deveras importante, em especial, ao objeto do estudo proposto. Deste modo, o papel dos municípios, por meio dos fundos municipais específicos para políticas penais, com a finalidade de viabilizar a execução de programas, ações, atividades e projetos voltados a questão das políticas penais, é tratado na sequência.

3.4 POLÍTICAS PENAIS E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS

O sistema prisional do Brasil é marcado por problemas estruturais graves, reforçados por responsabilidades difusas e pela ausência de iniciativas articuladas para enfrentamento destas questões. Onde se verifica que o alto custo econômico e social do aparato repressivo e da prisão não empreende seus efeitos de prevenção à criminalidade. Ao contrário, o encarceramento marca fortemente a trajetória das pessoas presas e egressas da prisão, assim como estigmatiza e agrava as condições de exclusão e marginalização (BRASIL, 2021).

O conceito de políticas penais é formulado a partir de uma crítica contundente ao modelo penal que tem na medida de prisão o seu método hegemônico. Propõe-se uma abordagem que compreenda as diferentes medidas de responsabilização penal a partir da formulação de políticas próprias para a racionalização da porta de entrada do sistema penal, em especial o ingresso no sistema prisional, por meio das audiências de custódias, com uso das alternativas penais e da justiça restaurativa; o aprimoramento da gestão prisional, considerando os diferentes regimes e modelos de encarceramento; a promoção do retorno ao convívio em liberdade das pessoas egressas do sistema prisional; e a qualificação das estruturas de governança e para a formação dos servidores penais (DEPEN, 2020).

Nesse sentido, a maior carga de responsabilidade recai sobre os governos estaduais, restando aos municípios diversas atribuições que, geralmente, não são tratadas de forma planejada e articulada. Para ilustrar, vale mencionar que os equipamentos das políticas penais estão nos municípios, a exemplo das centrais de monitoramento eletrônico¹⁶, centrais de

¹⁶ O serviço está sob responsabilidade do Poder Executivo estadual, sendo que a Lei Complementar nº 79/1994 exclui esta política do rol de ações municipais que possam financiadas pelo FUNPEN.

alternativas penais, hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico, serviços de atenção a pessoas egressas do sistema prisional e estabelecimentos prisionais. As quais, movimentam serviços, geram demanda de emprego, impactam na economia e nos serviços de saúde, educação e assistência social, dentre outros (BRASIL, 2021).

Desse modo, se o município adotar postura ativa frente às políticas penais, pode-se promover cidades mais inclusivas e seguras, além de fomentar o desenvolvimento local. Levando em conta a importância da atuação dos municípios nas políticas penais, serão descritas, na sequência, as iniciativas que podem ser desenvolvidas com as verbas captadas junto ao FUNPEN pelos municípios, em especial, as que possuem a participação dos Conselhos da Comunidade junto ao controle social das políticas penais.

3.4.1 Política de alternativas penais

As alternativas penais têm se ampliado e ganhado espaço nas últimas décadas, em particular com a Lei nº 9.099, que instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, em 1995. Alguns anos mais tarde, em 2011, a Lei nº 12.403 alterou o Código de Processo Penal e inaugurou um novo rol de medidas cautelares diversas da prisão, alterando o regime para concessão de liberdade condicionada ao pagamento de fiança, entre outras mudanças.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2015, regulamentou a audiência de custódia por meio da Resolução CNJ nº 213, tornando obrigatória a apresentação de toda pessoa presa a um juiz no prazo de até 24 horas. A audiência de custódia constitui um momento central para avaliação judicial sobre a legalidade da prisão e sobre a necessidade e adequação da prisão preventiva. Aproveitando as medidas cautelares, como modalidade das alternativas penais, para a redução da prisão provisória, da superlotação carcerária e para a consagração do uso excepcional da privação de liberdade, especialmente em relação a pessoas que gozam da presunção de inocência.

O Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), em 2017, lançou o Manual de Gestão para as Alternativas Penais, com marcos conceituais, princípios e orientações práticas para implementação e gestão de serviços conhecidos como Centrais Integradas de Alternativas Penais (CIAP). Em 2019, o Conselho Nacional de Justiça se debruçou sobre a regulamentação da matéria por meio da Resolução CNJ nº 288, que instituiu a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade. Segundo a Resolução, são tipos de alternativas penais:

- i. medidas cautelares diversas da prisão;

- ii. medidas protetivas de urgência;
- iii. penas restritivas de direitos;
- iv. transação penal e suspensão condicional do processo;
- v. suspensão condicional da pena privativa de liberdade; e
- vi. conciliação, mediação e técnicas de justiça restaurativa.

As alternativas penais previstas partem do princípio de uma intervenção penal mínima, restaurativa e com enfoque centrado no uso excepcional da prisão. Esta previsão considera os efeitos que o cárcere provoca no reforço ao ciclo da violência; a ruptura dos vínculos familiares e comunitários da pessoa privada de liberdade; a estigmatização e as consequentes dificuldades de acesso ao mercado de trabalho; e a ampliação da situação de marginalização e dos riscos de submeter-se a novos processos de criminalização.

Para efetivar as políticas penais e fomentar as alternativas à prisão, é fundamental que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabeleçam previsões orçamentárias próprias para o campo das alternativas penais. Desta maneira, as mudanças na lei do FUNPEN abrem uma oportunidade ímpar de financiamento aos municípios para que se insiram no campo das políticas penais. Podendo, com estas verbas, desenvolver programas e ter mais eficácia e destaque em suas políticas locais, por meio de:

- i. Criação e gestão de Central Integrada de Alternativas Penais, envolvendo o acompanhamento de medidas cautelares, assim como outras modalidades de alternativas penais;
- ii. Implantação de atendimento de proteção social prévio e posterior à audiência de custódia;
- iii. Implementação de projetos e práticas de Justiça Restaurativa;
- iv. Desenvolvimento de serviços de acompanhamento de medidas protetivas de urgência, tanto relativas às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, quanto ações de responsabilização para homens autores de violências contra as mulheres, tal como os grupos reflexivos; e
- v. Planejamento de outros serviços correlatos.

Sendo muito importante para os Estados e Municípios realizarem essa captação do fomento, pois o que se vê, atualmente, é uma situação orçamentária muito precária, especialmente no tocante às políticas voltadas aos direitos humanos e ao atendimento das minorias.

3.4.2 Política de atenção às pessoas egressas do sistema prisional

O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), em 2001, aprovou a Resolução nº 4, que dispôs sobre a implementação da “assistência ao Egresso, através de Patronatos Públicos ou Particulares” reforçando as disposições legais.

A preocupação com a atenção a pessoas egressas é tratada especificamente na regra nº 90, segundo a qual o compromisso da sociedade não se esgota com a liberação do preso, devendo haver compromisso com atendimento subsequente capaz de diminuir os prejuízos do encarceramento e buscar seu retorno ao convívio social em liberdade.

No âmbito do CNJ, em 2016, foi criado o Escritório Social, equipamento público de gestão compartilhada entre os Poderes Executivo e Judiciário, responsável por promover o acolhimento e realizar encaminhamentos de pessoas egressas do sistema prisional e seus familiares para as políticas e serviços públicos. Responsável por articular políticas intersetoriais e interinstitucionais de inclusão social que se correlacionam e demandam iniciativas de diferentes políticas públicas estaduais e municipais já existentes, sistemas e atores da sociedade civil.

Esta iniciativa passou a ser reforçada pelo CNJ a partir de 2019, disseminando uma rede de Escritórios Sociais e, paralelamente, regulamentando-os por meio da Resolução CNJ nº 307/2019. Essa política se desenvolve por meio da implantação de espaços públicos específicos que se destinem a acolher as pessoas egressas do sistema prisional, identificando suas demandas referentes a políticas públicas e garantindo o acesso aos serviços de saúde, educação, assistência social, geração de trabalho e renda, dentre outros.

Esta política especializada no atendimento às pessoas egressas prioriza não apenas investimentos financeiros, mas uma nova forma de tratar a questão penal, passando pela articulação do conjunto das políticas públicas – em especial educação, saúde, assistência social, qualificação profissional e oferta de trabalho ao público. E objetiva reduzir as vulnerabilidades promovidas pela vivência do aprisionamento e no retorno à vida em liberdade, assim como a inibição de novas infrações penais e a proteção da família afim de se evitar o agravamento de vulnerabilidade e até de risco social.

O Escritório Social, reduz a ida a diversos órgãos e setores públicos das pessoas egressas e seus familiares e faz com que o atendimento passe a ser sistematizado com rotinas e ações que proporcionem a redução dos fatores de vulnerabilidade social. Estas rotinas e ações são implementadas com a participação da rede de proteção social; das instituições do Sistema de Justiça; dos órgãos do Poder Judiciário; do órgão gestor da Administração Penitenciária

Estadual; Secretarias Estaduais ou Municipais responsáveis pelas políticas de assistência social, saúde, trabalho, habitação, educação, cultura, direitos humanos, igualdade racial e políticas para mulheres; e pelas entidades públicas e privadas, inclusive Patronatos, Conselhos da Comunidade, Conselho Penitenciário, Federações empresariais, universidades e instituições de ensino fundamental, médio e técnico-profissionalizantes, bem como outras organizações da sociedade civil.

A Política de Atenção às Pessoas Egressas propõe garantir às pessoas privadas de liberdade, sobretudo no momento de sua soltura ou desligamento, o fornecimento da documentação civil, vale-transporte ou equivalente, garantindo o retorno ao local de sua residência anterior, se assim a pessoa desejar, inclusive se em outro Município na mesma ou em distinta Unidade da Federação.

3.4.3 Política às pessoas submetidas à medida de segurança

Na legislação penal, a medida de segurança está prevista como uma medida aplicável aos casos em que a pessoa que tenha cometido um delito seja considerada inimputável, que se perfaz por meio de internação em hospital de custódia e tratamento psiquiátrico (HCTP). Além disso, também permite que a pessoa sentenciada seja submetida a um tratamento ambulatorial, aberto e de caráter comunitário (BRASIL, 2021).

O CNJ, por meio da Resolução nº 113/2010, que aborda o procedimento relativo à execução de pena privativa de liberdade e de medida de segurança, estabelece que o juiz competente para a execução da medida de segurança, sempre que possível, buscará implementar políticas antimanicomiais. Pois, no Brasil, a Lei da Reforma Psiquiátrica - Lei nº 10.216/2001, define, no art. 4º § 3º, ser “vedada a internação de pacientes portadores de transtornos mentais em instituições com características asilares”, destacando ainda a necessidade de observância de uma série de direitos específicos no campo da saúde e da assistência.

Assim, visando regulamentar estas diretrizes e obrigações estatais, o Ministério da Saúde editou a Portaria nº 2.840, de 29 de dezembro de 2014, que cria o Programa de Desinstitucionalização, a qual integra as estratégias de desinstitucionalização da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Além disso, editou também a Portaria nº 94/2014, que institui o serviço de avaliação e acompanhamento de medidas terapêuticas aplicáveis à pessoa com transtorno mental em conflito com a Lei, por

meio da Equipe de Avaliação e Acompanhamento das Medidas Terapêuticas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei (EAP) (BRASIL, 2021).

Logo, o financiamento federal oriundo do FUNPEN aos Municípios diz respeito a programas que envolvam apoio e cuidado referente à saída de pessoas privadas de liberdade de HCTP e outros locais de internação penal e não à construção, ampliação, reforma ou manutenção de HCTP, hospitais psiquiátricos, clínicas, centros de tratamento, comunidades terapêuticas ou entidades correlatas.

Considerando que a designação das atribuições municipais à implementação de programas destinados à reinserção social de pessoas submetidas à medida de segurança, depreendesse que as medidas devem: (i) beneficiar pessoas que estejam ou tenham sido privadas de liberdade, como é o caso da internação em HCTP, e que tratem do processo de retorno à liberdade; (ii) inserir-se dentro da política de desinstitucionalização, conforme previsto pela legislação vigente.

3.4.4 Políticas penais com a participação do Conselho da Comunidade

Toda política pública deve ter como pressuposto a participação da sociedade civil em suas diversas etapas, desde a concepção de agenda até seu monitoramento e avaliação. No caso das políticas penais, essa participação ainda é bastante incipiente, como demonstra levantamento realizado pelo CNJ sobre o cenário nacional dos Conselhos da Comunidade. Estes Conselhos, previstos na Lei de Execução Penal, ainda são numericamente insuficientes e estrategicamente frágeis, o que evidencia a necessidade de uma atuação institucional para expandir e fortalecer esse órgão (CNM; CNJ, 2021).

A participação da comunidade na execução penal significa exercício da cidadania. Se comumente a sociedade tem aversão à figura da pessoa presa ou cumpridor de medida não privativa de liberdade e fomenta o preconceito em relação a ela, contribuindo para o agravamento de sua marginalização, o Conselho da Comunidade deveria ser um dos atores a buscar meios de reflexão, orientação e enfrentamento desse fenômeno negativo e das graves consequências provocadas pela privação de liberdade, de forma a tentar viabilizar, ao seu final, a pretendida integração social.

Cabe então ao Poder Público recorrer à comunidade para a cooperação nas atividades de execução penal e permitir que ela atue no controle externo da implantação da política pública, contribuindo para o melhor direcionamento e para os ajustes necessários. Ao recepcionar reivindicações sociais pela ampliação do espectro democrático, a participação

social nas políticas públicas passa a ter um caráter não apenas de “colaboração” dos cidadãos para com o Estado, passando a ser compreendida como produtora, reguladora e fiscalizadora da própria ação estatal. Nesse sentido, remete a processos de descentralização por meio de mecanismos como a municipalização, a gestão compartilhada e o controle social nas ações público-estatais (BRASIL, 2021).

A modo de se aprofundar mais nessa seara de Conselhos da Comunidade, o qual é um tema central desta dissertação, ligando-o ao instrumento jurídico, ou seja, à MROSC, que possibilitou a implementação do estudo de caso, se tem um capítulo específico para tratar do mesmo, na sequência.

4 AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

As organizações da sociedade civil (OSCs), no Brasil, definem temas centrais em discussões na esfera pública e exercem atividades de interesse coletivo que ecoam nos setores mais diversos da sociedade e têm sido parte da vida social e política do país, sendo responsáveis por fortalecer as capacidades de formular e implementar políticas de interesse coletivo (ANDRADE; PEREIRA ; MELLO, 2022; ANDRADE; PEREIRA, 2019; LOPEZ, 2018).

Entretanto, o escopo dessas ações e o perfil das OSCs que a elas dão vida carecem de conhecimento detalhado e informações sistemáticas, pois apresentam grande diversidade nos objetivos organizacionais e é difícil encontrar uma forma de classificá-las de modo a reuni-las em grupos conceitualmente razoáveis e empiricamente realistas. Tais informações são fundamentais para formular ações direcionadas a este setor, para apoiar gestores públicos a definirem políticas mais efetivas em parcerias com as OSCs e para fomentar uma agenda de novas pesquisas sobre o tema dessas organizações (LOPEZ, 2018).

Andrade e Pereira (2019) e Lopez (2018), inspirados em estudos nacionais - Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil (FASFIL) e internacionais - *Classification on the Purpose of Non-Profit Institutions Serving Households* (COPNI) das Organizações das Nações Unidas (ONU), propõem um conjunto de critérios para a identificação e classificação da OSCs. Considerando as OSCs apenas as entidades que se enquadravam simultaneamente nos cinco critérios seguintes:

- i. são privadas e não estão vinculadas jurídica ou legalmente ao Estado; não possuem finalidades lucrativas, ou seja, não distribuem o excedente entre proprietários ou diretores, e, se houver geração de superávit, este é aplicado em atividades-fim da organização;
- ii. são legalmente constituídas, ou seja, possuem personalidade jurídica e inscrição no CNPJ;
- iii. são autoadministradas e gerenciam suas próprias atividades de modo autônomo; e
- iv. são constituídas de forma voluntária por indivíduos, e as atividades que desempenham são de livre escolha por seus responsáveis.

As finalidades foram delimitadas com base nos princípios da atividade principal, estabelecidos pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Nesta, se adotam oito grandes áreas, dividindo-as em diferentes finalidades de atuação, sendo: saúde, educação e pesquisa; cultura e recreação; assistência social; religião; associações patronais e

profissionais; defesa de direitos e interesses; outras atividades associativas e outras OSCs. E são adotados três tipos jurídicos do Código Civil brasileiro, sendo: as associações privadas, as fundações privadas e as organizações religiosas (LOPEZ, 2018).

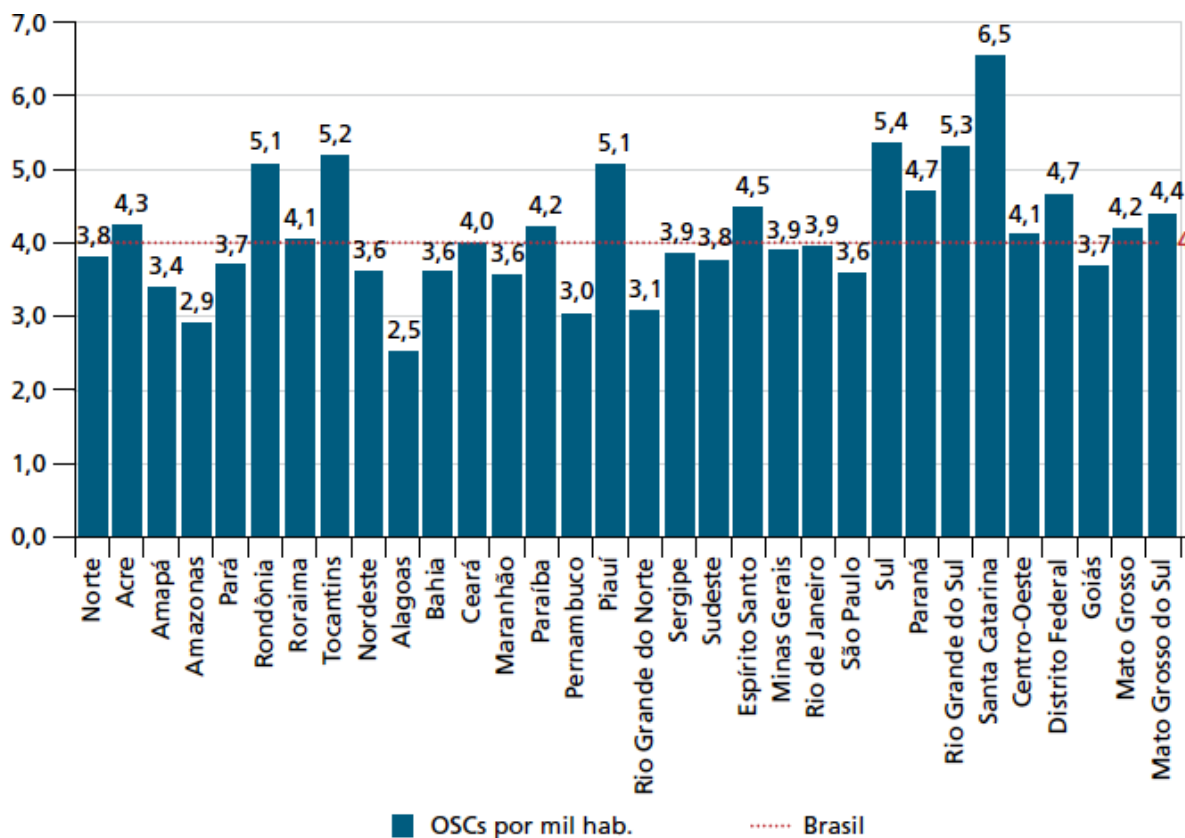
Cabe destacar que a localização das OSCs nem sempre é suficiente para indicar seu raio de atuação, por meio de ações, atividades e projetos, pois elas podem ter sede em um lugar e atuar adicionalmente em outros. Sendo necessário cautela ao se associar o potencial de OSCs a execução de políticas territoriais e sua localização de fato (LOPEZ, 2018).

Nesse interim, o Mapa das Organizações da Sociedade Civil¹⁷, ou simplesmente Mapa das OSC, é uma plataforma virtual de transparência pública colaborativa com dados das OSCs de todo o Brasil. O Mapa é gerido pelo IPEA, integrando um amplo e crescente volume de base de dados oficiais, provenientes de fontes públicas e privadas, atualizadas constantemente, sendo alimentado ainda por informações enviadas diretamente pelas OSCs e por entes federados, em um grande processo colaborativo.

A partir dos dados do Mapa, é possível constatar que a região Sudeste abriga 40% das organizações, seguida pelo Nordeste (25%), pelo Sul (19%), pelo Centro-Oeste (8%) e pelo Norte (8%). A região Sul apresenta percentual superior de OSCs (19%), se comparado ao percentual da população nacional que ali reside (14%), apresentados no gráfico a seguir.

¹⁷ O Decreto Federal no 8.726/2016, que regulamenta a Lei no 13.019/2014 no âmbito federal, reconheceu a institucionalidade do Mapa das Organizações da Sociedade Civil como ferramenta de gestão pública que tem por finalidade dar transparência, reunir e publicizar informações sobre as OSCs e as parcerias celebradas com a administração pública federal a partir de bases de dados públicos e tendo o IPEA como responsável pela sua gestão (LOPEZ, 2018).

Gráfico 1 – Número de OSCs por mil habitantes nos Estados – 2016.



Fonte: Perfil das OSCs no Brasil. LOPEZ (p.29, 2018).

Com base nestes dados, surge a indagação de buscar compreender o envolvimento destas OSCs no processo de execução da pena e na reintegração social de pessoas em privação de liberdade e egressas do sistema prisional, haja vista, o recorte do estudo centralize na temática prisional. A próxima etapa elucida a atuação das OSCS nesta temática, por meio de atuações coletivas e intersetoriais, com tecnologias sociais inovadoras ao enfrentamento das problemática vivenciadas pelo sistema prisional.

4.1 A ATUAÇÃO DAS OSCS NO SISTEMA PRISIONAL

A identificação de OSCs que possuem potencial atuação em temas ligados ao sistema prisional brasileiro não é tarefa fácil, uma vez que não existe uma classificação na tabela de natureza jurídica ou uma alternativa que possa ser baseada diretamente nas finalidades de atuação da entidade. Desse modo o Mapa, com o apoio do DEPEN, construiu o Cadastro Nacional de Participação Social na Execução Penal. O cadastro foi realizado a partir de uma

análise das informações contidas em sua base de projetos¹⁸, considerando que a metodologia mais adequada para identificar tais entidades seria a utilização da técnica de mineração de texto. A mineração foi realizada com base em palavras e expressões e antes da aplicação da técnica foi necessário realizar a padronização das palavras na base do Mapa das OSCs, removendo caracteres especiais, acentuação e diferenciação entre minúsculas e maiúsculas. O mesmo procedimento foi realizado nas variáveis listadas, além da análise da possibilidade de abreviações, permitindo buscar termos femininos, masculinos, plurais e palavras derivadas, estudando os casos que preservassem a correlação do termo com temas vinculados ao sistema prisional. Estas ações são comuns para o emprego de mineração de texto e visaram aumentar a robustez do processo, conforme observado no quadro 3.

Quadro 3 – Palavras, termos originais e agrupamentos utilizados na mineração de texto.

Termos originais	Agente penitenciário; agente prisional; apenado; assistência à pessoa presa; assistência ao condenado; capacitação de egressos, presos; cárcere; colônia agrícola; conselho da comunidade; egresso; execução penal; patronato; penitenciária; pessoa egressa; pessoa presa; pessoa privada de liberdade; pessoas encarceradas; população de rua; presídio; prisão; privação de liberdade; reincidência criminal; reincidência penal; reinserção social; reintegração social; ressocialização; serviços penais estabelecimentos prisionais; sistema prisional; unidade prisional.
Palavras únicas ¹	Apenad; comarca; carcere; condenacao; condenad; crime; crimi; egress; encarcerad; patronato; penais; penal; penitenciar; presa; presidi; presidio; preso; prisao; prisiona; prisoes; reabi; reabilitacao; reabilitad; reincidencia; ressoc; ressocial; ressocializa.
Termos ¹	Cons + da comunidade; pop + rua; pess + liber; reint + soc; reins + soc; priv + lib; colonia agric.

Fonte: Mapa das OSCs – 2019. ANDRADE; PEREIRA; MELLO (p.6, 2022).

Segundo o estudo, as variáveis utilizadas na aplicação da mineração de texto estão distribuídas em dois blocos: um deles relacionado ao perfil da OSC e o outro sobre os projetos executados. Os campos relacionados à própria OSC foram razão social e nome fantasia. As informações dos projetos foram nome e descrição. Caso fosse identificada uma das palavras ou termos apresentados no quadro 3, a OSC era considerada como OSC com atuação em temas ligados ao sistema prisional brasileiro. Esta busca foi realizada no universo de 781.921 OSCs (ano base 2018) e em cerca de 45 mil projetos cadastrados no Mapa até 30 de março de 2020 (ANDRADE; PEREIRA; MELLO, 2022).

¹⁸ A base de projetos é composta pelas seguintes fontes de dados: parcerias firmadas entre OSCs e governo federal listadas no Sistema de Gestão de Convênios, no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura, no Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte e na Financiadora de Estudos e Projetos; e projetos executados com recursos próprios ou de outras fontes privadas a partir de informações disponibilizadas pelos representantes das OSCs ANDRADE; PEREIRA; MELLO (p.7, 2022).

O Depen disponibilizou uma lista inicial de Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC), sendo localizadas no Mapa das OSCs 116 entidades, que estavam passíveis ou não de serem identificadas na mineração de texto. Ao todo foram mapeadas 3.317 OSCs com potencial atuação em temas ligados ao sistema prisional, que se enquadraram em pelo menos um dos critérios de seleção ou que foram classificadas como APACs (ANDRADE; PEREIRA; MELLO, 2022).

Tabela 3 - Distribuição de OSCs, de acordo com o método de seleção.

Critérios de seleção	Fonte de dados		
	Razão social ou nome fantasia	Nome ou descrição do projeto	Pelo menos uma das fontes ¹
Mineração de texto ¹	2.942	384	3.315
Palavras únicas	2.288	158	2.437
Conselho da comunidade	977	110	1.087
População de rural	14	76	90
Pessoa privada de liberdade	2	17	19
Reintegração social	140	10	150
Reinserção social	36	40	76
Privação de liberdade	7	12	19
Colônia agrícola	103	1	104
Adição de APACs	116		
Total geral¹	3.317		

Fonte: Mapa das OSCs – 2019. ANDRADE; PEREIRA; MELLO (p.7, 2022).

A análise das 3.317 OSCs identificadas como organizações com potencial atuação em temas do sistema prisional brasileiro permitiu identificar o perfil predominante entre esse grupo de entidades e apontou um cenário bastante convergente com o perfil mais geral encontrado em estudos sobre o conjunto de OSCs em atividade no país. Sendo que 402 possuíam pelo menos um projeto cadastrado, totalizando 4.522 projetos, somando um total de R\$ 6,8 bilhões em montante de recursos, entre os anos de 2000 e 2019 e estas OSCs estão distribuídas em 1.384 municípios. As cidades com maior número de entidades foram São Paulo/SP com 152, Brasília/DF com 144, Rio de Janeiro/ RJ com 137, Porto Alegre/RS com 51 e Belo Horizonte/MG com 45 OSCs (ANDRADE; PEREIRA; MELLO, 2022).

Dentre os 4,5 mil projetos das OSCs com potencial atuação em temas ligados ao sistema prisional brasileiro, 512 estavam diretamente relacionados ao tema e dezoito se enquadravam em mais de uma categoria, ou seja, tinham mais de um tema. Sendo o Conselho da comunidade a categoria de OSC que mais apresenta projetos e com maior valor médio por projeto, sendo em média R\$ 1 milhão. A tabela 3 apresenta a distribuição de projetos por categoria.

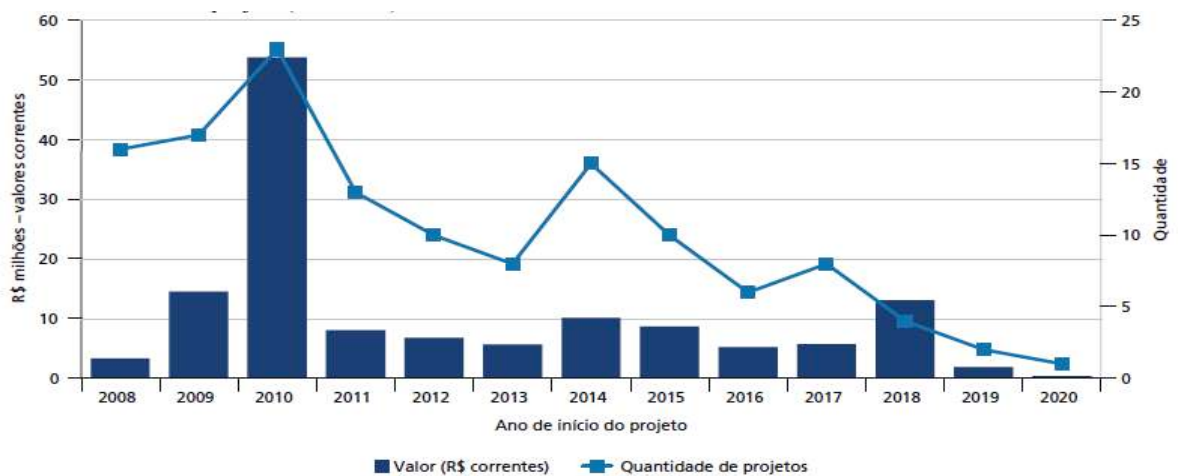
Tabela 4 - Distribuição dos projetos com temas ligados ao sistema prisional.

Categoria	Quantidade de projetos	Valor total do projeto (R\$ – valores correntes)	
		Valor	Média/projeto
Conselho da comunidade	135	138.666.896	1.027.162
População de rua	87	64.087.993	736.644
Privação da liberdade	31	31.588.730	1.018.991
Ressocialização	60	44.404.409	740.073
Outros	217	156.529.410	721.334
Total ¹	512	415.796.687	812.103

Fonte: Mapa das OSCs – 2019. ANDRADE; PEREIRA; MELLO (p.22, 2022).

Os dados ampliam a compreensão sobre o potencial de atuação das OSCs em temas ligados ao sistema prisional, assim como apontam evidências que podem subsidiar a atuação do poder público visando aperfeiçoar as relações entre Estado e sociedade civil na execução de políticas e ações que beneficiem a população brasileira, que versa sobre a representatividade e importância dos Conselhos de Comunidade na atuação em temáticas do sistema prisional. Deste modo, abaixo se visualiza um gráfico, o qual apresenta uma distribuição dos projetos ligados a conselhos da comunidade, a quantidade e os valores dos projetos.

Gráfico 2 – Distribuição dos projetos ligados a conselhos da comunidade, quantidade e valor.



Fonte: Perfil das OSCs no Brasil. LOPEZ (p.23, 2018).

Tais dados mostram um maior volume de projetos e da atuação do conselho no ano de 2010, podendo essa constatação estar ligada ao viés político adotado às políticas públicas relativas a esta temática. É importante frisar que nos anos de 2009 e 2010 houve a suspeita de repasses irregulares de verbas para Organizações não governamentais (ONG), que culminou com a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), também conhecida como “CPI das ONGs¹⁹”. Ou seja, a “2ª CPI das ONGs”, pois a primeira ocorreu a partir de denúncia de irregularidades entre o período de 2003 a 2006. Esta segunda CPI apresentou um resultado amplo e impreciso em seu relatório de 1478 páginas.

Cabe destacar que a partir de tal CPI, exigiu-se soluções aos problemas estruturais apresentados no que tange ao repasse de recursos. Desse modo, capitaneado pelo então Senador Aloysio Nunes Ferreira, houve a proposição do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 649/2011²⁰, o qual resultou na Lei 13.019/14, a MROSC. Destacado esse ponto, e fechado esse parêntese, retoma-se a questão dos conselhos de comunidade.

O Rio Grande do Sul, atualmente, conta com 22,9% das OSCs na relação com o cenário nacional, tendo 269 OSCs com atuação no sistema prisional gaúcho. Tendo presentes no Estado, atualmente, a atuação de 35 Conselhos da Comunidade na Execução Penal. Estas informações servem de subsídio para o desenvolvimento das etapas seguintes da dissertação, que visam aprofundar a análise sobre esses resultados e compreender de maneira mais substantiva as capacidades e lacunas ainda existentes na articulação entre este tipo de OSC citado e o complexo arranjo institucional e a análise das redes sociais que constituíram o sistema do estudo de caso apresentado em tela.

À guisa de elucidar melhor os dados acerca das OSCs e o sistema prisional brasileiro, abaixo, segue um infográfico elaborado pelo Mapa das OSCs o qual explicita de forma ampla os dados apresentados.

¹⁹ A respeito ver: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194594>. Acessado em: 15.11.22

²⁰ A ementa da PLS nº 649/11: estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos para a consecução de finalidades de interesse público.

Infográfico 1 – As OSCs e o Sistema Prisional Brasileiro



Fonte: ANDRADE; PEREIRA; MELLO (2022, p. 20).

O Infográfico acima mostra dados importantes da atuação das OSCs no sistema prisional, sendo uma importante base de dados que servem de base para o governo balizar e focar sua atenção no planejamento e execução de políticas públicas. Apresentam uma diversidade de entidades em diversas finalidades de atuação e uma delas se destaca, sendo o Conselho da Comunidade da Execução Penal que apresenta um grande papel de destaque no objeto do estudo de caso dessa dissertação e que será explicitado a seguir.

4.2 CONSELHO DA COMUNIDADE NA EXECUÇÃO PENAL

O recurso do encarceramento como modus operandi das políticas penais produz diversas consequências. Uma delas é o déficit de vagas, com estabelecimentos penais recorrentemente operando acima de suas capacidades e assim submetendo as pessoas privadas de liberdade a situações degradantes. Ainda, diversas unidades prisionais estão em situações ruins ou péssimas e apresentam sérios problemas estruturais, falhando em prover a assistência em itens básicos,

como higiene e alimentação. Não por acaso, a insalubridade do aprisionamento tende a ter consequências danosas para a saúde das pessoas privadas de liberdade (BRASIL, 2021).

Nesse quadro, a população prisional enfrenta, no seu cotidiano, um conjunto amplo de vulnerabilidades sociais, as quais muitas vezes já eram vivenciadas antes da entrada no sistema prisional. Dado o já referido perfil dessa população, o sistema carcerário tende a ser a continuidade de um processo de exclusão anterior, marcado pela escassez – ou a total ausência – de acesso à educação, ao trabalho formal e a políticas de assistência de forma geral. (BRASIL, 2021).

No Brasil, o órgão da Execução Penal responsável por produzir ações nesse sentido é o Conselho da Comunidade. Consagrados na LEP, os Conselhos da Comunidade são órgãos da execução penal fundamentais para a efetivação da democracia e da participação social, conforme previsto na CF 88. De acordo com o CNJ (2021), entende-se por participação social a comunicação entre a sociedade e o governo no processo decisório e de gestão das políticas públicas em geral. No contexto da política penal, controle e participação social são todas as ações de vinculação entre os estabelecimentos prisionais e a sociedade de forma mais ampla, seja por meio da participação da comunidade nas rotinas da gestão prisional, seja pela realização, pelos entes e instâncias de controle e fiscalização, das inspeções judiciais e ministeriais e das visitas de monitoramento legalmente previstas. Segundo o art. 81 da LEP, incumbe ao Conselho da Comunidade:

visitar, pelo menos mensalmente, os estabelecimentos penais existentes na comarca; entrevistar presos; apresentar relatórios mensais ao Juiz da execução e ao Conselho Penitenciário; diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a direção do estabelecimento (BRASIL, 1984).

Entretanto, os Conselhos da Comunidade enfrentam, atualmente, diversos desafios quanto à concretização de suas atribuições e quanto ao seu efetivo funcionamento. Um dos fatores para essa questão é a falta de estrutura e/ou de pessoas que queiram atuar, muitas vezes de forma voluntária para essa parcela da população (CNJ, 2021).

O quadro 4 apresenta o número de conselhos em comparação com os estabelecimentos penais.

Quadro 4 – Proporção de Conselhos da Comunidade por estabelecimentos penais.

UF	N. de Conselhos	N. de Estabelecimentos Penais	Conselho por Estabelecimento Penal	N. de Comarcas	Conselho por Comarca
AC	1	10	0,1	18	0,05
AM	9	74	0,12	61	0,14
AP	1	1	1	16	0,06
PA	2	159	0,01	119	0,01
RO	1	45	0,02	24	0,04
RR	0	17	-	8	-
TO	7	38	0,18	43	0,16
AL	1	13	0,07	61	0,01
CE	17	268	0,06	184	0,09
BA	3	291	0,01	283	0,01
MA	1	184	0,005	113	0,008
PI	1	20	0,05	94	0,01
PE	1	107	0,009	151	0,006
PB	15	87	0,17	79	0,2
RN	2	31	0,06	65	0,03
SE	1	40	0,02	72	0,01
DF	1	10	0,1	19	0,05
GO	17	133	0,12	128	0,13
MS	35	136	0,25	56	0,62
MT	28	55	0,5	82	0,34
ES	1	37	0,02	69	0,01
MG	30	288	0,1	301	0,09
RJ	1	56	0,01	91	0,01
SP	31	336	0,09	382	0,08
PR	138	223	0,61	163	0,8
RS	35	109	0,32	167	0,2
SC	24	51	0,47	111	0,2
Total	404	2819	0,14	2960	0,13

Fonte: Os Conselhos da Comunidade no Brasil. BRASIL (p.32, 2021).

Centrando o foco no estado do Rio Grande do Sul, objeto de referência dessa dissertação, observa-se a presença de 35 conselhos da comunidade para um conjunto de 109 estabelecimentos penais e 44 mil apenados que estão sendo tutelados pelo Estado. Tendo o Conselho da Comunidade de Lagoa Vermelha, atuando a frente do EP há mais de 2 décadas, além de destacar com a mesma Presidenta Helena Pimentel Argenta, a OSC congrega 03

Comarcas (Lagoa Vermelha, Sananduva e São José do Ouro) que destinam apenas ao Presídio Estadual de Lagoa Vermelha.

Com o objetivo de fortalecer essas organizações, a fim de que possam articular suas ações, os entes subnacionais, por meio das políticas de participação e controle social, pelos Conselhos da Comunidade, podem incidir da seguinte forma:

- a) Apoio às suas atividades com a cessão de espaços e equipamentos de trabalho, transporte para os membros do Conselho da Comunidade nas atividades de fiscalização e em projetos, além de apoio administrativo para o regular funcionamento do Conselho da Comunidade;
- b) Incentivo à articulação do Conselho da Comunidade com demais Conselhos Municipais;
- c) Articulação com o Conselho da Comunidade e outras organizações para realizar consultas e audiências públicas na área das políticas penais, buscando conhecer também as demandas do público afetado pelos serviços penais;
- d) Articulação com os Conselhos da Comunidade dos municípios e regiões que integram a Comarca e suas respectivas administrações municipais para propor estratégias intermunicipais de atenção às pessoas em privação de liberdade, em cumprimento de medidas restritivas, egressas do sistema prisional e seus familiares;
- e) Capacitação dos agentes públicos municipais de todas as áreas sobre as particularidades do atendimento às pessoas submetidas à justiça criminal, pautando a importância da atuação em rede e da não discriminação;
- f) Fomento, em parceria com o Conselho da Comunidade, a campanhas na mídia local para diminuição do estigma e da discriminação contra pessoas presas e egressas do sistema prisional, envolvendo as próprias pessoas na comunicação com a população.
- g) Além de ações de comunicação sobre formas pacíficas e restaurativas de prevenir lidar com os conflitos comunitários e sociais;
- h) Entre outras atividades.

As ações elencadas acima, de certa forma, podem fortalecer a atuação dos Conselhos da Comunidade. Porém, no que concerne à forma como são fomentados os projetos e é realizada a articulação para que ocorram, se faz necessário o marco regulatório que orienta a transferência de recursos para as OSCs. Tema este que é tratado na próxima seção.

4.3 O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

É fundamental lembrar que as OSCs são entidades nascidas da livre organização e da participação social da população, que desenvolvem ações de interesse público sem visarem ao lucro. As OSCs tratam dos mais diversos temas e interesses, com variadas formas de atuação, financiamento e mobilização, necessitando então estabelecer a busca de novos instrumentos para o fomento público, haja vista, o diagnóstico de insegurança jurídica gerada pela inexistência de legislação. Além disso, no cenário de criminalização das organizações e dos movimentos sociais tornou-se urgente o estabelecimento de normas claras que pudessem reconhecer as especificidades das entidades privadas sem fins lucrativos e, ao mesmo tempo, oferecer mecanismos de transparência e controle da aplicação dos recursos públicos, surge a MROSC (ENAP, 2019; MENDONÇA, 2017).

E para se falar de marco regulatório é necessário voltar um pouco no tempo para entender a linha de fatores que antecederam. Os fatos narram o início da 1ª CPI das ONGs que teve como objetivo investigar irregularidades na transferência de recursos para ONGs e OSCIPs entre os períodos de 2003 a 2007, e indicam que as organizações se locupletaram de mais de 1 bilhão de reais. Já a 2ª CPI das ONGs investigou o período entre 2009 a 2010. Esses fatos afetam as organizações que, historicamente, realizam um trabalho popular, sério e comprometido com o interesse público.

Então, imagine uma conjuntura na qual aproximadamente 815.676²¹ OSCs se relacionam com o Estado, sem uma legislação clara e coesa?

Portanto era necessário um instrumento de agenda política ampla, que apresentasse como desafio principal o aperfeiçoamento do ambiente jurídico e institucional relacionado as OSCs e suas relações de parceria com o Estado.

O movimento inicial da criação dessa agenda se deu em 2010, com a articulação da - Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil²², cujos membros representam diversas organizações, coletivos, redes e movimentos sociais.

²¹ A respeito ver: <https://mapaosoc.ipea.gov.br/mapa> . Acessado em: 10/11/2022.

²² A Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil é constituída de entidades representativas das mais variadas frentes e segmentos que reúnem organizações que atuam, por exemplo, na economia solidária, na promoção e defesa de direitos, no investimento social privado e responsabilidade social e em áreas tradicionais, como saúde, educação e assistência social – sejam de base comunitária, de origem religiosa ou empresarial (ENAP, 2019).

A plataforma foi apresentada em carta reivindicatória aos candidatos à Presidência da República que concorriam ao mandato de 2011/2014, contendo as principais pautas relativas ao fortalecimento das organizações e das parcerias firmadas com a administração pública.

Na ocasião, a então candidata Dilma Rousseff assinou compromisso público e, após sua eleição, instituiu, por meio do Decreto nº 7.568/2011, um Grupo de Trabalho Interministerial²³ (GTI) de composição paritária, entre representantes do governo federal e da sociedade civil, para diagnosticar e propor soluções aos entraves jurídicos e institucionais relacionados ao universo das organizações e a suas parcerias com o poder público.

Tinha como finalidade - avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres.

Destaca-se que uma proposta de uma lei estruturante para as relações de parceria celebradas entre Estado e as OSCs é uma pauta antiga e já havia sido considerada no âmbito do processo da CPI das ONG e em articulações anteriores.

Entretanto, para a consecução da MROSC, destacaram-se dois projetos de lei cujos conteúdos seguiram esse mesmo sentido e que incorporaram propostas do GTI do MROSC, aperfeiçoando regras já previstas: o Projeto de Lei (PL) nº 3.877/2004 (PLS²⁴ nº 07/2003) e o PL nº 7.168/2014 (PLS nº 649/2011).

O PL nº 3.877/2004 foi elaborado no âmbito da primeira CPI das ONG, instalada com o objetivo de apurar denúncias veiculadas pela imprensa a respeito da atuação irregular de algumas OSC bem como apurar a interferência dessas organizações em assuntos indígenas, ambientais e de segurança nacional, em especial OSC atuantes na região amazônica (ENAP, 2019).

²³ O GTI, coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República, atuou de novembro de 2011 a julho de 2012 e contou com a participação da Casa Civil da Presidência da República; da Controladoria-Geral da União; da Advocacia-Geral da União; do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Ministério da Justiça; do Ministério da Fazenda; do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e catorze organizações de representatividade nacional indicadas pela Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações Sociedade Civil. São elas: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais; Grupo de Institutos, Fundações e Empresas; Confederação Brasileira de Fundações; Fundação Grupo Esquel Brasil; Coordenadoria Ecumênica de Serviços representando o Conselho Latino Americano de Igrejas; União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária; Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil representando o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra; Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; Associação de Proteção ao Meio Ambiente representando o Movimento dos Atingidos por Barragens; Cáritas Brasileira; Visão Mundial representando a Rede Evangélica Nacional de Ação Social; Instituto de Estudos Socioeconômicos; Instituto Socioambiental representando o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento e Federação Nacional das APAES (ENAP, 2019).

²⁴ A respeito ver: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/projetos-de-lei-m>. Acessado em: 16/11/2022.

O projeto dispunha sobre o registro, a fiscalização e o controle das OSC, tornando obrigatório o cadastramento no órgão governamental antes do início de suas atividades, bem como a explicitação de fontes de recursos, linhas de ação, políticas de contratação, tipos de atividades e modo de utilização de recursos.

O PLS nº 649/2011 foi elaborado a partir dos debates da segunda CPI das ONGs, que terminou em 2010, sem conclusão em relatório. O seu autor, senador Aloísio Nunes (PSDB/SP), apresentou o projeto em 24 de outubro de 2011. Depois de sua tramitação, foi votado e aprovado no dia 02/07/2014. Em 31 de julho de 2014 a presidenta Dilma Rousseff sancionou a lei, que foi publicada no Diário Oficial da União no dia 1º de agosto de 2014, com o número 13.019/2014.

Inicialmente, o prazo original para entrada em vigor era de noventa dias, no entanto, com a edição da Medida Provisória nº 658, publicada em 29 de outubro de 2014, a vigência da lei passaria a valer após 360 dias da publicação. A prorrogação²⁵ do prazo foi uma demanda feita pelas próprias OSCs e entidades representativas de municípios à Secretaria Geral da Presidência da República.

Com a entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014, em 23 de janeiro de 2016, na União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em 1º de janeiro de 2017, passou a existir um novo regime jurídico das parcerias entre as administrações públicas e as organizações da sociedade civil.

Entre as principais mudanças introduzidas por essa lei estão os novos instrumentos jurídicos que formalizam a transferência de recursos e que passam a substituir os convênios. Os dois novos termos reconhecem duas formas igualmente legítimas de relação entre o Estado e as OSCs, que são a Colaboração e o Fomento²⁶ (LOPEZ, 2018; MENDONÇA, 2017).

Outras inovações da lei são a transparência como um fator chave nas parcerias, com a obrigatoriedade de chamamento público e a desburocratização, com a simplificação e maior objetividade dos planos de trabalho, dos procedimentos de despesas e das regras de prestação de contas. Mas, talvez, a maior inovação, e que deve enfrentar desafios culturais e gerenciais para a sua implantação, é a mudança de enfoque do controle de meios para o controle de

²⁵ Foram recebidas manifestações da Frente Nacional de Prefeitos; Confederação Nacional dos Municípios; Associação Brasileira de Municípios; Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social; Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social; Federação Catarinense de Municípios; Câmara de Educação Básica; Conselho Nacional de Educação; Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil; Associação Paulista de Fundações; Conselho Nacional de Controle Interno e Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada da Fundação Getúlio Vargas, além da Comissão Especial do Direito do Terceiro Setor da Ordem dos Advogados do Brasil e Movimentos Sociais (ENAP, 2019).

²⁶ A colaboração para a execução de políticas públicas contínuas, em parceria entre o Estado e as OSCs; e o fomento, para incentivo ou financiamento, pelo Estado, de ações desenvolvidas pelas OSCs (MENDONÇA, 2017).

resultados (MENDONÇA, 2017).

Com a nova lei, as OSCs podem ampliar suas capacidades de atuação e incorporar muitas de suas pautas à agenda pública, aproximando-as das pessoas e das realidades locais e possibilitando a solução de problemas sociais específicos de forma criativa e inovadora. Sendo possível responder adequadamente às necessidades de uma sociedade civil atuante, que se expandiu e diversificou nas últimas décadas e que tem muito a contribuir com a democracia brasileira. Exemplificando, no caso, o Conselho da Comunidade de Lagoa Vermelha na Execução Penal de Lagoa Vermelha que celebrou a implementação de um projeto a partir da MROSC, denominado - Programa de Gestão Prisional, atuando em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público.

Do ponto de vista da incidência no ciclo das políticas públicas, as OSCs têm assumido diferentes papéis: sua presença pode ser observada tanto na etapa de formulação da política, por meio da participação em conselhos, comissões, comitês, conferências e compartilhamento de experiências de tecnologias sociais inovadoras; quanto na sua execução, por meio de parcerias com o poder público; além do monitoramento e avaliação, no exercício do controle social (LOPES; SANTOS; BORCHARDT, 2016).

A trajetória histórica do Conselho da Comunidade de Lagoa Vermelha revela a capacidade de se pensar em tecnologias sociais inovadoras, criando formas diversas de intervenção e de envolvimento do público, pois atua junto ao Presídio Estadual de Lagoa Vermelha (PELV) há mais de duas décadas. E sua proximidade com a população, em especial, a prisional, possibilitando perspectivas sociais e trazendo à luz aqueles tidos como invisíveis. Sua capilaridade e porosidade territorial são características dessa atuação que evidenciam seu caráter diferenciado e privilegiado.

O processo de implantação do PGP foi pensado em duas etapas: a primeira em que houve a transferência de recursos dos municípios para o conselho da comunidade; e a segunda em que foi celebrado um acordo de cooperação entre o conselho da comunidade e o estado, pois não haveria a transferência de recursos.

A Lei 13.019/2014 traz como principal avanço a criação de um regime jurídico próprio para as parcerias entre Estado e OSC. Sendo instituídas as relações de Fomento e de Colaboração, por meio de instrumentos específicos²⁷, que reconhecem de forma inovadora essas duas dimensões de relacionamento entre as OSCs e o poder público.

²⁷ Os novos termos substituem os convênios, que passam a ser utilizados apenas para a relação entre entes federados. Também é importante lembrar que não se aplicará a Lei 8.666/93 às relações de parcerias com as OSCs (LOPES; SANTOS; BORCHARDT, 2016).

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...) III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

O Termo de Fomento, por sua vez, será utilizado para apoiar e reconhecer iniciativas das próprias organizações, buscando atrair para as políticas públicas, tecnologias sociais inovadoras e fomentar projetos nas mais diversas áreas e ampliar o alcance das ações desenvolvidas por parte das organizações.

Decreto nº 8.726/2016. Art. 2º (...)

§ 1º O termo de fomento será adotado para a consecução de planos de trabalhos cuja concepção seja das organizações da sociedade civil, com o objetivo de incentivar projetos desenvolvidos ou criados por essas organizações.

§ 2º O termo de colaboração será adotado para a consecução de planos de trabalho cuja concepção seja da administração pública federal, com o objetivo de executar projetos ou atividades parametrizadas pela administração pública federal.

No Termo de Fomento do PGP (ANEXO E), constam o objeto; a transferência financeira; a descrição das ações; a aplicação dos recursos financeiros; a obrigação das partes; a aplicação dos recursos; a prestação de contas; o prazo de vigência; e, por fim, o acompanhamento, controle e fiscalização.

Salienta-se que, mesmo pensado em etapas, a implantação do PGP seguiu uma dinâmica processual, na qual cada etapa ou até mesmo cada parte de uma etapa, sempre era pensada na dinâmica do todo. O projeto envolveu o engajamento de 15 municípios, de tal modo que foi necessário um planejamento de todo o processo. Sendo dividido nas seguintes etapas: a primeira o projeto programa; a segunda o plano de trabalho; a terceira o projeto de lei; a quarta o termo de fomento e a quinta o acordo de cooperação.

A etapa de planejamento é comum tanto à administração pública quanto às OSCs. É a fase mais importante de uma parceria, pois um bom planejamento garante a efetividade das etapas seguintes de seleção e celebração, execução, monitoramento e avaliação e, sobretudo, prestação de contas.

Nesta etapa de planejamento foi desenhado um Plano de Trabalho (ANEXO B), que serviu de guia para a realização da parceria. Este documento foi apresentado aos municípios em conjunto com o Projeto Programa (ANEXO A). O ANEXO B constou com as seguintes informações:

- a) Objetivo geral;
- b) Objetivo da parceria;
- c) Descrição da realidade;
- d) Impacto social esperado;
- e) Cronograma de execução de metas;
- f) Descrição de ações
- g) Plano de aplicação dos recursos financeiros;
- h) Cronograma de transferências; e
- i) Estimativas de despesas.

Um bom planejamento é fundamental para garantir que as demais fases da parceria ocorram sem problemas. Para isso, o Plano de Trabalho deve ser bem construído e detalhado, pois será o documento que irá servir de guia durante toda a parceria.

A etapa de seleção e celebração das parcerias traz como principal inovação a obrigatoriedade do procedimento de chamamento público. Como já falamos anteriormente, além de ser uma medida de transparência e de incentivo à gestão pública democrática, o chamamento é uma forma de ampliar as possibilidades de acesso das OSCs aos recursos públicos.

Entretanto para a realização do PGP, verificou-se a viabilidade da dispensa do chamamento público aplicando-se o termo de inexigibilidade (ANEXO D), com a base jurídica supracitada, pois não há a presença de entidades ou afins, nos municípios partícipes

"Art. 31 - Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)."

É importante destacar que, caso o município não tenha o recurso disponível ou provisionado para o gasto com o projeto, há a necessidade de que seja realizado um empenho da despesa, que preconiza no art. 58 da Lei 4.320/64: "O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição."

Como o PGP teve destaque por ser pioneiro nesse tipo de fomento, em nenhum município havia o empenho de tal recurso, sendo necessário a apresentação de um Projeto de Lei (ANEXO C) em cada município que seria partícipe do programa, para posteriormente se realizar a celebração do termo de fomento, como já referido antes.

Vencida esta primeira etapa de planejamento e celebração das parcerias, se deu início à segunda etapa. Que se trata da implementação do PGP, a qual se inicia com o Acordo de Cooperação (ANEXO D) entre o Conselho da Comunidade e o Estado, nesse caso a SEAPEN/SUSEPE.

A Lei nº 13.019/2014 trata das parcerias sem transferências de recursos financeiros, designando as mesmas a partir da modalidade de Acordo de Cooperação, que poderá ser proposto tanto pela administração pública quanto pela OSC. Pois quando a parceria não envolve recursos financeiros o instrumento que deve ser utilizado é o acordo de cooperação. Nesse caso, o plano de trabalho pode ser bastante simplificado, pois não envolve recursos públicos financeiros.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...] VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

Esta etapa em que foi formalizado o acordo entre OSC e o Estado, constou com as seguintes informações:

- a) Objeto;
- b) Objetivos;
- c) Obrigações;
- d) Recursos;
- e) Vigência; e
- f) Plano de Trabalho.

Considerando que o fortalecimento das OSCs a partir da utilização deste marco regulatório é um objetivo que interessa a toda a sociedade, pois, em última instância, colabora para a consolidação e o aprofundamento da própria democracia. Tendo presente o exposto, no próximo capítulo passa-se a uma análise do PGP como estudo de caso dessa dissertação.

5 A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA DE GESTÃO PRISIONAL

A compreensão de uma gestão prisional como uma gestão voltada para a garantia de direitos e pertencente a um conjunto mais amplo de políticas, cuja finalidade principal seja a promoção do desenvolvimento humano e social, exige, portanto, ao estabelecimento prisional uma gama de desenhos metodológicos e de arranjos institucionais que garantam a efetiva implantação de seus princípios em práticas cotidianas, mobilizando os diferentes atores e garantindo o desenvolvimento de uma democracia substantiva, que reconheça e assegure a participação de todas as pessoas, mesmo aquelas privadas de liberdade, na construção de um sentido amplo de cidadania.

Sendo assim, os fundamentos da gestão prisional extraídos dos marcos regulatórios internacionais apontam para a necessidade de que a gestão prisional esteja a cargo de servidores profissionalizados, tecnicamente e psicologicamente capacitados, cuja tarefa primordial é conduzir processos de transformação dos quadros degradantes hoje encontrados, bem como a superação do paradigma legalista e fragmentário que marca este campo, avançando no sentido de incorporar a Política Prisional num conjunto mais amplo de políticas públicas, com foco na garantia dos direitos e na preparação das pessoas privadas de liberdade para o retorno ao convívio em liberdade civil.

Angariar o fomento e o apoio técnico, de conhecimentos, financeiro e material para que os estabelecimentos prisionais aprimorem suas estruturas organizacionais, este é o papel realizado pelo PGP. O Programa foi criado no sentido de contribuir para preencher um hiato existente no sistema penitenciário, que estabeleceu tanto as articulações que ocorrem por meio de instâncias formais quanto o papel de redes de relações pessoais e, por vezes, informais, no desenvolvimento de estratégias de coordenação entre setores governamentais e atores estatais e não estatais.

Este capítulo está dividido em cinco seções. Na primeira seção, serão apresentados as bases e o contexto que balizaram a elaboração do programa. Na segunda, são discutidas as lentes analíticas que orientaram o trabalho, abordando as dinâmicas apresentadas nos métodos do trabalho, em especial, os arranjos institucionais e análise das redes estudadas. A terceira traz as principais características do programa, apresentado dados sobre a implementação, os arranjos e a análise das redes estudadas. A quarta apresenta os principais resultados são discutidos os impactos negativos e positivos. Por fim, são apresentadas as inferências, sendo apresentadas as contribuições, críticas e sugestões analíticas do estudo.

5.1 A APRESENTAÇÃO DO PROGRAMA DE GESTÃO PRISIONAL

O Programa de Gestão Prisional (PGP) foi iniciado em 2019 e visava ofertar uma nova perspectiva de vida para os apenados do Presídio Estadual de Lagoa Vermelha (PELV). O programa foi concebido pelo Conselho da Comunidade na Execução Penal, idealizado pelo gestor do estabelecimento penal e o promotor de justiça do Ministério Público de Lagoa Vermelha.

O PGP foi reconhecido como uma iniciativa pioneira na promoção de um novo modelo de captação de recursos para o sistema penitenciário, tendo como um de seus diferenciais a pactuação de reciprocidade entre os municípios que destinam presos para o respectivo EP, OSCs e comunidade local. Apresentando como premissa principal ressocializar e reintegrar os apenados ressocializados à sociedade local.

O programa tinha como foco disponibilizar meios e recursos para uma melhor atuação do sistema prisional, gerando maior controle e segurança à comunidade; executando o cumprimento da pena das pessoas privadas de liberdade; garantindo condições humanizadas; e promovendo a ressocialização pelas atividades laborais, ensino, atenção à saúde e reintegração social.

A formulação do programa se deu em 2019, com a constituição de um grupo de trabalho envolvendo o gestor do PELV, o promotor do MP de Lagoa Vermelha e o Conselho da Comunidade. A articulação com outros municípios, sendo com os chefes do executivo e legislativo ocorreram em graus e períodos temporais distintos. A articulação mais cotidiana e efetiva foi com o executivo e legislativo de Lagoa Vermelha, o que pode ser explicado pelo vínculo do presídio com o município.

O Programa foi estruturado em 03 eixos de ação, procurando evidenciar suas concepções, objetivos e ações propostas:

Eixo 1 – Segurança Cidadã: Objetiva reintegrar a pessoa privada de liberdade, de volta para seu município, capacitado, com profissão e capaz de atuar profissionalmente na economia local a fim de colaborar para o crescimento de sua família, cidade e região. O alinhamento entre as forças de segurança, desarticulação de células criminosas e estudo psicossocial focado nas famílias dos apenados, também são prioridades nesse âmbito.

Eixo 2 – Aperfeiçoamento Estrutural: Propõe um plano de ação para a implementação de uma escola técnico profissionalizante; uma UBS com atendimento médico de qualidade que previna e combata doenças infecto contagiosas; um pavilhão de fábrica, visando gerar oportunidades de emprego e renda; e a construção de novas celas, a fim de combater o fenômeno

social da superlotação. Além de propor novos modelos de gestão participativa em âmbito prisional.

Eixo 3 – Transformação Social: Ambiciona a busca de uma sociedade mais inclusiva, justa e pacífica, por meio do desenvolvimento humano. Busca garantir aos apenados o processo de reintegração social e o cultivo dos valores da solidariedade, do respeito ao próximo, da família e da ética.

Neste processo de planejamento, buscou-se o engajamento de OSCs, poder público e iniciativa privada da região envolvida, em especial o Conselho da Comunidade, as administrações públicas municipais e as entidades da sociedade civil envolvidas com a questão da segurança pública, dado o grande processo de rejeição que o sistema penitenciário têm na sociedade. Um fato importante para ser ressaltado foi a pesquisa para estabelecer a identidade visual do programa, cuidando para que ela adquirisse um tom mais apazível a uma sociedade que, por muitas vezes, é leiga e desconhece o teor das políticas penitenciárias. Na definição do *layout* e da logomarca se buscou retratar a perspectiva de união de forças em busca de um futuro melhor, no qual a segurança pública possa ser vista como um direito de todos e não como um problema e ser resolvido pelo Estado.

Figura 4 - Identidade Visual do Programa



Fonte: Elaboração do autor (2020).

Tal identidade visual foi elaborada objetivando criar uma familiaridade junto à população local e à região de abrangência. Ela retrata uma perspectiva de união de forças em busca de um futuro melhor, no qual a segurança pública possa ser vista como um direito de todos e não como um problema e ser resolvido pelo Estado. A logomarca do Programa chama

a atenção para o conjunto de municípios e instituições que se envolveram diretamente na coordenação e execução do mesmo.

O Programa objetiva o aperfeiçoamento do funcionamento da justiça, pois há de se considerar a realidade atual do sistema penitenciário brasileiro no qual se observa uma grande parcela dos apenados ociosos, sem uma ocupação, com altos índices de analfabetismo, sendo eles um alvo fácil para o crescimento do crime organizado.

O PGP surgiu a partir da detecção de um conjunto de problemas e necessidades prementes que o EP precisava enfrentar, tais como a falta de uma unidade básica de saúde, de um pavilhão de trabalho e de uma escola técnico-profissionalizante, além da constatação de um alto índice de presos ociosos. Tendo presente que o estabelecimento recebe presos de 03 (três) comarcas, buscou-se o engajamento desses municípios, construindo uma proposta de gestão na qual as ações fossem reestruturadas, acompanhadas e implantadas, seguindo os princípios da participação, do diálogo e da divisão de responsabilidades e de custos, tendo como base o Art. 144 da CF 88 que diz que a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos.

Sendo idealizado um Plano de Gestão 2019/2025 (ANEXO A), ele foi apresentado para o MP e o Conselho da Comunidade. Este plano continha detalhadamente os indicadores utilizados como base de estratégia de engajamento junto à região, tais como: presos por município, percentual de presos por comarca e percentual de fomento destinado a cada município. O valor total estimado para a realização desse plano de ação seria de 2 milhões de reais, prevendo reajustes anuais desses repasses, baseados no índice IGP-M, haja vista a inflação e aumento de custos. O plano apresenta a seguinte divisão de percentual sobre o valor total, como mostra no quadro 5.

Quadro 5 – Relação dos municípios, percentuais e valores de repasse

Municípios	Percentual	Repassé Mensal	Repassé Anual	Repassé Total
Capão Bonito do Sul Muliterno Tupanci do Sul	3%	R\$ 833,33	R\$ 10 mil	R\$ 60 mil
Caseiros Ibiaçá Paim Filho São João da Urtiga Santo Expedito do Sul	6%	R\$ 1.666,67	R\$ 20	R\$ 120 mil
Ibiraíaras São José do Ouro Barracão Cacique Doble	8%	R\$ 2.222,22	R\$ 26.666,67	R\$ 160 mil

Machadinho				
Lagoa Vermelha Sananduva	10%	R\$ 2.916,67	R\$ 35 mil	R\$ 210 mil

Fonte: adaptado pelo autor (2022).

Após a anuência do MP e o Conselho, buscou-se entendimento de qual seria a melhor forma e a forma legal de captar esse fomento. Deste modo, no mês de setembro de 2019 foi apresentado para a Associação de Municípios da Região Nordeste – AMUNOR, ocasião em que estava presente todos os prefeitos, entre outras autoridades públicas. Salienta-se que essa nova configuração de captação de recursos possibilita maior articulação entre os gestores do sistema penal.

O gestor do PELV desempenhou papel relevante para garantir que o projeto tivesse relevância e destaque na agenda municipal dos municípios que destinam apenados ao respectivo EP, além de viabilizar a articulação entre o legislativo e executivo municipais, OSC e outros atores.

O PGP esteve em funcionamento, de acordo com os registros oficiais, do final de 2019 até abril de 2022. Com a mudança da gestão da SEAPEN para a SJSPS, em 2021, o PGP sofreu com o desinteresse da nova secretaria, sendo jogado a uma espécie de ostracismo social e político. A descontinuidade das articulações com prefeituras e da implementação dos serviços foram justificados pela falta de interesse político da secretaria, sendo realizado o estorno dos valores repassados a OSC para os municípios, em especial, pela preocupação da OSC com os municípios que estavam sofrendo com a pandemia de COVID-19.

Esta dissertação realizou uma revisão da literatura pertinente e analisou de documentos oficiais, moções, legislações, clipping e normativas sobre o PGP. Foram usadas premissas analíticas pautadas na ARS, arranjos institucionais e na ferramenta da resolução reiterada de problemas.

A ARS é o método mais adequado para mensurar padrões de relações e interações, para além do uso metafórico da ideia de conexão. Como o objetivo da dissertação é mapear os arranjos de implementação do PGP, o método permitiu identificar conexões presentes para além das manifestações formais de apoio institucional contidas nos arranjos institucionais do programa.

Essa abordagem metodológica tem como pressuposto a importância dos padrões de conexão entre unidades de interesse, contribuindo para identificar estruturas relacionais que organizam diferentes fenômenos sociais e permitindo o mapeamento sistemático de redes e

conexões informais entre atores distintos (WASSERMAN; FAUST, 1994 *apud* CANATO; BICHIR, 2021).

A partir dos estudos se propôs um recorte analítico a partir dos arranjos institucionais. O recorte analítico considera a natureza indeterminada dos processos de implementação; as características do contexto político-institucional, em especial no Brasil; e estabelece a necessidade de articulação e coordenação de atores. Os autores definem arranjos institucionais como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica diferindo, porém, de ambientes institucionais.

A abordagem analítica dos arranjos e instrumentos de implementação permite compreender a condução de políticas e serviços públicos em ambientes político-institucionais complexos (envolvendo relações federativas, participação social, parcerias público-privadas, controle interno e externo, relações com os Poderes Legislativo e Judiciário etc.). Tal abordagem oferece benefícios tanto para o desenho de novos programas e projetos quanto para a gestão de políticas em andamento ou para a avaliação de projetos já concluídos, pois permite mapear os atores, os processos e os instrumentos necessários, além de antecipar os gargalos, as lacunas e as insuficiências em termos de capacidades estatais que podem prejudicar o desempenho e os impactos almejados pelas políticas. Em suma, a abordagem dos arranjos e dos instrumentos da ação pública favorece a reflexão sobre as diferentes estratégias possíveis para a análise e a modelagem da condução de políticas públicas (PIRES, GOMIDE, 2018).

A escolha em utilizar o arranjo de implementação se deu pelo fato dele permitir identificar quem são os atores envolvidos e estabelecer quais são os papéis de cada um desses atores e de que forma eles interagem na produção de uma ação, um plano ou um programa governamental específico, em questão o PGP. Dessa forma, o arranjo constitui justamente o “local” no qual decisões e ações das burocracias governamentais se entrelaçam com as decisões e as ações de atores políticos e sociais, repercutindo em impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações nas políticas públicas.

Os arranjos completam-se e são preenchidos pelos instrumentos específicos que dão sustentação e organizam as relações no cotidiano de implementação da política. Tal como definido por Salamon (2002), os instrumentos são o “método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público”.

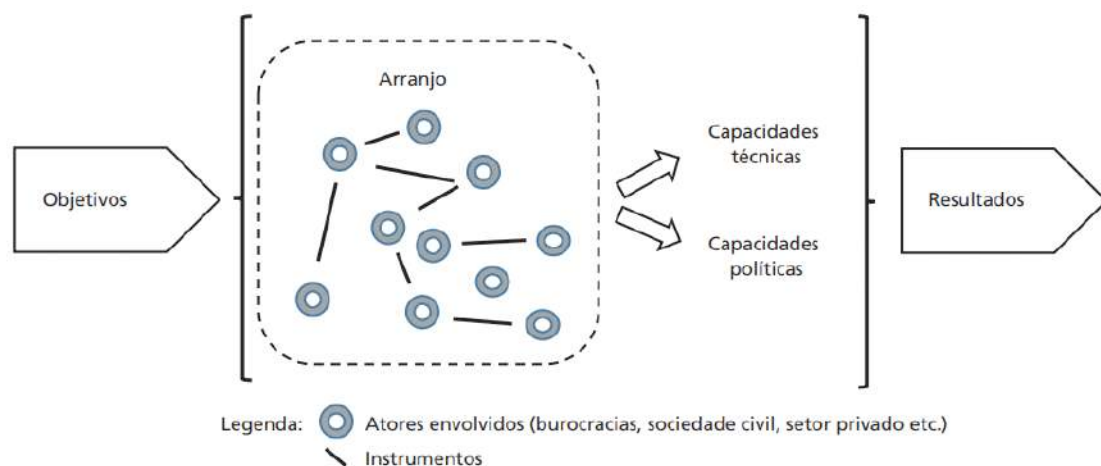
Os instrumentos acabam não só dando estrutura aos arranjos, mas também influenciando diretamente o seu funcionamento, determinando as posições e os recursos disponíveis aos

atores, assim como os resultados que o arranjo será capaz ou não de produzir (LASCOUTES; LE GALÈS, 2007).

A identificação desses elementos e sua compreensão são passos importantes para a análise de porque algumas ações governamentais são mais bem-sucedidas do que outras a exemplo do texto da Bichir (2020), que trata da implementação de políticas públicas e sua eficácia ou não. Pois, a depender da forma como se configuram estes arranjos e instrumentos, eles podem gerar maiores ou menores capacidades de execução para a política pública em questão, tal como já demonstrado a partir do estudo de variados casos empíricos (GOMIDE; PIRES, 2014; 2016).

A escolha da abordagem aqui proposta apresenta vantagens ao levar em consideração a natureza indeterminada dos processos de implementação, as características específicas do contexto político-institucional brasileiro e, por fim, ao enfatizar a necessidade de articulação e coordenação dos múltiplos atores envolvidos, como pode ser exemplificado a partir da figura abaixo.

Figura 5 - Abordagem dos arranjos institucionais de implementação



Fonte: PIRES e GOMIDE (2018).

A partir desse mapeamento dos atores e dos processos de interação, surge base para melhor compreensão da estruturação dos arranjos institucionais. Qual possibilita a inclusão para novos espaços de participação, remanejamento de ações, inclusão de novos processos participativos, trazer oportunidades de interações com atores políticos e espaço para expressão e processamento de conflitos. Por fim, a relevância de se utilizar essa abordagem é a de constatar os efeitos dos arranjos sobre os resultados de modo a compreender se a política pública obteve êxito ou não.

A adoção da ferramenta da resolução reiterada de problemas abrange três etapas principais: (i) a designação de períodos; (ii) a identificação das causas dos resultados específicos do período; e (iii) a determinação das causas de mudança ou de diferença entre estes períodos. O trabalho de organização ajuda a elaborar explicações que reconheçam a contingência histórica, os padrões múltiplos e mutáveis de causalidade e a importância causal da própria temporalidade (HAYDU, 1998 *apud* FERREIRA, 2021).

Assim sendo, a compreensão da PGP de forma temporal implica o exame de narrativas de diferentes atores para avaliar se e como a política pública é reconhecida por cada ator, como se definem os problemas e se desenvolvem as soluções políticas, as oportunidades e os limites para as soluções propostas. Este movimento de mapeamento de problemas e a busca por soluções irão moldar as questões que são feitas no estudo.

A periodização indutiva que será desenvolvida neste estudo partiu da ideia inicial de identificação de eventos e ocorrências que tiveram menção e/ou repercussão na literatura sobre política penitenciária em especial no RS, em publicações oficiais e matérias jornalísticas em uma linha do tempo. Há como prioridade o registro de eventos/ocorrências em instituições/atores em âmbito nacional, estadual e municipal, citados nos documentos oficiais.

Há dois tipos diferentes de registros da linha do tempo:

- Eventos/ocorrências de contexto da política penitenciária: informações sobre a população prisional no país; rebeliões e outros eventos relevantes em prisões estaduais, em especial as gaúchas, e federais; e
- Eventos/ocorrências produzidos por atores: informações sobre decisões administrativas ou judiciais, relatórios, recomendações, auditorias, atos normativos ou publicações por órgãos federais e estaduais.

Assim, a linha do tempo abrange os eventos identificados na pesquisa documental. Em um arquivo de Excel, Foi organizado uma linha para cada ator/instituição identificado no corpus empírico. Sendo como marco inicial o ano de 2019, ano em que foi iniciado o PGP.

A inclusão e a análise de cada evento registrado na linha do tempo seguem dois critérios: a sobreposição de eventos/ocorrências em um mesmo momento e eventuais referências expressas a relações causais entre dois ou mais eventos, ou seja, tanto a citação de um evento quanto suas consequências ou a repercussão nas ações de outros atores são incluídas na linha do tempo.

Essas evidências foram reunidas para examinar como o contexto afeta esses processos e quais são as consequências deles no contexto futuro e em outras variáveis relevantes. Esta

estratégia permite lidar com dados ecléticos (eventos, variáveis, documentos, pronunciamentos, moções etc.), em uma perspectiva dinâmica não linear de processos. (FERREIRA, 2021).

Por fim, se utilizou do *software* Gephi. Os dados coletados foram analisados estatística e graficamente – por meio de sociogramas –, embasando análises e conclusões desta dissertação.

5.2 IMPLEMENTAÇÃO, ARRANJOS INSTITUCIONAIS E REDES SOCIAIS

Nesta seção serão apresentados como foi o processo de implementação, arranjos institucionais e as redes sociais do PGP.

5.2.1 A implementação e os arranjos institucionais

A implementação compreende todo o conjunto de decisões e ações desempenhadas entre o lançamento de uma política governamental e a percepção dos seus resultados, envolvendo, simultaneamente, atividades de execução, (re) formulações e tomada de decisão sobre as ações necessárias no qual várias decisões centrais são tomadas, envolvendo diversos atores, com potencial para alterar o conteúdo e a forma das políticas (PIRES, 2016).

O Programa implantado em Lagoa Vermelha também procurou estar atento aos princípios da transversalidade e da intersetorialidade, principalmente em suas formas de articulação multinível. O conceito de transversalidade deriva da percepção de que uma série de questões sociais contemporâneas (tipicamente as associadas a violações de direitos humanos ou à atenção a grupos populacionais específicos) são necessariamente multifacetadas, entrelaçando, por exemplo, aspectos relativos à educação, cuidado à saúde, ação policial ou provisão de assistência social e jurídica, entre vários outros.

O campo brasileiro de estudos sobre intersetorialidade é marcado pela polissemia e pela baixa densidade teórica, seja como categoria de pesquisa, seja como categoria para avaliação de políticas. Do ponto de vista empírico, a sustentação de estratégias intersetoriais são mais “experimentos” de determinadas gestões do que uma práxis de governo (CANATO; BICHIR, 2021).

Desta forma, as noções de transversalidade e intersetorialidade contribuem para revelar as lacunas e a insuficiência de capacidades por parte das organizações do Estado em tratar os problemas sociais a partir do reconhecimento de sua complexidade.

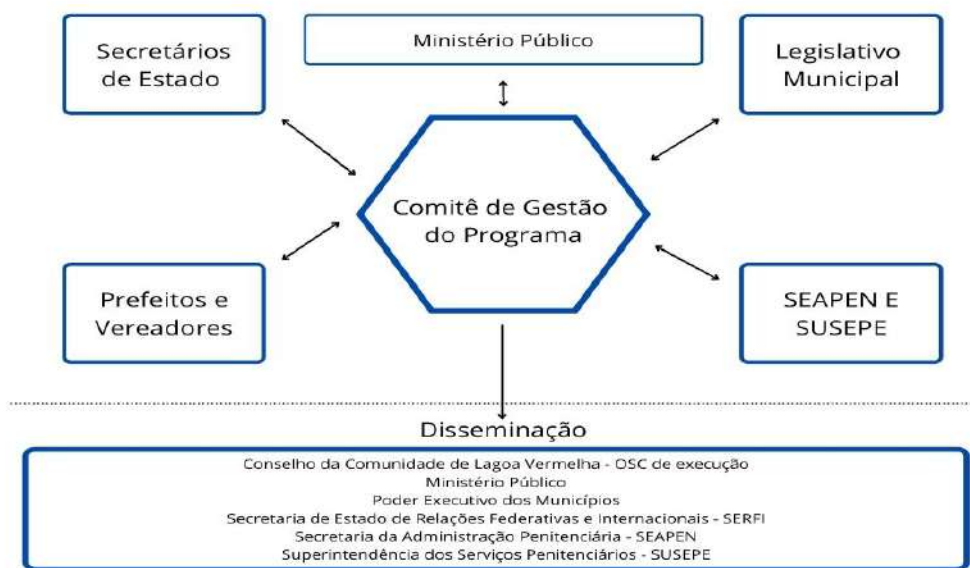
No atual contexto político-institucional brasileiro, são vários os atores, processos e recursos a serem articulados para a execução de uma política: burocracias de diferentes órgãos

e diferentes níveis de governo, parlamentares, comissões legislativas, processos judiciais, organizações da sociedade civil, entre outros.

Se pode definir um arranjo institucional de implementação como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Concebe-se que tais arranjos, quando bem-organizados, têm o potencial de dotar o Estado das capacidades necessárias para a execução bem-sucedida de políticas públicas (PIRES, 2016).

Abaixo retrata-se, o arranjo institucional realizado no processo de elaboração e aprovação do programa e as principais entidades envolvidas em processos de disseminação do programa como também a implementação local.

Figura 6 - Atores envolvidos no processo de elaboração e aprovação do programa



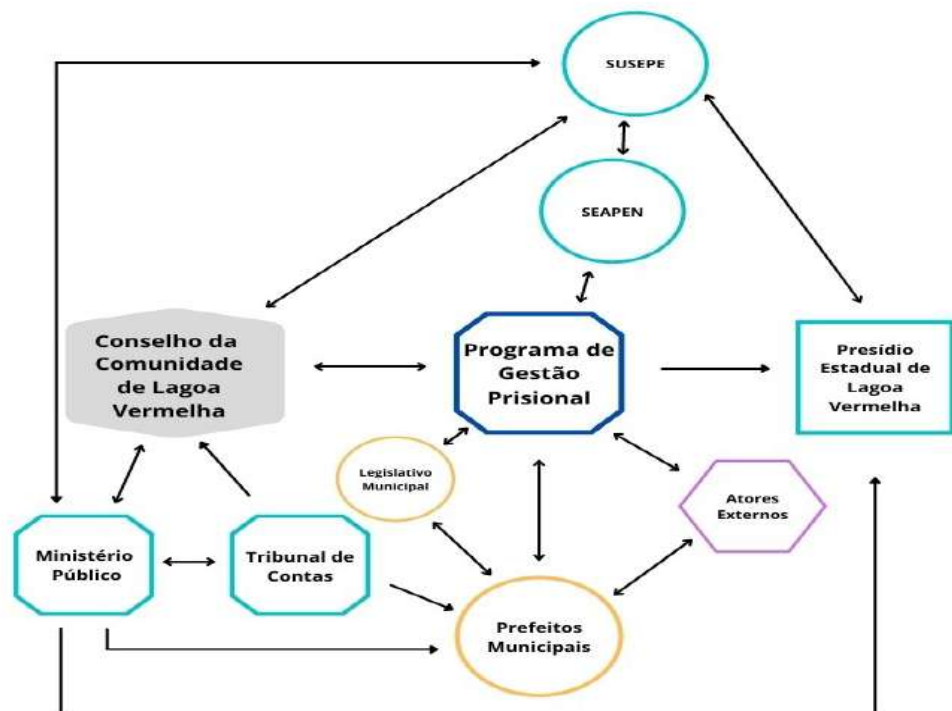
Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

A mobilização em nível estadual durante o processo de diagnóstico, elaboração e aprovação da lei envolveu diferentes atores. Iniciando com a constituição do Comitê de Gestão do Programa. A tramitação e aprovação nos legislativos municipais, pois em cada município parceiro do programa houve a necessidade da aprovação de um projeto de lei, contabilizando a necessidade da aprovação de 15 (quinze) projetos de lei, relativos a cada um dos municípios que destinam apenas para o estabelecimento penal de Lagoa Vermelha, e contando com apoio de secretários de estado, deputados e senadores que estavam mais próximos da agenda do Programa.

O processo de disseminação envolveu algumas ações de diferentes apoiadores do programa. Um dos desafios foi manter e ampliar o envolvimento institucional neste processo de disseminação e no apoio para a aprovação dos projetos de lei, como também para implementação.

O processo de implementação do programa se mostrou complexo pela diversidade de contextos, atores e suas formas de relacionamento, como apresenta a figura abaixo.

Figura 7 - Arranjo institucional do processo de elaboração e aprovação do programa



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

A SUSEPE é colocada como a área centrada na atividade fim do Estado (basicamente entrega de serviços), sendo a contratante nas parcerias. A SEAPEN representa o órgão que organiza e é responsável pelas políticas públicas em âmbito penitenciário, podendo ainda contribuir de forma decisiva para a capacitação e disseminação interna, na perspectiva do controle interno, das relações institucionais, da administração, entre outras.

Os Tribunais de Contas e o Ministério Público realizam o controle externo e tem um papel forte ao determinar formas de prestação de contas e outras exigências das parcerias que influenciam tanto os órgãos contratantes, como as secretarias meio, no estabelecimento de entendimentos comuns.

O conselho da comunidade, responsável por fiscalizar e divulgar as boas práticas no processo de implementação, também desempenha um papel fundamental de averiguar e fiscalizar o cumprimento de pena dos apenados.

A coordenação ou como podemos também chamar de núcleo de articulação do programa, foi responsável pela articulação entre os entes, instituições e atores externos, e desde o início da elaboração adotou um lema “Gerar inovação, Pensar soluções e Transformar vidas”. A partir de então se estruturou uma rede de contatos a partir da qual foi possível abordar a agenda, como também os unir em prol de um objetivo comum.

O arranjo institucional implementado e a atuação coordenada destes diferentes atores resultaram na aprovação de projetos de lei em 11 municípios (dos 15 trabalhados), que garantiam recursos e ações integradas, fundamentais na execução do PGP. Na tabela 5 se pode verificar a relação dos municípios e as respectivas Leis aprovadas.

Tabela 5 - Tabela dos resultados de aprovações municípios

VEC DE LAGOA VERMELHA	
Lagoa Vermelha	Lei 106/2019
Capão Bonito do Sul	Lei 044/2019
Caseiros	NÃO APROVADO
Ibiraíaras	NÃO APROVADO
Muliterno	Lei 1.338/2019
VEC DE SANANDUVA	
Sananduva	Lei 048/2019
Ibiaçá	Lei 1.488/2019
Paim Filho	Lei 2.314/2019
São João da Urtiga	Lei 1.899/2019
VEC DE SÃO JOSÉ DO OURO	
São José do Ouro	Lei 005/2020
Barracão	Lei 060/2019
Cacique Doble	Lei 001/2020
Machadinho	NÃO APROVADO
Santo Expedito do Sul	NÃO APROVADO
Tupanci do Sul	Lei 005/2020

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

A experiência realizada envolveu muitas instituições e atores, tornando ainda mais complexo e difícil a realização do PGP, entretanto o pioneirismo do programa fez com que a implantação se tornasse ainda mais difícil. Acredita-se que o programa apresenta uma nova

forma da sociedade civil tratar temáticas tão complexas como a do sistema penitenciário, a seguir mostra como foram analisadas as redes sociais da implementação.

5.2.2 As redes sociais

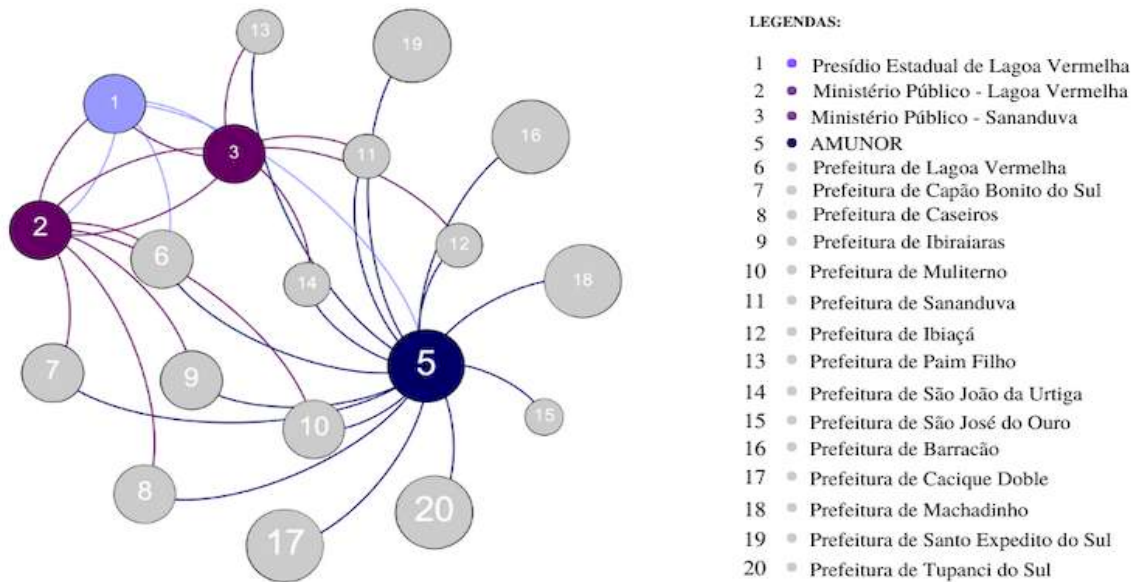
Esta seção compreende a análise das redes do programa, as quais procuraram mapear tanto as relações que ocorrem entre atores estatais, da administração direta, quanto entre eles e os atores externos (OSC, especialistas, entre outros). Todos os sociogramas trazem os atores, representados como pontos, e seus vínculos, representados por traços.

Desse modo, um primeiro eixo de análise que orientou a pesquisa foi o modo de definição dos problemas públicos entre os atores ligados aos arranjos intersetoriais, envolvendo processos de aprendizagem e persuasão, inclusive acerca de quais instrumentos de implementação seriam mais adequados. Dimensões cognitivas, valores e percepções sobre o problema a ser enfrentado podem variar muito entre os setores, afetando tanto a construção de um tema como problema quanto a definição de alternativas e meios para enfrentá-lo (CANATO; BICHIR, 2021).

As redes estudadas nesta dissertação se aproximam daquilo que se denomina “redes de projetos”, mobilizadas para atingir objetivos específicos e existentes só durante a realização dos projetos. Ainda, em termos de tipos de redes, é importante considerar as chamadas comunidades epistêmicas, que reúnem especialistas de determinado campo, os quais partilham ideias e crenças baseadas no conhecimento (CANATO; BICHIR, 2021).

A rede inicial do PGP (Figura 8, Rede t_0) apresenta atores de diversas instituições e setores governamentais: Ministério Público²⁸ – Sananduva e Lagoa Vermelha; Direção do PELV; AMUNOR; e os prefeitos e/ou representantes dos municípios elencados abaixo.

²⁸ Cabe destacar que durante o processo não houve a participação do MP – São José do Ouro, haja vista, no período exposto não havia Promotor de Justiça destacado atuando nesta comarca e quem estava responsável por ela, era o Promotor do MP de Lagoa Vermelha.

Figura 8 – Rede t_0 - Reunião AMUNOR

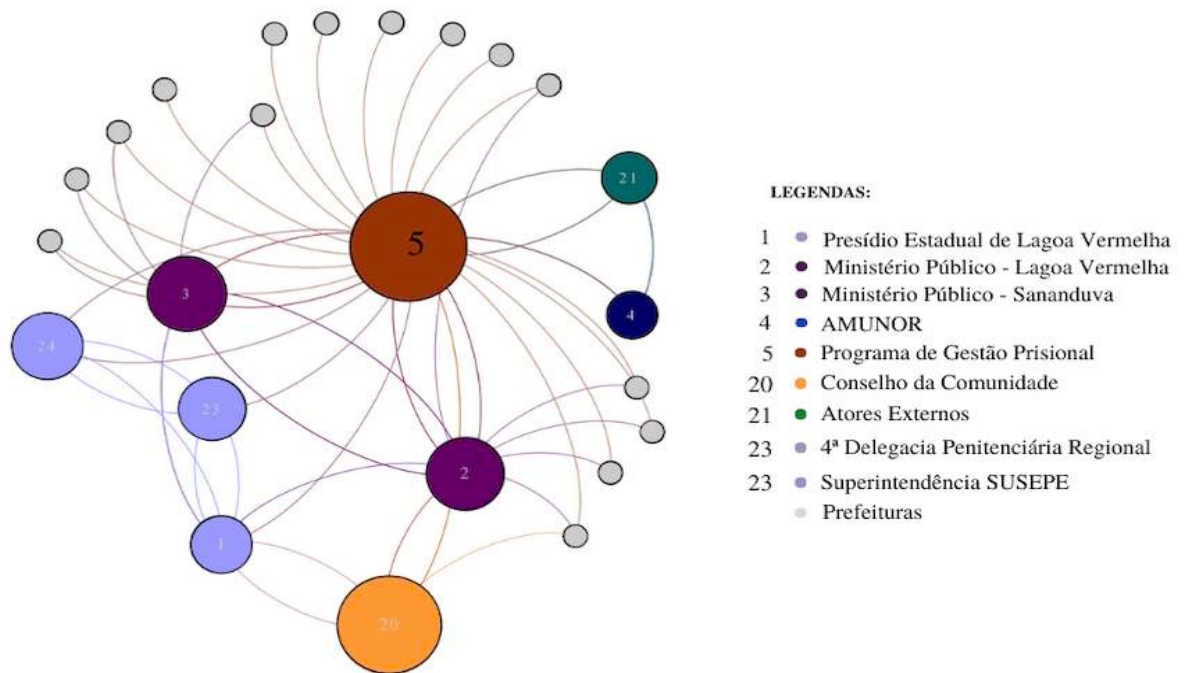
Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Destaca-se que nesta reunião não houve a presença do Conselho da Comunidade, haja vista a OSC ter participado da formulação, o que tinha se estabelecido inicialmente é que o formato de fomento seria via convênio AMUNOR x PELV. A reunião expôs uma série de questões, principalmente acerca da questão da continuidade do programa, haja vista o período de 72 meses que perpassava as atuais gestões municipais, podendo haver um corte no fomento.

Pode-se ver que em t_0 a centralidade esteve na relação entre a AMUNOR e nota-se o papel de destaque na relação apresentada no sociograma acima, onde a instituição citada apresenta muita conexão com os municípios e nenhuma relação como PELV sendo manifestado via MP – Sananduva. Nota-se que vários municípios não apresentam relação entre si, sendo eles conectados pela AMUNOR. Cabe destacar que o MP e os prefeitos de Lagoa Vermelha e Capão Bonito do Sul, foram extremamente relevantes para a definição e a formulação do projeto, ao entender que o uso da MROSC seria o mais adequado, consequentemente, alterando todo o curso.

Tendo a presença do Conselho da Comunidade como entidade responsável pelo recebimento do fomento e repassando em melhorias para o PELV, nota-se uma mudança na estrutura da rede (Figura 9 – Rede t_1).

Figura 9 – Rede t_1 - A relação do Conselho da Comunidade x municípios x atores



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

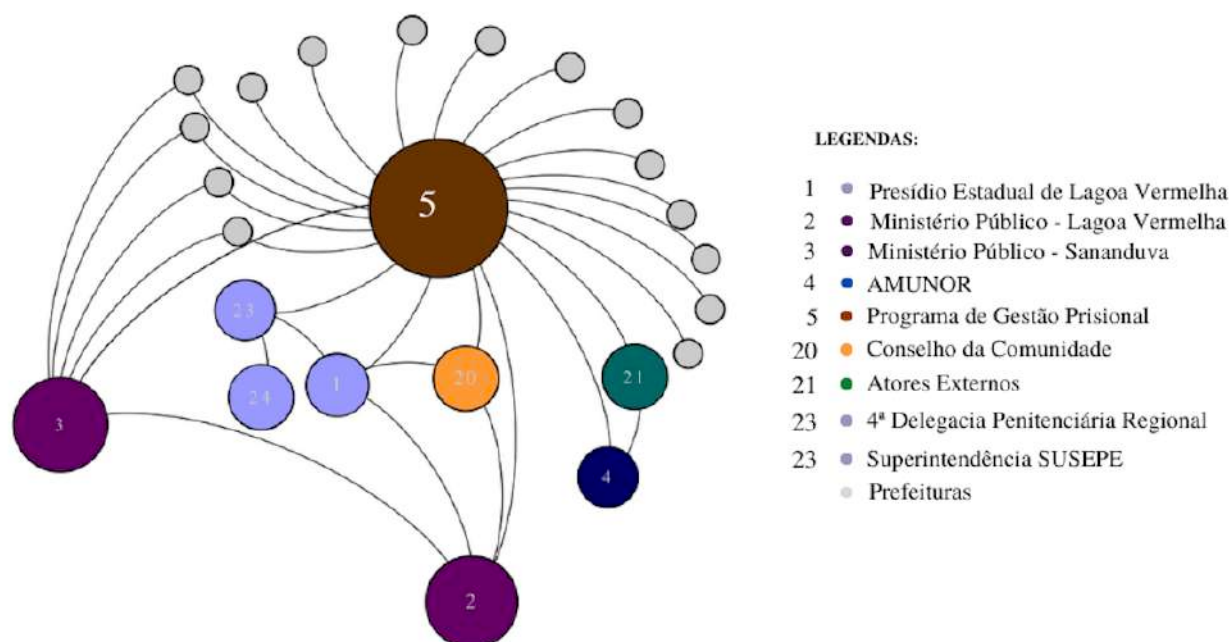
A análise comparativa entre os dois momentos do PGP (t_0 e t_1) permite identificar as mudanças acima mencionadas em relação à redução de vínculos entre setores. As redes comparadas representam atores distintos, ou seja, não é só uma modificação do padrão de relacionamentos existentes, e sim uma completa mudança na estrutura da rede.

A rede do PGP em t_1 é constituída por uma única OSC – Conselho da Comunidade, ganhando bastante evidência, com maior diversidade de nós, mas o que se observa que o PGP, atua tendo uma grande representatividade, se conectando com todos os outros atores.

Destaca-se, nesta rede, a presença de atores externos, tais como: Deputado Estadual – Papparico Bachi; Deputado Federal – Ronaldo Santini; e a Secretaria do Estado de Relações Federativas e Internacionais (SERFI), tendo uma grande atuação da ex-senadora Ana Amélia Lemos.

Em t_1 observa-se, também, a presença da SUSEPE, por meio da Superintendência e da DPR. Destaca-se que nesse momento ocorreu a apresentação do PL, Plano de trabalho para as prefeituras e foram realizados os acordos para a apresentação junto aos legislativos municipais. Desse modo acabou sendo construído uma nova rede de atuação sendo (Figura 10 – Rede t_2).

Figura 10 – Rede t_2 - Atores envolvidos na elaboração e na aprovação das leis



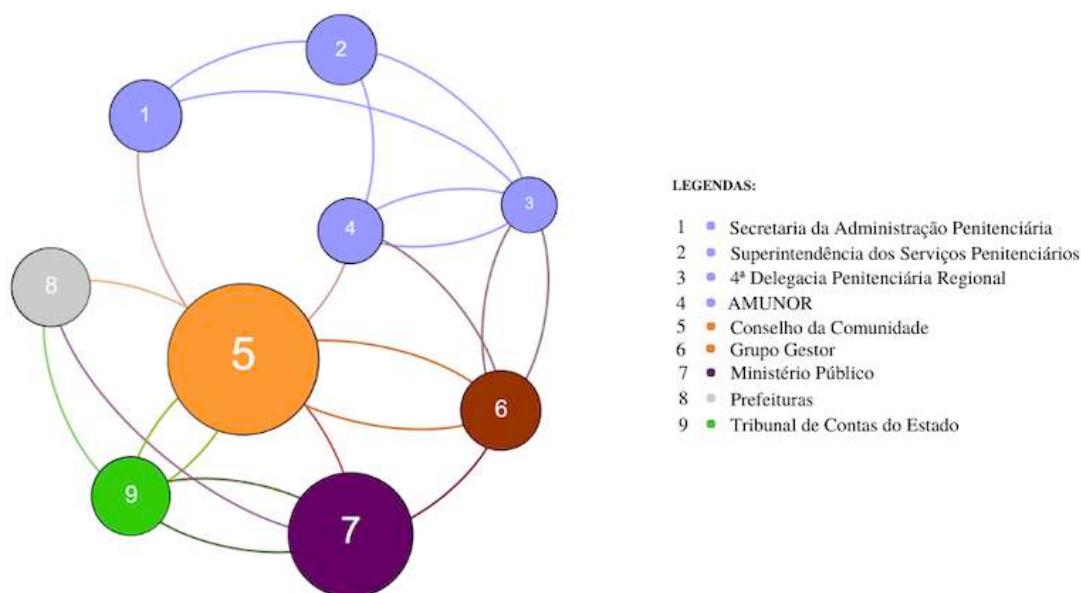
Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

A rede exposta acima apresenta uma organização e fluidez na relação entre os atores, havendo uma presença do PGP em sua dominância com os demais atores. Evidenciando como foi mostrado em t_0 , a presença expressiva da AMUNOR, neste sociograma ela já apresenta uma baixa intensidade de interações. Havendo um papel de destaque para o MP Sananduva que tinha uma relação muito próxima com municípios de sua responsabilidade, sendo evidenciado com o êxito de aprovações nestes. O que não se observa com os demais MP. Fazendo com o gestor do PGP demandasse muito empenho para a articulação com os municípios.

Superado esses trâmites de aprovações e celebração de termo de fomento, necessitou-se a criação de uma nova rede (Figura 11 – Rede t_3) a qual estabeleceu a celebração do acordo de cooperação entre a OSC e o Estado, este que teve como Processo administrativo eletrônico (PROA) – 20/600-0000078-0 e tendo como data de abertura 16/04/2020 e o acordo de cooperação foi celebrado entre a OSC e a SEAPEN/SUSEPE na data de 15/12/2020²⁹.

²⁹ A respeito ver: http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod_menu=4&cod_conteudo=5224.

Figura 11 – Rede t₃ – Acordo de cooperação – OSC x Estado



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Como se observa, o Conselho da Comunidade ganha notoriedade e destaque ao longo desse processo gerando articulação entre os demais atores. Salienta-se que, para a celebração do acordo, o PROA contou com 86 movimentações processuais, evidenciando uma morosidade e burocracia. Há de se considerar que, entre a OSC e o Estado, não haveria transferência de recursos financeiros, mas somente a transferência de bens e melhorias destinadas ao EP. Em contrapartida, o processo entre OSC e municípios se iniciou no final de outubro de 2019 e a última aprovação de lei foi em abril de 2020.

Ao se observar os sociogramas apresentados, nota-se uma falta de coesão entre os processos, muito em função do projeto ser pioneiro e apresentar inovação no que tange captação de recursos com entes subnacionais e que em outrora era responsabilidade somente do governo do Estado. Importante destacar que os recursos oriundos das prefeituras já estavam sendo destinados para a OSC enquanto havia tramitação para a realização do acordo de cooperação, fazendo com que houvesse um desgaste entre a OSC e os municípios, em detrimento das prestações de contas e principalmente de início das atividades.

E ao se analisar as informações apresentadas, nota-se primeiramente a necessidade de uma realização de uma estruturação de projeto, sendo mais coeso e eficiente, não ficando concentrado em uma pequena equipe de gestão e principalmente não acarrete sobrecarga de atividades. Desse modo, a participação do Conselho Penitenciário, ressalta-se que este ator não

foi cogitado em nenhum momento como um dos atores necessários e que houvesse algum grau de importância para a implementação do projeto.

Segundo a LEP, destaca como órgãos responsáveis pela execução penal, sendo:

Art. 61. São órgãos da execução penal:
 I - o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;
 II - o Juízo da Execução;
 III - o Ministério Público;
 IV - o Conselho Penitenciário;
 V - os Departamentos Penitenciários;
 VI - o Patronato;
 VII - o Conselho da Comunidade; e
 VIII - a Defensoria Pública.

No Estado do RS o Conselho Penitenciário (CONSPEN), foi aprovado pelo decreto nº 35.571 de 06 de outubro de 1994 e apresenta as seguintes competências e atribuições.

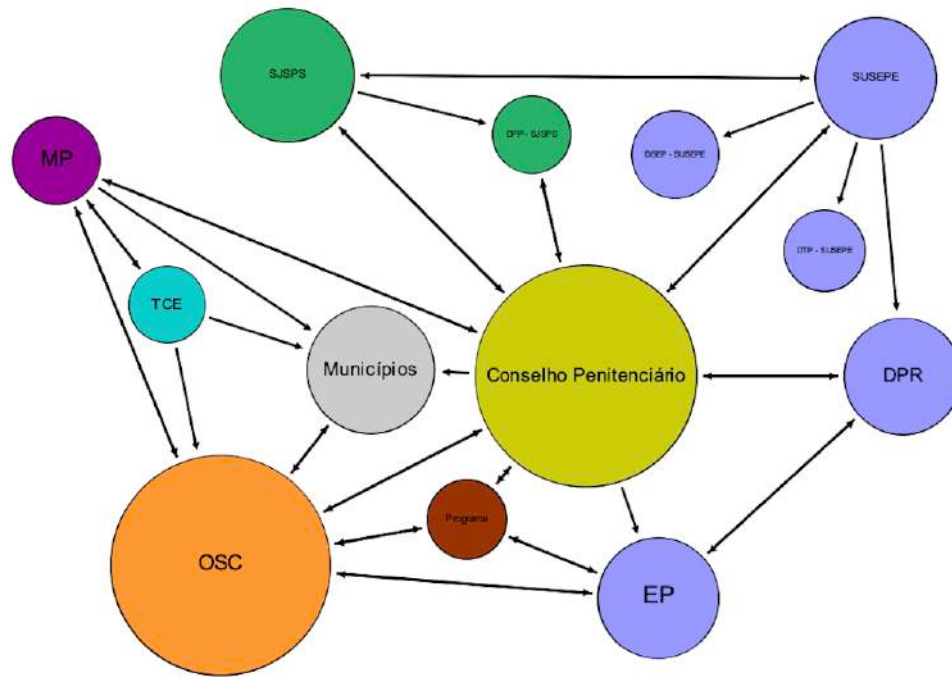
Art. 1º. O Conselho Penitenciário do Estado do Rio Grande do Sul, tem por finalidade:

I - emitir parecer sobre livramento condicional, indulto e comutação de pena;
 II - inspecionar os estabelecimentos e serviços penais;
 III - representar à autoridade competente sobre irregularidades verificadas nos estabelecimentos prisionais sediados no Estado, propondo, de imediato, as medidas adequadas;
 IV - apresentar, no primeiro trimestre de cada ano, ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, relatório dos trabalhos efetuados no exercício anterior;
 V - supervisionar os patronatos, bem como a assistência aos egressos;
 VI - propor indulto e livramento condicional de sentenciados que preencham as condições legais;
 VII - representar à autoridade judiciária para efeito de revogação do livramento condicional;
 VIII - representar à autoridade judiciária para modificar as normas de conduta impostas nas sentenças;
 IX - exercer o acompanhamento psicossocial do liberado condicional;
 X - requerer à autoridade judiciária a extinção da pena privativa de liberdade, expirado o prazo do livramento condicional sem revogação, ou, se praticada nova infração, for o liberado absolvido por sentença irrecorrível;
 XI - promover a declaração de extinção da pena junto à autoridade judiciária competente, após a concessão de anistia;
 XII - promover serviço de assistência social aos detentos e egressos das prisões, às famílias dos sentenciados e às vítimas, bem como fiscalizar os serviços particulares existentes ou que venham a ser instituídos, com iguais finalidades;
 XIII - opinar sobre a concessão de auxílio, por qualquer esfera estatal, a entidades assistenciais relacionadas com o sistema penitenciário;
 XIV - executar outras atividades que lhe sejam cometidas por Lei, Regulamento ou Regimento.

O CONSPEN apresenta uma grande relevância como órgão de supervisão e controle junto aos EP, em especial, por entender as necessidades apresentadas por eles e os pontos de melhorias a serem realizados tanto em nível estrutural como também em questão da realização da pena mais digna aos apenados.

Desse modo, abaixo segue um modelo, o qual apresenta uma estrutura em que o CONSPEN é inserido na ação das atividades para a realização de algum projeto.

Figura 12 – Proposta de modelo – OSC x Estado x municípios x atores



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Na figura acima, nota-se o destaque do CONSPEN principalmente em função de que ele, articula diretamente com a Federação dos Conselhos da Comunidade do RS (FECCAPEN) e tem a possibilidade de articular diretamente com a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), gerando desse modo uma grande celeridade no processo de celebração, não restando essa responsabilidade somente ao grupo de gestão. Apresenta também autonomia em suas atividades e ações por não ser subordinado ao Secretário da pasta e sim ao Governador do Estado.

Como também se apresenta na figura a presença do Tribunal de Contas do Estado (TCE), dando suporte consultivo aos municípios e a OSC e apresenta um diálogo recíproco com o MP. Outro ponto observado é a presença dos departamentos da SUSEPE, principalmente o Departamento de Segurança e Execução Penal (DSEP) que tem como responsabilidade principal, as transferências das lideranças negativas como também é o responsável pela mobilização de grupamentos especiais da SUSEPE para a realização de revistas nos EP.

Outro ator que apresenta destaque é o Departamento de Tratamento Penal (DTP), responsável por tudo que atina a realização de acordo de cooperação com o foco em trabalho prisional. Otimizando a demanda dos EP em relação aos apenados e as atividades laborais, como também, estabelecer junto aos municípios acordos de cooperação que destinem apenados como mão-de-obra que atuem nas mais diversas necessidades municipais.

O Departamento de Políticas Penais (DPP) vinculado ao SJSPS é responsável pelo planejamento e articulação de ações em políticas penais e apresenta em sua atuação no modelo acima a atuação e celeridade por parte da Secretaria.

Por fim, o modelo proposto acima foi realizado a partir dos desafios e dificuldades apresentados pelo PGP, principalmente em não ter dependência na consecução do projeto caso haja a saída ou substituição de algum ator vinculado a equipe de gestão como apresentado no PGP.

Apresentado os arranjos institucionais e as redes sociais estabelecidas para o PGP, a seguir serão apresentados as mudanças e repercussões geradas na sociedade, no sistema prisional e nas políticas públicas.

5.3 AS REPERCUSSÕES DO PROGRAMA DE GESTÃO PRISIONAL

O PGP além de ter sido um marco na questão de ter sido pioneiro na forma de captação de recursos para a atuação do sistema prisional, evidenciando a possibilidade da gestão compartilhada dessa questão tão complexa para o Estado. Aponta como inovações: a instituição de esferas de interlocução e produção de vínculos com a sociedade, buscando romper com a perspectiva de isolamento que tradicionalmente se buscou atribuir ao sistema prisional em relação a comunidade.

Os resultados indicam que, em um modelo de gestão que obteve êxitos, porém necessita de correções na sua forma de articulação e implementação em âmbito intersetorial, pois, a intersetorialidade é um produto de interações cotidianas e estratégias de coordenação construídas entre diferentes escalões da burocracia e entre atores estatais e não estatais, em distintos arranjos de implementação.

Dessa forma, este modelo de projeto para uma gestão prisional apresenta estratégias que permitem uma guinada epistemológica acerca das prisões, estabelecendo também os mecanismos para aprimoramento dos modelos de políticas prisionais e suas formas de desenvolvimento, tendo como propósito principal a instituição dos postulados, princípios e diretrizes para um novo modo de conceber e operar as prisões brasileiras.

É imprescindível, para fins de garantias de direitos, serviços e assistências, conceber a gestão prisional como ponto nodal de diversas políticas e instituições públicas, devendo-se formar as equipes de servidores com profissionais de diferentes áreas do saber, das diferentes políticas e com atribuições complementares. Dentro deste modelo, o estabelecimento prisional torna-se locus de encontro entre diversos saberes e conhecimentos, os quais, quando articulados, permitem compreender a segurança local como resultado das práticas individuais e coletivas, dos arranjos entre políticas de direitos e de controle, das formas de responsabilização que recaem sobre servidores e sobre as pessoas privadas de liberdade.

Nesse viés, é importante destacar as ações realizadas pela administração do PELV, a fim de possibilitar um melhor ambiente prisional e objetivando uma transformação na forma de agir e pensar dos apenados, tendo como foco a construção de um horizonte para suas vidas.

Como aponta o escritor Drauzio Varella em seu livro *Carcereiros* (2012, p.100) a realidade vivida pelo cidadão quando ingressa no sistema prisional.

[...] deixam de ser cidadãos do mundo livre, passam a conviver com uma comunidade formada por assaltantes, ladrões, estelionatários e assassinos, que preza valores estranhos aos do mundo civilizado e impõe leis draconianas, segundo as quais a vida humana é moeda de pouca valia. Os marginais que vivem no crime aprendem a desconfiar de tudo e de todos, a lidar com os fatos e não com as palavras, a usar a mentira como estratégia de sobrevivência, a respeitar apenas a lei do cão, a aceitar com naturalidade a traição bem-sucedida, o assassinato de inocentes, o abuso de poder e a destruição do mais fraco, a obter vantagens pessoais em detrimento dos semelhantes e a conviver com execuções sumárias como se fossem medidas necessárias para manter a ordem social.

A fim de agir nesse espectro houve um conjunto de atividades de cunho ressocializador junto aos apenados, a exemplo da remissão pela leitura; encontros ecumênicos; e formação de um grupo que realizava aulas de musicalização e coral intitulado “Vozes da Liberdade”, realizado em parceria com o Projeto Social – Fábrica de Gaiteiros³⁰ criado pelo músico gaúcho Renato Borghetti.

Este que teve a oportunidade realizar uma apresentação³¹ em fevereiro de 2020, no pátio do presídio para representantes de entidades de classe e membros da sociedade local e regional.

Segue abaixo nas figuras 13 e 14 a apresentação e os músicos responsáveis pela elaboração do projeto.

³⁰ A respeito ver: <https://fabricadegaiteiros.com.br/>

³¹ A respeito ver: http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod_menu=4&cod_conteudo=4769

Figura 13 – Apresentação do coral – Vozes da Liberdade



Fonte: Imprensa SUSEPE (2020)³².

Na figura abaixo, estão os músicos que atuam de forma voluntária no projeto além da Presidenta do Conselho da Comunidade e o Delegado Penitenciário.

Figura 14 – Músicos do Coral Vozes da Liberdade e representantes



Fonte: Imprensa SUSEPE (2020).

As ações focadas em ressocializar os apenados, foi uma das estratégias do PGP, fazendo com que o projeto ganhasse repercussão, em especial, elencou a fileira de finalistas do Prêmio

³² Acesso em: http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod_menu=4&cod_conteudo=4769

Innovare – 17^a ed.³³ que tem como objetivo identificar, divulgar e difundir práticas que contribuam para o aprimoramento da Justiça no Brasil. E participam das Comissão Julgadora do Innovare ministros do STF, STJ, TST, desembargadores, promotores, juízes, defensores, advogados e outros profissionais de destaque.

Como também, esta competindo no *Call for Innovations in Government* do *Observatory of Public Sector Innovation* que é organizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que será realizado em Dubai nos Emirados Árabes no *World Government Summit* nos dias 13 a 15 de fevereiro de 2023.

Entretanto, ao lançar luz acerca das repercussões geradas pelo PGP, deve-se atentar que o projeto objetiva gerar alterações em relação ao *status quo* dominante dos estabelecimentos prisionais brasileiros que se trata da presença do crime organizado.

O crime organizado no Brasil tem suas origens na década de 90, a partir união de presos políticos com presos comuns no Instituto Penal Cândido Mendes, localizado em Ilha Grande, no Estado do Rio de Janeiro, surgindo, então, o Comando Vermelho. Posteriormente, na Casa de Detenção de São Paulo, ou como conhecido Carandiru, a partir do “Massacre do Carandiru”, em 2 de outubro de 1992, se tem o surgimento de uma organização com o lema “Paz, Justiça e Liberdade” o Primeiro Comando da Capital – PCC (VARELLA, 2019; 2012; AMORIM, 2003).

O Jornalista Renato Dornelles, no livro *Falange Gaúcha* (2017), traça a história e o desenvolvimento dos grupos criminosos do Rio Grande do Sul, referindo a origem dos mesmos na Cadeia Pública de Porto Alegre ou como é conhecido Presídio Central, a partir da influência dos grupos carioca e paulista.

Esses grupos, que também são denominados como facções criminosas, encontraram grandes oportunidades de replicação de seus “ideais” nos presídios brasileiros. Haja vista, as políticas públicas em âmbito penitenciário terem sido descaracterizadas como prioridade pelos governos, além de ser regida pela Lei Federal n 7.210/1984 como também conhecida por LEP, que é extremamente defasada. Somado a isso, a falta de estrutura dos estabelecimentos penais e o fenômeno social do encarceramento. Se tornam um prato cheio para alimentar as hordas destas células criminosas que se proliferam em meio a um ambiente que apresenta como perfil de apenados brasileiros: a maior população entre 18 e 25 anos, negros, analfabetos ou alfabeto funcionais, oriundo das classes mais pobres da sociedade (CIPRIANI; AZEVEDO, 2020; ARAÚJO, 2020; CIPRIANI, 2016)

³³ A respeito ver: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/programa-de-gestao-prisional/4186>.

No PELV a realidade não foi diferente. Em setembro de 2019, quando foi substituída a gestão, dando início ao que a SUSEPE chamou – operação pente fino³⁴, o EP tinha índices de ocupação de 230% acima da capacidade de engenharia, com apenados ociosos e sendo regidos por colegas que se autodenominavam de “prefeitura”³⁵. Organizações essas que acabam ganhando espaço nas cadeias devido ao baixo efetivo de servidores penitenciários, entre outros fatores.

Constatava-se que o Estado era conivente com esta situação, pois a “prefeitura” acabava não trazendo problemas para a rotina prisional. Entretanto, se pode afirmar que estas organizações são verdadeiras redes que alimentam o crime organizado na rua, tanto no quesito de práticas de estelionato, golpes via telefone celular, práticas de extorsão das mais diversificadas ordens, controle do tráfico de drogas e responsabilidade por ordens de execução. Cabe contextualizar o posicionamento geográfico do PELV, que está entre um grande eixo do tráfico de drogas, pois faz divisa com os estados de SC e RS, havendo muitas estradas vicinais e pouco policiamento.

Entre as primeiras ações realizadas pela equipe de gestão que assumiu o presídio, em setembro de 2019, destacam-se a realização de uma grande revista geral³⁶ e a transferência das lideranças negativas do EP. A foto da Figura 15 mostra objetos e ilícitos encontrados na revista.

Figura 15 – Revista geral e apreensão de ilícitos PELV



Fonte: Imprensa SUSEPE (2019).

³⁴ A respeito ver: <https://www.tuaradio.com.br/Tua-Radio-Cacique/noticias/seguranca/27-09-2019/presidio-de-lagoa-vermelha-tera-novo-diretor>.

³⁵ Presos com características de liderança negativa, que regulam o mercado de drogas e estabelecem regramentos específico entre eles.

³⁶ Acesso em: http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod_conteudo=4321&cod_menu=4

As apreensões apresentadas acima, desencadeiam uma série de fatores, tanto positivos como negativos. Usando um linguajar chulo se pode dizer “estar mexendo em um vespeiro”, pois retirando drogas, celulares, entre outros ilícitos dos apenados, você o descapitaliza. E descapitalizando o crime organizado, ele perde o “poder” que acredita ter. Esta experiência inicial gerou uma rotina, por parte da nova administração, de coibir a presença de ilícitos ou quaisquer itens que não fossem permitidos dentro do sistema, como mostram as figuras 16, 17, 18.

Figura 16 – Apreensão de ilícitos no PELV



Fonte: Imprensa SUSEPE (2019)³⁷.

As figuras apresentam metais que são retirados das paredes, janelas e camas para a confecção de objetos pontiagudos que são denominados de “*stock*”.

Figura 17 – Apreensão de ilícitos no PELV



Fonte: Tua Rádio Cacique (2019).

³⁷ Acesso em: http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod_menu=4&cod_conteudo=4398

A rotina de apreensões e revistas pontuais nas celas por parte dos agentes penitenciários, geram um misto de sensações no apenados, sendo: paz e revolta. A paz nos apenados que não se congregam a facções criminosas e são afetados pela violência e controle gerado por esses grupos; e revolta por esses grupos que na omissão do Estado, controlam a partir de regramentos internos o controle interno e externo – tráfico, roubos, golpes e assassinatos.

Figura 18 – Apreensão de ilícitos no PELV



Fonte: Imprensa SUSEPE (2019)³⁸.

Este conjunto de ações de controle na entrada de ilícitos e revistas rotineiras, aliado a segurança e disciplina com atividades realizadas pelo setor de inteligência, somado a interdição total do EP realizado pelo MP de Lagoa Vermelha – proibindo a entrada de novos apenados – além da realização de transferências das lideranças negativas, acabou gerando um temor nas facções criminosas presentes no EP, resultando na ação de diversas tentativas de fuga, em especial, daqueles que passaram a se sentir ameaçados ou desconfortáveis em suas relações internas de poder.

Como dito anteriormente sobre as fragilidades do EP, principalmente as questões estruturais, havia como ponto fraco a questão do solo do terreno, sendo muito propício para a escavação de túneis. Durante o período de 2019 a 2022 foram contabilizados 06 túneis para a realização de fugas, como mostra a figura seguir.

³⁸ Acesso em: http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod_menu=4&cod_conteudo=4433

Figura 19 – Túnel para tentativa de fuga



Fonte: Gaúcha ZH (2019)³⁹.

Cabe destacar, atreladas as tentativas de fuga, houve tentativas de amotinamento, como também a aliança de familiares, organizações de cunho neopentecostal que foram proibidas de realizar cultos religiosos, após ser constatado a ação conjunta com crime organizado. Constatou-se uma ação de desinformação nas redes sociais.

A maior problemática que envolve as redes sociais atualmente é o uso delas para influenciar o usuário em suas decisões. Algo semelhante ao fenômeno vivenciado com o aparecimento das bolhas sociais virtuais é o das comunidades virtuais, que são construídas com base nas afinidades de interesses, de conhecimentos, sobre processos mútuos, através da troca ou cooperação, não sendo dependente mais de proximidades geográficas e das filiações institucionais (PELLIZARI; JUNIOR, 2019).

Como ressalta Hannah Arendt em seu livro as origens do totalitarismo, sendo:

[...] Num mundo incompreensível e em perpetua mudanças, as massas haviam chegado a um ponto em que, ao mesmo tempo, acreditavam em tudo e em nada, julgavam que era possível e que nada era verdadeiro. A propaganda de massa descobriu que o seu público esta sempre disposto a acreditar no pior, por mais absurdo que fosse, sem objetar contra o fato de ser enganado, uma vez que achava que toda afirmação, afinal de contas, não passa de mentira. Se recebessem no dia seguinte a prova irrefutável da sua inverdade, apelariam para o cinismo; em lugar de abandonarem os líderes que lhes haviam mentido, diriam que sempre souberam que a informação era falsa, admirariam os líderes pela grande esperteza tática (2013, Parte III Cap. 2).

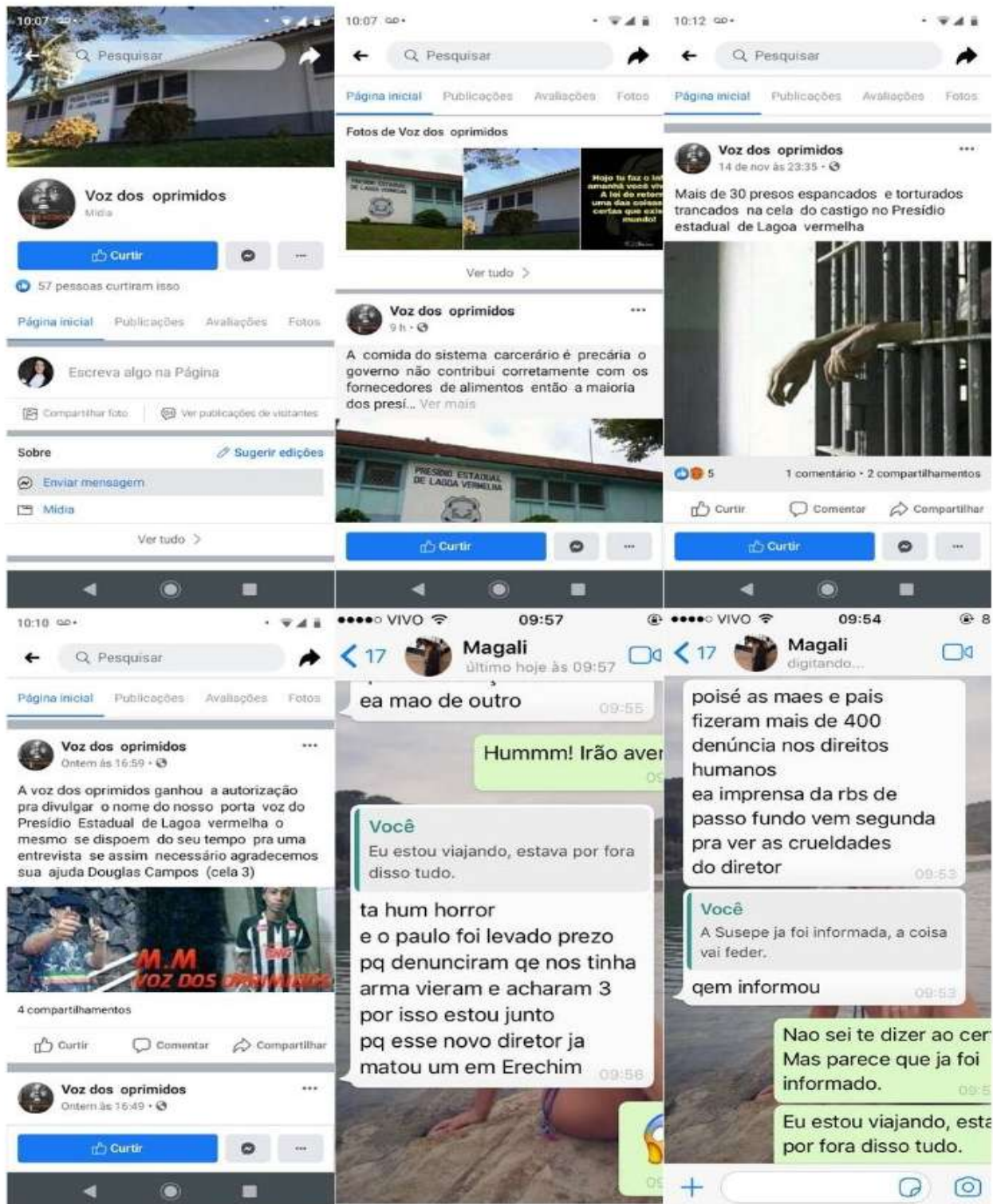
³⁹ Acesso em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/policia/noticia/2019/12/agentes-encontram-tunel-em-cela-com-17-presos-no-presidio-de-lagoa-vermelha-11891627.html>

A internet ao mesmo tempo em que aumentou a liberdade de expressão também acaba por aumentar a eficácia dos mecanismos pelos quais somos influenciados. As mídias sociais online completam essa facilidade de gerar e compartilhar informações na rede, com o uso de filtros informacionais desenhados pelo algoritmo, potencializam o acirramento do maior fenômeno alienador contemporâneo, as *fakes news*, que vem comprometendo o cenário mundial. São geradas bolhas de percepções equivocadas e perigosas, que comprometem a saúde social, individual e coletiva, que devem ser combatidas por meio da educação, do pensamento crítico e da ética (MELLO, 2020; PELLIZARI; JUNIOR, 2019; ALMEIDA, 2018).

A polarização de pensamentos vivenciada pela sociedade contemporânea tem sido a mola propulsora para o crescimento da influência exercida sobre os usuários. Se aproveitando dessa polarização, como um novo caminho para se chegar ao objetivo da veiculação daquela informação, são criadas diversas manchetes, em sites diferentes, mas correlacionados, para que quando o usuário pesquisa aquela informação ele tenha o sentimento de que é verdade, pela simples justificativa de que aquilo está sendo falado em mais de um lugar. Sendo muito rápido o processo de criação de uma notícia. Em minutos é possível encontrar informações sobre algo que acabou de acontecer, como pode se ver na figura 20.

Tais estratégias foram adotadas contra a atual gestão, sendo o mecanismo de convencimento bem arquitetado para passar ao usuário o sentimento de veracidade. Aliado ao trabalho psicológico de corroborar com suas crenças, as informações não são pesquisadas a fundo e acabam sendo aceitas como verdadeiras. Outro fator determinante que possibilitou a aparecimento de diversos meios de comunicação alternativos é a descrença nos veículos midiáticos tradicionais, que não são mais revestidos de credibilidade absoluta. Com a liberdade de expressão decorrente da expansão da internet, qualquer pessoa pode contrapor o que está sendo veiculado. Em muitos casos essa possibilidade de expressão é importante, visto que combate abusos de poder. Em outros casos é negativa, já que possibilita a veiculação de informações que não tem como base a checagem dos fatos (MELLO, 2020; PELLIZARI; JUNIOR, 2019; ALMEIDA, 2018).

Pois, acreditar em informações que corroboram com a visão de mundo particular, mesmo que não sejam baseadas na realidade é da natureza humana. A psicologia cognitiva tem como objetivo a análise dos processos mentais por trás do comportamento humano. E demonstram que o poder da crença tende a sobrepujar a argumentação racional baseada em fatos. Acarretando uma baixa possibilidade de mudança de opinião quando um novo dado vai contra suas crenças pré-estabelecidas (PELLIZARI; JUNIOR, 2019).

Figura 20 – Trechos das *fake News*

Fonte: adaptado pelo autor (2022).

As imagens acima tiveram uma massiva veiculação e repercussão em nível estadual, de modo que conseguiram atingir o “calcanhar de Aquiles” de qualquer sistema penitenciário, que são fatos relacionados a denúncias sobre maus tratos e tortura. Segundo o MP de Lagoa Vermelha houve 422 denúncias no Disque 100, responsável por denúncia de violação aos direitos humanos, e a partir de uma averiguação por parte do MP, constatou-se que os números que realizaram as denúncias, vieram de 03 aparelhos celular e ao se realizar o rastreio dos equipamentos, notificou-se que 02 deles estavam dentro de presídios, sendo: Presídio Regional de Passo Fundo e Presídio Estadual de Carazinho e o terceiro aparelho pertencia a um familiar de apenado e que este era um pastor evangélico que foi desligado das atividades ecumênicas do presídio por ser constatado ligação com crime organizado.

A SUSEPE em primeiro momento agiu em defesa⁴⁰ da direção do EP e posteriormente, preferiu pelo afastamento do gestor para averiguações que não se constatou nada.

A guisa de conclusão, a experiência implantada no PELV em todos os seus meandros que a envolveram e geraram impactos e repercussão na esfera da sociedade, sistema prisional e políticas públicas. Acima de tudo o que se constata que se objetivou ser uma política pública, entretanto não passou de um projeto com boas intenções, em especial, para contribuir para o aperfeiçoamento do sistema penitenciário e para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

⁴⁰ A respeito ver: <https://www.tuaradio.com.br/Tua-Radio-Cacique/noticias/seguranca/21-11-2019/susepe-diz-que-denuncias-de-tortura-no-presidio-de-lagoa-vermelha-sao-infundadas>.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação objetivou ampliar a compreensão sobre o potencial de atuação das OSCs relacionadas a atuação junto ao sistema prisional e apontar evidências para subsidiar a atuação do poder público na execução de políticas que envolvam essa temática.

Partiu-se do estudo, a compreensão do Estado e suas políticas, passando, em seguida, para o entendimento das políticas penitenciárias, do sistema prisional, dos repasses orçamentários estaduais e federais viabilizados pelo Plano Plurianual (2019-2022) e pelo Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEM) até chegar ao conhecimento das atuais políticas penais aplicadas no contexto subnacional. Buscou-se a compreensão das OSCs, a conceituação da MROSC e uma análise no sistema prisional gaúcho.

A dissertação teve viés a análise de um estudo de caso que foi implementada no Presídio Estadual de Lagoa Vermelha, localizado no Estado do Rio Grande do Sul e se denomina Programa de Gestão Prisional a partir da sua formulação, em 2019, até seu término, em 2022.

Esta experiência analisada pode ser compreendida como uma tentativa de construção de uma política pública de caráter transversal e intersetorial, contribuindo para o estudo das políticas públicas, em especial as que envolvem o sistema prisional. Foi uma experiência que teve por base os pressupostos das OSCs e MROSC, primando pelos princípios do diálogo, da participação e do envolvimento de múltiplos atores. A experiência implantada evidenciou as dicotomias, contradições e conflitos que envolvem a implantação de qualquer política pública voltada para o sistema prisional, especialmente por ser uma área complexa e demandante de soluções para os enormes dilemas que enfrenta.

Esta busca de compreender o papel de uma política pública pautada na construção de saberes coletivos e na ação organizada e deliberada da sociedade, em sua contemporaneidade e seus desafios.

E o percurso metodológico dessa dissertação, foi o da pesquisa qualitativa, com abordagem dialética, utilizando-se do viés analítico-metodológico baseado em estudos de implementação e metodologia da análise de redes sociais – ARS conforme Canato e Bichir, 2021, Canato, 2017, Wasserman e Faust, 1994 e dos arranjos institucionais conforme estudos realizados por Salamon, (2002), Lascoumes e Le Galès (2007) Ollaik e Medeiros (2011), Pires (2014; 2016; 2016a; 2016b) Gomide e Pires (2014; 2018) e Lotta (2015; 2016; 2019) Lotta e Vaz (2015) Lotta e Favareto (2016).

Pois a ARS permiti identificar conexões presentes para além das manifestações formais de apoio institucional contidas nos arranjos institucionais do programa. E os arranjos

institucionais permite mapear os atores e dos processos de interação, surge base para melhor compreensão da estruturação do projeto.

O PGP se destaca pelo pioneirismo apresentado em captar recursos financeiros para o sistema prisional, que notoriamente é uma das políticas públicas que menos recebe recursos comparadas a outras frente da segurança pública.

Entende-se que a experiência implantada no PELV, por todos os meandros que a envolvem, em especial a construção coletiva, pode significar um pequeno exemplo de como viabilizar a efetivação da lei, contribuindo para o aperfeiçoamento do sistema penitenciário e para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Na busca por responder os objetivos específicos que a pesquisa se propôs, apresenta desse uma boa base principalmente no que tange a compreensão o sistema prisional do estado do Rio Grande do Sul. Como também elenca as políticas penais abordadas e a importância das OSC para a efetivação das mesmas. Apresenta a importância do Conselho da Comunidade de Lagoa Vermelha que teve um papel principal para a realização do PGP.

Ao final desta dissertação empreende ao fracasso na consecução do projeto como uma política pública, mas que apresenta grande potencial para que seja implementada, caso seja revisto pontos de grande importância, como a presença de atores engajados para a implementação.

Apresentou-se também a relevância que o crime organizado teve na produção de desinformação, objetivando causar um desequilíbrio ao ideal proposto, tanto fez, que conseguiu. Demandando desse modo uma atenção para essas questões caso o projeto seja replicado.

Esta pesquisa tem potencial não apenas de contribuir diretamente para o desenvolvimento da literatura, mas também para a melhoria do desenho de implementação das políticas públicas que versam esse tema. Há um longo e promissor caminho a ser trilhado, especialmente no sentido de mobilizar quadros interpretativos, dinamizar a ação de atores que já se encontram no cotidiano do sistema prisional e produzir novas agendas em prol do desenvolvimento de nossas comunidades.

Por fim, saliento a importância que esta pesquisa teve e tem na minha vida de pesquisador como também na pessoa de quem atuou diretamente para que o PGP pudesse ganhar vida, infelizmente não foi isso que aconteceu, entretanto, muitos aprendizados foram extraídos desse projeto e faço votos de que esta trajetória que foi traçada possa servir para políticas públicas com este viés sejam realizadas e obtenham êxito, pois acredito que a sociedade necessita de políticas mais inclusivas e que tragam resultados de justiça e igualdade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ALMEIDA, Raquel. *Fake News*: arma potente na batalha de narrativas das eleições 2018. **Revista Ciência e Cultura**. v.70, n.2, abr./jun. 2018.

AMORIM, Carlos. **CV – PCC: A irmandade do crime**. 18. ed. São Paulo: Ed. Record, 2003.

ANDRADE, Pedro Gomes; PEREIRA, Ana Camila Ribeiro; MELLO, Janine. **Atuação das Organizações da Sociedade Civil no Sistema Prisional Brasileiro**: perfil das OSCs e projetos desenvolvidos. (Nota Técnica Diest, nº57). Brasília, DF: Ipea, jun. 2022.

ANDRADE, Pedro Gomes; PEREIRA, Ana Camila Ribeiro. **Por dentro do mapa das OSCs**: metodologia da base de dados (versão 2019). (Nota Técnica, nº 26). Brasília: Ipea, nov. 2019.

ARAÚJO, Débora Cristina Gonçalves, *et al.* Projeto “Cidadania que Liberta”: utopias possíveis. **Revista Brasileira de Execução Penal – RBEP**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 177-197, jul./dez. 2020.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Ed. Companhia de Bolso, 1.ed. 2013.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. 1. ed., Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Os Conselhos da comunidade no Brasil**. Conselho Nacional de Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi; *et al.* (Orgs.). Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

BRASIL. CNM, Confederação Nacional dos Municípios; CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Nota Técnica. Instituição de Fundos Municipais para Políticas Penais**: alternativas penais, atenção a pessoas egressas, desinstitucionalização e conselhos da comunidade. Brasília, CNM; CNJ, 2021.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. Modelo de gestão da política prisional. **Caderno II: arquitetura organizacional e funcionalidades**. In: LANFREDI, Luís Geraldo Sant’Ana; *et al.* (Orgs.). Brasília, DF : Conselho Nacional de Justiça - CNJ, 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Funpen em números**. Brasília, DF: Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Lei complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994**. Cria o Fundo Penitenciário Nacional. Brasília, DF: Câmara do Deputados, [1994]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1994/leicomplementar-79-7-janeiro-1994-351541-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [1984]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Dispõe sobre as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, dos Municípios e Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República [1964]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 30 nov. 2022.

BICHIR, Renata. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, Janine. *et al.* (Orgs.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020, p. 23-44.

CANATO, Pamela; BICHIR, Renata. Intersetorialidade e redes sociais: a implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo. **RAP**. Rio de Janeiro 55(4), p. 995-1016, jul./ago. 2021.

CANATO, Pamela. **Intersetorialidade e redes sociais**: uma análise da implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP. 2017.

CICONELLO, Alexandre. Políticas Públicas de Direitos Humanos. In: DELGADO, Ana Luiza de Menezes; *et al.* **Gestão de políticas públicas de direitos humanos** — Coletânea. Brasília: Enap, 2016.

CIPRIANI, Marcelli; Azevedo, Rodrigo Ghiringhelli. Do conflito à “pacificação”: relações entre os grupos criminais e a administração prisional na cadeia pública de Porto Alegre. **Runa**, vol. 41, núm. 2, p. 31-47, abr./out.2020.

CIPRIANI, Marcelli. **Da “falange gaúcha” aos “bala nos bala”**: a emergência das “facções criminais” em Porto Alegre/RS e sua manifestação atual. Canoas: Direito e Democracia v.17, n.1, p.105-130, jan./jun. 2016.

CUNILL-GRAU, Nuria. A intersetorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 26, p. 35 – 66, 2016.

DIAS, Claudia Kaul Aranalde. Programa “Educação em Direitos Humanos e Cidadania na Prisão”. **Revista Brasileira de Execução Penal – RBEP**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 233-247, jul./dez. 2020.

DORNELLES, Renato. **Falange Gaúcha: O presídio central e a história do crime organizado no RS**. 2.ed. Porto Alegre: Ed. Diadorim, 2017.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

GOMIDE, Alexandre de Avila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de análise político-institucional**, n. 19, dez. 2018.

FERREIRA, Carolina Cutrupi. **Política penitenciária nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística**. 2021. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas – São Paulo. 2021.

GOMIDE, Alexandre de Avila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. **Texto para discussão**, 1940. Rio de Janeiro. IPEA, mar. 2014.

HINTZE, Hélio. **Observatório do Machismo**. Disponível em: <https://heliohintze.com.br/observatorio-do-machismo>. Acessado em: 20 nov. 2022.

HOWLETT, Michael. Challenges in applying design thinking to public policy: dealing with the varieties of policy formulation and their vicissitudes. **Policy & Politics**, v. 48, n. 1, p. 49-65, 2020.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **RAP**, Rio de Janeiro v.32(2), p. 35-48, mar./abr., 1998.

JUNQUEIRA, Luciano Prates. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais de saúde. **RAP**, Rio de Janeiro v. 34(6), p. 35-45, nov./dez. 2000.

JUNQUEIRA, Luciano Prates. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 32(2), p. 11-22, mar./abr. 1998.

JUNQUEIRA, Luciano Prates; INOJOSA, Rose Marie. **Desenvolvimento social e intersetorialidade: a cidade solidária**. São Paulo: FUNDAP, 1997.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-22, 2007.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa; LUI, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 36, p. 1-41, 2021.

LOPES, Laís de Figueiredo; SANTOS, Bianca; BROCHARDT, Viviane. **Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014**. Secretaria de Governo da Presidência da República. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

LOPEZ, Felix Garcia. **Perfil das organizações da sociedade no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, Gabriela. **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela. Políticas públicas: novos desafios à luz das transformações do Estado. *In*: BASSOTTI, Ivani Maria; SANTOS, Thiago Souza (Orgs.). **Tópicos essenciais sobre gestão pública**. São Paulo: Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Planejamento e Gestão, 2016.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. **Os Arranjos Institucionais dos Investimentos em Infraestrutura no Brasil**: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração de Crescimento. Texto para discussão, 2253. Brasília. IPEA, nov. 2016.

LOTTA, Gabriela; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília, v. 66 (2), p. 171-194, abr./jun. 2015.

MELLO, Patrícia Campos. **A máquina do ódio**: notas de uma repórter sobre *fake News* e violência digital. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, ed.1, 2020.

MENDONÇA, Patrícia. **Parcerias entre Estado e OSCs** - desafios na construção de colaborações para implementação do MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - Lei 13.019/2014. ResearchGate. Washington, D.C. dez, 2017.

MASSARDIER, Gilles. Redes de política pública. *In*: Enrique Saravia; Elizabete Ferrarezi (Orgs.). **Políticas públicas**. Coletânea, v. 2, p. 167-186. Brasília, DF: Enap, 2006.

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Janann Joslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **RAP** — Rio de Janeiro 45(6):1943-67, nov./dez. 2011.

ONU - Organização das Nações Unidas. Conselho Econômico e Social. Regras Mínimas para Tratamento dos Prisioneiros. Genebra, 1955. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/fpena/lex52.htm>. Acesso em: 15 nov. 2022.

PARADA, Eugenio Lahera. Política e Políticas Públicas. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, v. 1, p. 69-95, 2006.

PELLIZARI, Bruno Henrique Miniuchi; JUNIOR, Inireu Francisco. Bolhas sociais e seus efeitos na sociedade da informação: ditadura do algoritmo e entropia na internet. **Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias**. v.5, n.2, p. 57 – 73, jul./dez. 2019.

PERES, Ursula Dias. *et al.* Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. **Revista brasileira de segurança pública**, São Paulo v. 8, n. 1, 132-153 fev./mar. 2014.

PERES, Ursula Dias. **Arranjo institucional do financiamento do ensino fundamental no Brasil**: considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de São Paulo no período de 1997 a 2006. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) – Escola de Economia de Empresas, Fundação Getúlio Vargas – São Paulo. 2007.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Arranjos Institucionais para Implementação de Políticas e Ações Governamentais em Direitos Humanos. *In*: DELGADO, Ana Luiza de Menezes. *et al.* (Orgs.). **Gestão de políticas públicas de direitos humanos**. Brasília: Enap, p.189-210, 2016.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Intersetorialidade, Arranjos Institucionais e Instrumentos da Ação Pública. *In*: MACEDO, Juliana Matoso; *et al.* **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília, n. 26, 2016a.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Arranjos Institucionais para Implementação de Políticas e Ações Governamentais em Direitos Humanos. *In*: DELGADO, Ana Luiza de Menezes; *et al.* **Gestão de políticas públicas de direitos humanos — Coletânea**. Brasília: Enap, 2016b.

POWELL, Walter; SMITH-DOERR, Laurel. **Networks and Economic Life**. *In*: *Handbook of Economic Sociology*; SMELSER, Neil; SWEDBERG, Richard. (Orgs.). Princeton, NJ: Princeton University Press. 1994.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Complementar nº 15.680, de 12 de agosto de 2021**. Dispõe sobre a criação da Secretaria de Justiça e Sistemas Penal e Socioeducativo. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, [2021]. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/m010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=71929&hTexto=&Hid_IDNorma=71929. Acesso em: 30 nov. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 54.677, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria da Administração Penitenciária do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, [2019]. Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2054.677.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 15.326, de 01 de outubro de 2019**. Dispõe sobre o Plano Plurianual 2019-2023 e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, [2019]. Disponível em: <https://ww3.al.rs.gov.br/filerepository/replegiscomp/Lei%20n%C2%BA%2015.326.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 35.571, de 06 de outubro de 1994**. Aprova do regimento interno do Conselho Penitenciário do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, [1994]. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12640&hTexto=&Hid_IDNorma=12640. Acesso em: 30 nov. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 5.745, de 28 de dezembro de 1968.** Dispõe sobre a estrutura da Superintendência dos Serviços Penitenciários. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, [1968]. Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/05.745.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

RITTEL, Horst; WEBBER, Melvin. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, Dordrecht, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

SALAMON, Lester. **The tools of government: a guide to the new governance.** Oxford University Press, 2002.

SALLA, Fernando. Os impasses da democracia brasileira. O balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. **Lusotopie**, v. 10, p. 419-435, 2003.

SARAVIA, Henrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas – Coletânea**, Brasília: ENAP, vol. 1, 2006.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite. Desafios e perspectivas para a incorporação da participação social como método de gestão das políticas de direitos humanos. In: DELGADO, Ana Luiza de Menezes; *et al.* **Gestão de políticas públicas de direitos humanos — Coletânea**. Brasília: Enap, 2016.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. Parâmetros para a conceituação conceitualmente adequada da segurança pública. In: ZOUAIN, Deborah Moraes (Org.). **Desafios da Gestão Pública de Segurança**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **RAP**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, jul./ago. 1997.

VARELLA, Drauzio. **Carandiru**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

VARELLA, Drauzio. **Carcereiros**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

WASSERMAN, Stanley; FAUST, Katherine. **Social network analysis: methods and applications**. New York, NY: Cambridge University Press, 1994.

ANEXO A – Projeto Programa

**PROGRAMA DE GESTÃO
PRISIONAL**
2019 – 2025



**PRESÍDIO ESTADUAL DE LAGOA
VERMELHA**
“UMA HISTÓRIA CONSTRUÍDA POR TODOS”

LAGOA VERMELHA
2019

APRESENTAÇÃO

Este programa de gestão visa para os próximos seis anos a reestruturação e reaparelhamento das atividades realizadas atualmente no Presídio Estadual de Lagoa Vermelha e alinhar atividades para serem eficazes e eficientes e alinhar novos *stakeholders*.

OBJETIVO GERAL

Uma nova perspectiva de vida para os reeducandos do Sistema Prisional de Lagoa Vermelha.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Ressocializar e reintegrar os reeducandos a sociedade;
- Reduzir à ociosidade e agravos a saúde provocados pela privação de liberdade;
- Reestruturar e reaparelhar o Presídio Estadual de Lagoa Vermelha objetivando a eficiência e eficácia em suas atividades;
- Assegurar trabalho para o reeducando para obter recursos financeiros para auxílio a família e despesas pessoais.
- Fomentar as atividades laborais com o objetivo de repercutir na economia local e regional (Região Nordeste do Estado);
- Ofertar alternativas de vida lícita para os reeducandos;
- Fomentar recursos financeiros dos Município da AMUNOR para o Presídio Estadual de Lagoa Vermelha.

EQUIPE

- Miguel Ângelo Guarani Moreno – Diretor Adjunto
- APA Lenir Terezinha Melara Nunes
- TSP Cleomara Alice Paim Lima
- TSP Melissa Stedile dos Santos
- TSP Fabiana Campetti Melo
- AP Izabel Marques Machado
- AP Janaina Fortuna
- AP Ivânia Maria Gonzatto Daros
- AP Emerson Maximo Bolner
- AP Cladimir de Souza Ferreira
- AP Marcelo Cristiano Merib
- AP Juliana Marques Kelim
- AP Marcelo da Costa
- AP Cleonice Zimpel
- AP Liziane Kartabil Schubert
- AP João Paulo Gelain Cichelero
- AP Felipe Odorizzi
- AP Eduardo Gadenz
- AP Luiz Fernando Pasqualotto

RESPONSÁVEL PRINCIPAL PELO PROJETO DE GESTÃO

Matheus de Moraes Carvalho – Gestor do Presídio

FUNDAÇÃO DO PRESIDIO ESTADUAL DE LAGOA VERMELHA

O Presídio Estadual de Lagoa Vermelha foi fundado no ano de mil novecentos e sessenta.

DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA DE GESTÃO

- 1ª Fase - Diagnóstico – Levantamento de dados;
- 2ª Fase - Elaboração do planejamento;
- 3ª Fase - Implantação das ações;
- 4ª Fase - Manutenção e auditorias de controle.

ELABORAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO

Missão

Executar o cumprimento da pena das pessoas privadas de liberdade, garantindo condições humanizadas, promovendo a ressocialização pelas atividades laborais, ensino, atenção à saúde, reintegração social.

Visão

Ser reconhecida, em âmbito nacional, como uma unidade penitenciária que ressocializa, reeduca, e reintegra a pessoa privada de liberdade à sociedade.

Valores

Disciplina, eficácia, ética, integridade, honestidade, humanização, lealdade e probidade.

Matriz SWOT – Ano Referência 2019

	FATORES POSITIVOS	FATORES NEGATIVOS
FATORES INTERNOS	<u>Ponto Forte (S)</u> - Capacitação de servidores; - Ensino e atividades Laborais; - Hierarquia; - Segurança e Disciplina;	<u>Ponto Fraco (W)</u> - Falta de Efetivos; - Avaliação de desempenho; - Crescimento elevado do aprisionamento; - Sistema de Informação e comunicação; - Falta de Vagas;
FATORES EXTERNOS	<u>Oportunidade (O)</u> - Tecnologia; - Disponibilização de recursos regionais; - Novas Políticas Públicas; - Legislação; - Stakeholders.	<u>Ameaças (T)</u> - Grupos criminosos; - Mudanças econômicas, falta de recursos.

Análise Ambiente – Grupos Estratégicos – SWOT

AMBIENTE INTERNO	PONTOS FORTES (S)	PONTOS FRACOS (W)
OPORTUNIDADES (O)	Estratégias S-O CAPITALIZAR Utilizar os pontos fortes para o aproveitamento das oportunidades.	Estratégias W-O DEFENDER Eliminar os pontos fracos que impedem o aproveitamento das oportunidades.
AMEAÇAS (T)	Estratégias S-T AGIR Os pontos fortes podem evitar as ameaças, permitindo que a organização desenvolva sua estratégia.	Estratégias W-T MITIGAR Eliminar os pontos fracos que tornam vulnerável o Presídio Estadual de Lagoa Vermelha frente as ameaças.

Diretrizes do Planejamento

Aperfeiçoar a gestão do Presídio Estadual de Lagoa Vermelha com vistas à reinserção dos reeducandos à sociedade, pela atividade educativa e laboral.

Diretrizes de Ação

Prevenção e Segurança

- Scanner Corporal;
- Raio X de bagagem;
- Reaparelhamento de Viaturas a cada 03 anos;
- Reaparelhamento e padronização dos uniformes dos servidores.

Ampliação e Manutenção Estrutural

- Reestruturação arquitetônica do Presídio de Lagoa Vermelha;
- Construção de uma UBS Prisional;
- Construção de uma sala de vídeo conferência;

- Construção de uma sala de espera para as visitas e sala de revista;
- Reformulação de entradas e saídas do Estabelecimento Prisional;
- Construção de uma guarita de vigilância para a Brigada Militar;
- Elaboração e captação para construção de um pavilhão para atividade laboral.

Parcerias e Convênios

- Convênio profissional para o funcionamento da UBS, sendo:
 - Médicos;
 - Oftalmologista;
 - Dentistas;
 - Enfermeiras;
 - Técnica de Enfermagem;
 - Auxiliar Técnica Saúde Bucal.

Diretrizes e Levantamento de Dados

Atualmente o estabelecimento penal de Lagoa Vermelha contempla apenados oriundos de 03 (três) Comarcas, sendo:

- Comarca de Lagoa Vermelha;
- Comarca de Sananduva;
- Comarca de São José do Ouro.

Ademais é de fundamental importância ressaltar que essas comarcas estão sendo abrangidas por 15 municípios

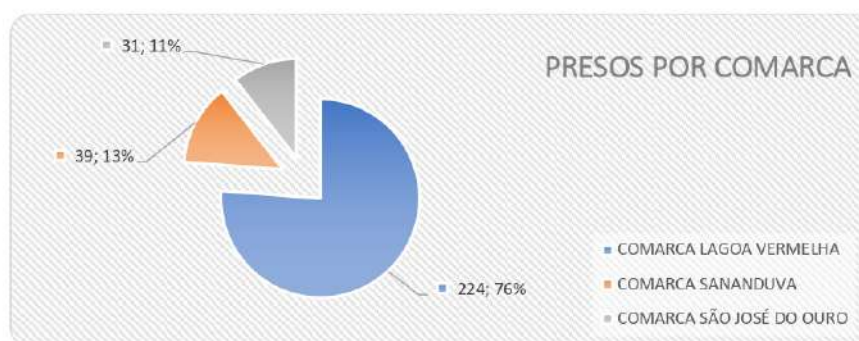
COMARCA DE SANANDUVA	
CIDADES	PREFEITO
Sananduva	Leomar José Foscarini
Ibiaçá	Claudimiro Fracasso
Paim Filho	Ediomar Brezolin
São João da Urtiga	Armando Dupont

COMARCA DE LAGOA VERMELHA	
CIDADES	PREFEITO (A)
Lagoa Vermelha	Gustavo Bonotto
Capão Bonito do Sul	Felipe Junior Rieth
Caseiros	Léo Cesar Tessaro
Ibiraíaras	Ivete Beatriz Zamarchi
Muliterno	Adriano Luiz Pelissaro

COMARCA DE SÃO JOSÉ DO OURO	
CIDADES	PREFEITO (A)
São José do Ouro	Antonio José Biachin
Barracão	Aldir Zanella da Silva
Cacique Doble	Edivan Fortuna
Machadinho	Alcir Grison
Santo Expedito do Sul	Amarildo Negrini
Tupanci do Sul	Clodomar Fermino Soares

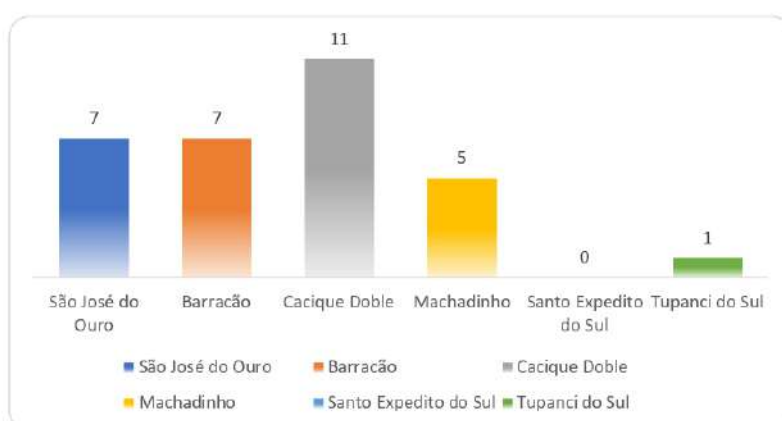
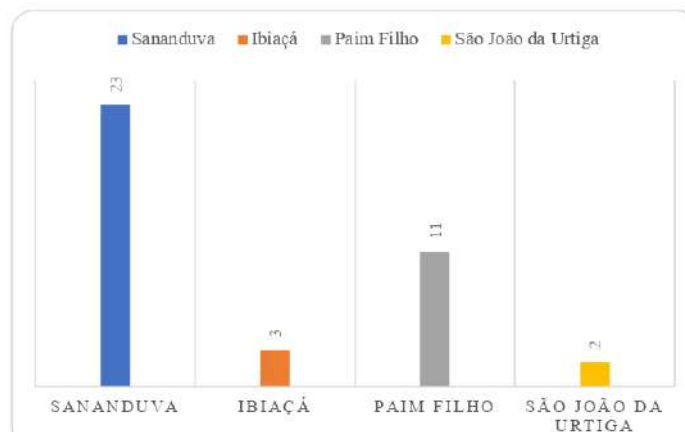
*Fonte: IBGE

E como melhor forma de esclarecer a proporcionalidade de presos por município que custodiamos neste estabelecimento penal, haja vista ser de fundamental importância ressaltar o fator migratório do apenado, que muitas vezes é oriundo de uma cidade e vai transgredir em outra doravante a proximidade territorial.



Fonte: SUSEPE e SEEU

APENADOS POR CIDADE



Diretrizes Orçamentárias/Execução do Programa

Custo Estimado: R\$ 2.000.000,00 – Dois milhões de reais

Cronograma de Execução

O fomento e a execução serão realizados a partir de um critério realizado por margem de habitantes por município sobre o valor total do custo do programa, sendo:

Municípios até 2 mil Habitantes – 3% do valor total

- Capão bonito do Sul;
- Muliterno;
- Tupanci do Sul.

Municípios até 5 mil Habitantes – 6% do valor total

- Caseiros;
- Ibiaçá;
- Paim Filho;
- São João da Urtiga;
- Santo Expedito do Sul.

Municípios com 5 mil até 10 mil Habitantes – 8% do valor total

- Ibiraiaras;
- São José do Ouro;
- Barracão;
- Cacique Doble;
- Machadinho;

Municípios acima de 10 mil habitantes –10,5% do valor total

- Lagoa Vermelha
- Sananduva

A Planilha contendo informações referente ao investimento no programa, será realizado por município sendo em repasses anuais ou mensais, está no Anexo 1.

Conclusão

Por fim, salientamos a importância que a segurança pública tem, e objetivando a melhor qualidade nos serviços prestados, temos como pensamento principal a corresponsabilidade dos gestores municipais, para tanto se faz de extrema necessidade o comprometimento e engajamento de todos.

PROGRAMA DE GESTÃO PRISIONAL

FAIXAS DE ENQUADRAMENTO DOS MUNICÍPIOS

ANEXO 1							
	MUNICÍPIOS	COTA	%	INVESTIMENTO	TOTAL MUNICÍPIO	REPASSE ANUAL	REPASSE MENSAL
MUNICÍPIOS ATE 2MIL HAB.	3	3%	9%	R\$ 180.000,00	R\$ 60.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ 833,33
MUNICÍPIOS ATE 5MIL HAB.	5	6%	30%	R\$ 600.000,00	R\$ 120.000,00	R\$ 20.000,00	R\$ 1.666,67
MUNICÍPIOS 5MIL A 10MIL HAB.	5	8%	40%	R\$ 800.000,00	R\$ 160.000,00	R\$ 26.666,67	R\$ 2.222,22
MUNICÍPIOS ACIMA DE 10 MIL HAB.	2	11%	21%	R\$ 420.000,00	R\$ 210.000,00	R\$ 35.000,00	R\$ 2.916,67
	15		100%	R\$ 2.000.000,00			

ANEXO B – Plano de Trabalho

CONSELHO DA COMUNIDADE DE LAGOA VERMELHA

Rua Protásio Alves, 80 - Sala 102

CNPJ nº 08.015.915/0001-82

PLANO DE TRABALHO PROGRAMA DE GESTÃO PRISIONAL

1 - DADOS CADASTRAIS E CARACTERÍSTICAS DA ORGANIZAÇÃO

Nome da Entidade:		CNPJ:	
CONSELHO DA COMUNIDADE DE LAGOA VERMELHA		08.015.915/0001-82	
Endereço: Rua Protásio Alves, 80 - Sala 102			
Município:	UF:	C.E.P:	DDD/Telefone/FAX
Lagoa Vermelha	RS	95300-000	54 3358-1398
Conta Bancária:	Banco:	Agência:	
06.070971.0-6	Banrisul S/A	0260	
Data de constituição do Conselho: 05/1998			
Nome do Responsável:		CPF:	
HELENA PIMENTEL ARGENTA			
Período do mandato:	C.I.	Cargo:	
2019/2020	2001903968	Presidente	
Endereço: Rua Libório Pimental, 203		Órgão Expedidor: SSP/RS	
		CEP: 95300-000	
Caracterização da Entidade: Conselho Comunidade			
Finalidade: Prestar apoio à órgãos e entidades e a Comunidade Local			
Histórico e área de atuação da OSC: Cumprir com as obrigações e finalidades estatutárias, apoiar os órgãos de segurança Pública, complementando de forma cooperativa as funções do Estado, proporcionando uma maior segurança e tranquilidade para todos os cidadãos e atuação em prol das Atividades de interesse da Comunidade.			
Gestor do Programa:		CPF:	
MATHEUS DE MORAES CARVALHO			
Local de realização do Programa:		CIDADE:	
PRESÍDIO ESTADUAL DE LAGOA VERMELHA		LAGOA VERMELHA/RS	

2 - PROPOSTA DE TRABALHO

Nome do Projeto/Atividade:	Prazo de Execução:
PROGRAMA DE GESTÃO PRISIONAL	72 meses
Objetivo geral: Uma nova perspectiva de vida para os reeducandos do Sistema Prisional de Lagoa Vermelha	
Público alvo: Apenados do Sistema Prisional de Lagoa Vermelha	
Objeto da parceria: Ressocializar e reintegrar os reeducandos a sociedade. Reduzir a ociosidade e agravos à	

CONSELHO DA COMUNIDADE DE LAGOA VERMELHA

Rua Protário Alves, 80 - Sala 102

CNPJ nº 08.015.915/0001-82

saúde provocados pela privação de liberdade. Reestruturar e reaparelhar o Presídio Estadual de Lagoa Vermelha objetivando a eficiência e eficácia em suas atividades. Assegurar trabalho para o reeducando para obter recursos financeiros para auxílio à família e despesas pessoais. Fomentar as atividades laborais com o objetivo de repercutir na economia local e regional - Região Nordeste do Estado. Ofertar alternativas de vida lícita para os reeducandos.	
Descrição da realidade: Com a implementação do Programa de Gestão Prisional, visamos suprir uma lacuna primordial para a efetiva atuação do sistema prisional junto ao Presídio Estadual de Lagoa Vermelha e, desta forma, possibilitar a ressocialização do Apenado e a sua reintegração a Sociedade.	
Impacto Social esperado: Disponibilizar meios e recursos para uma melhor atuação do Sistema Prisional junto ao Presídio, gerando maior controle e segurança a Comunidade. Executar o cumprimento da pena das pessoas privadas de liberdade, garantindo condições humanizadas, promovendo a ressocialização pelas atividades laborais, ensino, atenção à saúde e reintegração social.	

3 - CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO DE METAS

Metas	Especificação	Indicador Físico		Duração	
		Unidade	Quant	Início	Término
01 e 02	Reestruturação e reaparelhamento das atividades realizadas atualmente no Presídio Estadual de Lagoa Vermelha e alinhar atividades para serem eficazes, eficientes e alinhar novos stakeholders, visando uma nova perspectiva de vida para os reeducandos do Sistema Prisional de Lagoa Vermelha.	Meses	72	01/2020	12/2025

CONSELHO DA COMUNIDADE DE LAGOA VERMELHA

Rua Protário Alves, 80 - Sala 102

CNPJ nº 08.015.915/0001-82

4 - DESCRIÇÃO DAS AÇÕES

Meta		Ações	
1	Prevenção e Segurança	1.1	-Scanner Corporal;
		1.2	-Raio X de Bagagem;
		1.3	-Reaparelhamento de viaturas;
		1.4	-Reaparelhamento e padronização dos uniformes dos servidores.
2	Ampliação e Manutenção Estrutural	2.1	-Reestruturação arquitetônica do Presídio de Lagoa Vermelha;
		2.2	-Construção de uma UBS prisional;
		2.3	-Construção de uma sala de vídeo conferência;
		2.4	-Construção de uma sala de espera para as visitas e sala de revista;
		2.5	-Reformulação de entradas e saídas do Estabelecimento Prisional;
		2.6	-Construção de uma guarita de vigilância para a Brigada Militar;
		2.7	-Elaboração e captação para construção de um pavilhão para atividades.

5 - PLANO DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS (R\$1,00)

Itens	Descrição	Valor Mensal R\$	Valor Global R\$
01	Scanner Corporal - comodato	10.000,00	720.000,00
02	Raio X de Bagagem - aquisição	-	93.000,00
03	Reaparelhamento de viaturas	-	390.000,00
04	Reaparelhamento e padronização dos uniformes dos servidores	-	30.000,00
05	Reestruturação arquitetônica do Presídio de Lagoa Vermelha	-	40.000,00
06	Construção de UBS Prisional	-	25.000,00
07	Construção de uma sala de vídeo conferência	-	17.000,00
08	Construção de uma sala de	-	25.000,00

CONSELHO DA COMUNIDADE DE LAGOA VERMELHA

Rua Protário Alves, 80 - Sala 102

CNPJ nº 08.015.915/0001-82

	espera para visitas e sala de revista		
09	Reformulação de entradas e saídas do Estabelecimento Prisional	-	30.000,00
10	Construção de uma guarita de vigilância para a Brigada Militar	-	70.000,00
11	Construção de um Pavilhão para Atividades	-	450.000,00
12	Implantação de novo sistema de Iluminação do Presídio	-	60.000,00
13	Aquisição de sistema "gerador" de energia elétrica	-	50.000,00
TOTAL GERAL			2.000.000,00

Os valores previstos são exemplificativos, podendo serem remanejados parcialmente de um item para outros, desde que o item com valores remanejados seja atendido em sua meta.

6 - CRONOGRAMA DE RECEITAS - TRANSFERÊNCIAS (R\$ 1,00)

Receitas	1º mês	2º mês	3º mês	4º mês	5º mês	6º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77
	7º mês	8º mês	9º mês	10º mês	11º mês	12º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77
	13º mês	14º mês	15º mês	16º mês	17º mês	18º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77
	19º mês	20º mês	21º mês	22º mês	23º mês	24º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77
	25º mês	26º mês	27º mês	28º mês	29º mês	30º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77
	31º mês	32º mês	33º mês	34º mês	35º mês	36º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77
	37º mês	38º mês	39º mês	40º mês	41º mês	42º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77
	43º mês	44º mês	45º mês	46º mês	47º mês	48º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77
	49º mês	50º mês	51º mês	52º mês	53º mês	54º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77
	55º mês	56º mês	57º mês	58º mês	59º mês	60º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77
	61º mês	62º mês	63º mês	64º mês	65º mês	66º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77
	67º mês	68º mês	69º mês	70º mês	71º mês	72º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.778,40

CONSELHO DA COMUNIDADE DE LAGOA VERMELHA

Rua Protário Alves, 80 - Sala 102

CNPJ nº 08.015.915/0001-82

Os valores serão corrigidos pela variação do IGPM/FGV, após a periodicidade mínima legal de doze meses de vigência do Termo de Fomento.

7 - ESTIMATIVA DE DESPESAS

Metas 1 e 2	1º mês	2º mês	3º mês	4º mês	5º mês	6º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77
	7º mês	8º mês	9º mês	10º mês	11º mês	12º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77
	13º mês	14º mês	15º mês	16º mês	17º mês	18º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77
	19º mês	20º mês	21º mês	22º mês	23º mês	24º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77
	25º mês	26º mês	27º mês	28º mês	29º mês	30º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77
	31º mês	32º mês	33º mês	34º mês	35º mês	36º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77
	37º mês	38º mês	39º mês	40º mês	41º mês	42º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77
	43º mês	44º mês	45º mês	46º mês	47º mês	48º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77
	49º mês	50º mês	51º mês	52º mês	53º mês	54º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77
	55º mês	56º mês	57º mês	58º mês	59º mês	60º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77
	61º mês	62º mês	63º mês	64º mês	65º mês	66º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77
	67º mês	68º mês	69º mês	70º mês	71º mês	72º mês
	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.777,77	27.778,40

As despesas poderão ser realizadas utilizando recursos acumulados, visando assim a obtenção de melhores preços e atendendo ao princípio da economicidade.

7.1 - ESTIMATIVA DE VALORES A SEREM RECOLHIDOS PARA PAGAMENTO DE ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS

Metas 1 e 2	1º mês	2º mês	3º mês	4º mês	5º mês	6º mês
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	7º mês	8º mês	9º mês	10º mês	11º mês	12º mês
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	13º mês	14º mês	15º mês	16º mês	17º mês	18º mês
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	19º mês	20º mês	21º mês	22º mês	23º mês	24º mês
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

CONSELHO DA COMUNIDADE DE LAGOA VERMELHA

Rua Protário Alves, 80 - Sala 102

CNPJ nº 08.015.915/0001-82

	25º mês	26º mês	27º mês	28º mês	29º mês	30º mês
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	31º mês	32º mês	33º mês	34º mês	35º mês	36º mês
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	37º mês	38º mês	39º mês	40º mês	41º mês	42º mês
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	43º mês	44º mês	45º mês	46º mês	47º mês	48º mês
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	49º mês	50º mês	51º mês	52º mês	53º mês	54º mês
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	55º mês	56º mês	57º mês	58º mês	59º mês	60º mês
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	61º mês	62º mês	63º mês	64º mês	65º mês	66º mês
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	67º mês	68º mês	69º mês	70º mês	71º mês	72º mês
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

8 - MODO E PERIODICIDADE DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS

- **Parcial** - semestralmente até o final do mês subsequente ao do semestre, contados da data das transferências integrais do semestre da prestação de contas.
- **Final** - até o final do semestre subsequente ao término de vigência.

9 - PRAZO DE ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- 90 (noventa) dias, contados da data de seu recebimento ou do cumprimento de diligência determinada, prorrogável justificadamente por igual período.

Lagoa Vermelha RS, 14 de novembro de 2019

HELENA PIMENTEL ARGENTA
Presidente CONSELHO

MATHEUS DE MORAES CARVALHO
Gestor do Programa

CONSELHO DA COMUNIDADE DE LAGOA VERMELHA

Rua Protário Alves, 80 - Sala 102

CNPJ nº 08.015.915/0001-82

APROVAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

☐ APROVADO

☐ APROVADO COM RESSALVAS, com possibilidade de celebração da parceria, devendo o administrador público cumprir o que houver sido ressalvado ou, mediante ato formal, justificar as razões pelas quais deixou de fazê-lo.

☐ REPROVADO

Local, data e assinatura do responsável pelo órgão técnico, com identificação

ANEXO C – Projeto de lei

PROJETO DE LEI Nº 106 / 2019

Autoriza o Poder Executivo Municipal a repassar recursos financeiros, nos termos da Lei Federal nº 13019, visando a execução do Programa de Gestão Prisional junto ao Presídio Estadual de Lagoa Vermelha, abrir créditos e dá outras providências.

O Prefeito Municipal de Lagoa Vermelha, Estado do Rio Grande do Sul, no uso das atribuições que lhe são concedidas pela Legislação em vigor.

Faço saber, em cumprimento ao disposto na Lei Orgânica do Município, que enviou para a apreciação do Poder Legislativo Municipal o seguinte Projeto de Lei:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a firmar Termo de Fomento, com base na Lei Federal nº 13019/2014, com o **Conselho da Comunidade de Lagoa Vermelha**, com sede na Rua Protásio Alves, 80, Sala 102, inscrito no CNPJ sob nº 08.015.915/0001-82, com a finalidade de executar o **"Programa de Gestão Prisional do Presídio Estadual de Lagoa Vermelha"**.

Parágrafo Único – O Termo de que trata este artigo, tem por objetivo a implantação do Programa de Gestão Prisional do Presídio Estadual de Lagoa Vermelha, visando a gestão do Presídio com vistas à reinserção dos reeducandos à Sociedade, pela atividade educativa e laboral.

Art. 2º - O valor do repasse será de até R\$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais), dividido em parcelas mensais e consecutivas no valor de R\$ 2.916,67 (dois mil, novecentos e dezesseis reais e sessenta e sete centavos) cada, compreendendo o valor necessário para execução das atividades do Programa.

§ 1º – Os recursos previstos no caput, mensalmente repassados para efetivação do programa, serão reajustados anualmente, pela variação do IGPM/FGV.

§ 2º – A transferência financeira dos recursos deverão ser transferidos diretamente na conta do Conselho da Comunidade de Lagoa Vermelha, entidade sem fins lucrativos.

Art. 3º - O Termo a ser firmando entre o Município e o Conselho da Comunidade de Lagoa Vermelha será enviado à Câmara Municipal de Vereadores quando da sua assinatura.

Art. 4º – O repasse dos recursos pelo Município fica condicionada à apresentação do Programa de Gestão Prisional do Presídio Estadual de Lagoa Vermelha e o seu respectivo Plano de Aplicação Global.

Art. 5º – Os recursos repassados serão objeto de fiscalização do Poder concedente por meio de relatórios e da respectiva prestação de contas semestral, referentes à aplicação dos recursos recebidos.

Parágrafo Único - Na incorreção e/ou inexecução da prestação de contas referida no *caput*, ficará a entidade sujeita à aplicação da pena de devolução dos respectivos valores, sem prejuízo da fixação de outras sanções previstas em lei.

Art. 6º - As disposições desta Lei ficam inclusas no Plano Plurianual de Investimentos e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, vigentes neste exercício e no exercício de 2020.

Art. 7º - Para fins de atendimento das disposições da presente lei fica autorizada a abertura de crédito adicional especial, a ser aberto através de decreto Municipal, com a utilização de transposição de dotações orçamentárias, podendo o respectivo crédito, ser reaberto no exercício subsequente ao da aprovação da presente lei.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE LAGOA VERMELHA,
14 DE NOVEMBRO DE 2019.

GUSTAVO BONOTTO
PREFEITO MUNICIPAL

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Senhor Presidente,

Senhores Vereadores,

Com a propositura legislativa encartada no Projeto em epígrafe, este Chefe do Poder Executivo busca a autorização desse Colegiado para que seja efetuado repasse financeiro no valor R\$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais) ao CONSELHO DA COMUNIDADE DE LAGOA VERMELHA, conforme cálculo apresentado no demonstrativo em anexo do Programa de Gestão Prisional.

O estabelecimento, atualmente, abriga mais de 300 (trezentos) presos, mesmo possuindo capacidade de engenharia de 72 (setenta e dois). Trata-se de uma das mais altas taxas de superlotação do Rio Grande do Sul. Essa condição cria diversos problemas, dentre eles, estruturais, hidráulicos, elétricos, de saneamento e segurança. Também, é pública e notória a difícil situação financeira enfrentada pelo Estado, o que faz o estabelecimento prisional padecer de recursos para as mais básicas atividades, desde a aquisição de folhas de ofício à manutenção de viaturas, agravando de forma dramática as circunstâncias.

Cumprе destacar que o PELV, hoje, acolhe presos oriundos de 03 (três) Comarcas, sendo: Lagoa Vermelha, Sananduva e São José do Ouro. E essas, por sua vez, contemplam 15 (quinze) municípios da região, incluindo o nosso.

Salienta-se que, conquanto o Presídio de Lagoa Vermelha seja estatal, a segurança pública é responsabilidade de todos (art. 144, *caput*, CF/88), razão pela qual não cabe omissão neste momento crítico. Afinal, o presídio é o destino tradicional dos excluídos pela sociedade, logo, essa mesma sociedade que os exclui não deve fechar os olhos para a realidade. Outrossim, não se pode esquecer que, quando da saída do ergástulo, o preso retorna ao convívio social.

Sendo assim, propõe-se que, na pactuação a ser entabulada, o repasse financeiro seja efetivado na forma de subvenção econômica destinada às despesas de custeio do Presídio Estadual de Lagoa Vermelha, bem como no aparelhamento e melhorias do estabelecimento.

O PELV apresentará o Programa de Gestão Prisional, com o detalhamento dos projetos a serem executados com a verba respectiva, comprometendo-se em realizar a prestação de contas semestral correspondente à destinação dos recursos repassados, cuja incorreção e/ou inexecução ficará sujeita à aplicação da pena de devolução dos respectivos valores, sem prejuízo da fixação de outras sanções previstas em lei.

O valor a ser repassado é uma porcentagem do custo total da implementação do Programa de Gestão Prisional - R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), o qual será dividido entre todos os municípios abarcados pelas três Comarcas que se utilizam dos serviços do Estabelecimento Penal.

O cálculo leva em conta o número de habitantes por município, sendo:

- Até 2.000 mil habitantes: 3% do valor total;
- De 2.001 Até 5 mil habitantes: 6% do Valor total;
- De 5.001 mil até 10 mil habitantes: 8% do valor total;
- Acima de 10mil habitantes: 10,5% do valor total.

O repasse financeiro dar-se-á mensalmente, o que diminui ainda mais o impacto na economia municipal, haja vista ser de baixo vulto.

A quantia será transferida para a conta corrente do Conselho da Comunidade, instituição sem fins lucrativos, que servirá como fundo recebedor.

Por fim, em todo o contexto explicitado, evidencia-se como de suma relevância o fomento ao aprimoramento dos serviços prestados pelo Presídio Estadual de Lagoa Vermelha, dada as atribuições da Instituição perante a região.

Destarte, ponderadas as circunstâncias do caso concreto com o *Direito*, resta claro que a proposição do fomento encontra perfeita conformação com o ordenamento jurídico posto.

Consigna-se que a destinatária dos repasses financeiros está em condições satisfatórias de funcionamento perante os órgãos oficiais de fiscalização, estando, portanto, apta a firmar a avença em questão.

Assim, permito-me deixar ao exame dessa Colenda Casa Legislativa a presente proposição, ao mesmo tempo em que solicito seu trâmite em regime de urgência e esperando que pelas razões que motivaram sua apresentação, ensejem, igualmente, a aprovação dessa Casa Legislativa, através de seus Pares.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE LAGOA VERMELHA,
14 DE NOVEMBRO DE 2019.

GUSTAVO BONOTTO
PREFEITO MUNICIPAL

ANEXO D – Termo de Inexigibilidade

TERMO DE INEXIGIBILIDADE

Termo de repasse de recursos financeiros para o Conselho da Comunidade de Lagoa Vermelha, para fins de execução do Programa de Gestão Prisional.

Fundamentação Legal - *Inciso II do Art. 31 da Lei Federal nº 13019.*

Entidade Beneficiada: CONSELHO DA COMUNIDADE DE LAGOA VERMELHA, inscrita no CNPJ sob nº 08.015.915/0001-82.

Programa: Gestão Prisional do Presídio Estadual de Lagoa Vermelha, sendo os recursos repassados para o Conselho, o qual investirá nas metas do programa junto ao Presídio, com vistas à reinserção dos reeducandos à Sociedade, pela atividade educativa e laboral.

O projeto será todo desenvolvido junto ao Presídio, sendo que desta forma, os recursos somente podem ser utilizados quando do repasse do(s) Município(s) para o Conselho, o qual disponibilizará os recursos financeiros, humanos e materiais, para a consecução do objetivo firmado.

O Município tem a obrigação através de um conjunto integrado de ações, de garantir o atendimento às necessidades básicas promovendo e incentivando a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania, a sua qualificação para o trabalho e a sua *ressociabilização*.

As organizações da sociedade civil e demais movimentos sociais acumularam, durante anos, um grande capital de experiências e conhecimentos sobre formas inovadoras de enfrentamento das questões sociais e garantia de direitos. A partir desta colaboração é possível qualificar políticas públicas e promover a aderência às demandas sociais. A presença da sociedade civil no ciclo de gestão de políticas públicas coloca em relevo a participação como instrumento necessário de gestão pública que, ao apontar direções e criar consensos e prioridades para a ação estatal, contribui para o saldo pretendido entre a igualdade formal, jurídico-legal ("todos iguais perante a lei"), e a igualdade material e econômica.

Desta forma, os arranjos institucionais devem propiciar uma atuação colaborativa entre Administração Pública e sociedade civil, ampliando o alcance, a diversidade e a capilaridade das políticas públicas, diante da enorme complexidade dos problemas sociais. Sob essa ótica, a abertura de espaços dentro da Administração Pública para a participação da sociedade civil é fundamental para a formulação, monitoramento, execução e fiscalização das políticas públicas.

A Lei 13019/2014, no caso das modalidades de parcerias dispostas pela norma referida, termo de colaboração e de fomento, dispõe de modo que a sociedade seja selecionada por intermédio de um chamamento público pela Administração.

Entretanto, há aquisições, obras, serviços ou contratações que possuem caracterizações específicas tornando *impossíveis e/ou inviáveis* as licitações nos trâmites usuais, frustrando a realização adequada das funções estatais.

A modalidade aplicada pela lei é o Chamamento Público. Como o chamamento é uma disputa, para que ocorra, é indispensável que haja pluralidade de objetos e pluralidade de ofertantes para que ele possa ocorrer.

No entanto, a Lei prevê, que, se houver impossibilidade jurídica de competição, como verificamos pro programa em epígrafe, o chamamento não será realizado, por ser inexigível. O legislador procurou garantir a eficiência e a utilidade, por meio da inexigibilidade licitatória seja em virtude da natureza singular do objeto caracterizado no plano de trabalho.

Nos termos do art. 31 - inciso II da Lei Federal nº 13019, verificamos o amparo para que o presente repasse dos recursos financeiros sejam efetuados, após a devida aprovação pelo Legislativo Municipal, para o Conselho da Comunidade de Lagoa Vermelha, o qual, entendemos, ser a entidade sem fins lucrativos que agrega as condições para a sua "*inexigibilidade*" do respectivo edital de chamamento público.

"Art. 31 - Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - ...

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)."

No caso em questão verifica-se a viabilidade da dispensa do chamamento público aplicando-se a *inexigibilidade*, com a base jurídica supracitada.

Assim, a formalização do Termo de Fomento, possibilitará que o Presídio Estadual de Lagoa Vermelha, através do Conselho da Comunidade

de Lagoa Vermelha, tenha condições de empreender e implantar o respectivo programa de Gestão Prisional, beneficiando apenados das comarcas de Lagoa Vermelha, Sananduva e São José do Ouro.

Lagoa Vermelha, 14 de novembro de 2019

.....
OAB/RS nº _____

ANEXO E – Termo de fomento

TERMO DE FOMENTO nº /2019

Termo de Fomento firmado pelo
MUNICÍPIO DE LAGOA VERMELHA e
**CONSELHO DA COMUNIDADE DE LAGOA
 VERMELHA**, para implantação do
 programa de Gestão Prisional,
 junto ao Presídio Estadual de
 Lagoa Vermelha.

O **MUNICÍPIO DE LAGOA VERMELHA**, inscrito no CNPJ sob o nº _____, com sede Administrativa neste Município, Estado do Rio Grande do SUL - RS, neste ato devidamente representado pelo Prefeito Municipal Sr. **GUSTAVO BONOTTO**, brasileiro, residente e domiciliado neste Município, no exercício de suas atribuições legais e regulamentares, doravante denominado Administração Pública e o **CONSELHO DA COMUNIDADE DE LAGOA VERMELHA**, com inscrição no CNPJ sob nº 08.015.915/0001-82, doravante denominada CONSELHO, neste ato representado pela sua presidente Sra. **HELENA PIMENTEL ARGENTA**, com fundamento na Lei Federal nº 13.019/2014 e Lei Municipal nº _____, de ____ de _____ de 2019, bem como nos princípios que regem a Administração Pública e demais normas pertinentes, celebram este **Termo de Fomento**, na forma e condições estabelecidas nas seguintes cláusulas:

1 - DO OBJETO

1.1 - O presente Termo de Fomento tem por objeto estabelecer as condições para a execução do programa de Gestão Prisional, junto ao Presídio Estadual de Lagoa Vermelha.

2 - DA TRANSFERÊNCIA FINANCEIRA

2.1 - A Administração Pública repassará ao **CONSELHO** o valor de R\$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais), conforme cronograma de desembolso, constante no Plano de Trabalho anexo e como parte integrante deste Termo de Fomento.

2.2 - Para a execução das metas previstas no respectivo Plano de Trabalho, fica estimado o repasse de R\$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais), através do repasse de parcelas no valor de R\$ 2.916,67 (dois mil, novecentos e dezesseis reais e sessenta e

sete centavos), correndo as despesas à conta da seguinte dotação orçamentária:

ORGÃO:			
UNIDADE:			
ATIV/PROJ:	IMPLANTAÇÃO PROGRAMA DE GESTÃO PRISIONAL		
RUBRICA:			1 Recursos Livres
RUBRICA:			1 Recursos Livres

2.2.1 - Os recursos previstos no item 2.2, mensalmente repassados para efetivação do programa, serão reajustados anualmente, pela variação do IGPM/FGV.

2.2.2 - Os recursos a serem repassados serão utilizados, como **participação** do Município na implantação do programa de Gestão Prisional, junto ao Presídio Estadual de Lagoa Vermelha, consistindo nos seguintes:

2.2.2.1 - DESCRIÇÃO DAS AÇÕES:

Meta		Ações	
1	Prevenção e Segurança	1.1	Scanner Corporal;
		1.2	Raio X de Bagagem;
		1.3	Reaparelhamento de viaturas;
		1.4	Reaparelhamento e padronização dos uniformes dos servidores.
2	Ampliação e Manutenção Estrutural	2.1	Reestruturação arquitetônica do Presídio de Lagoa Vermelha;
		2.2	Construção de uma UBS prisional;
		2.3	Construção de uma sala de vídeo conferência;
		2.4	Construção de uma sala de espera para as visitas e sala de revista;
		2.5	Reformulação de entradas e saídas do Estabelecimento Prisional;
		2.6	Construção de uma guarita de vigilância para a Brigada Militar;
		2.7	Elaboração e captação para construção de um pavilhão para atividades.

2.2.2.2 - APLICAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS:

Itens	Descrição	Valor Mensal R\$	Valor Global R\$
01	Scanner Corporal - comodato	10.000,00	720.000,00
02	Raio X de Bagagem - aquisição	-	93.000,00
03	Reaparelhamento de viaturas	-	390.000,00
04	Reaparelhamento e padronização dos uniformes dos servidores	-	30.000,00
05	Reestruturação arquitetônica do Presídio de Lagoa Vermelha	-	40.000,00
06	Construção de UBS Prisional	-	25.000,00
07	Construção de uma sala de vídeo conferência	-	17.000,00
08	Construção de uma sala de espera para visitas e sala de revista	-	25.000,00
09	Reformulação de entradas e saídas do Estabelecimento Prisional	-	30.000,00
10	Construção de uma guarita de vigilância para a Brigada Militar	-	70.000,00
11	Construção de um Pavilhão para Atividades	-	450.000,00
12	Implantação de novo sistema de Iluminação do Presídio	-	60.000,00
13	Aquisição de sistema "gerador" de energia elétrica	-	50.000,00
TOTAL GERAL			2.000.000,00

2.3 - Os valores previstos são exemplificativos, podendo serem remanejados parcialmente de um item para outros, desde que o item com valores remanejados seja atendido em sua meta.

2.4 - Em caso de celebração de aditivos, deverão ser indicados nos mesmos, os créditos e empenhos para cobertura de cada parcela da despesa a ser transferida.

2.5 - Na ocorrência de cancelamento de Restos a Pagar, o quantitativo poderá ser reduzido até a etapa que apresente funcionalidade, mediante aprovação prévia da Administração Pública.

3 - DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES

3.1 - Compete à Administração Pública:

I - Transferir os recursos ao CONSELHO de acordo com o Cronograma de Desembolso, em anexo, que faz parte integrante deste Termo de Fomento e nos valores nele estabelecidos;

II - Fiscalizar a execução do Termo de Fomento, o que não fará cessar ou diminuir a responsabilidade do CONSELHO pelo perfeito cumprimento das obrigações estipuladas, nem por quais danos, inclusive quanto a terceiros, ou por irregularidades constatadas;

III - Comunicar formalmente ao CONSELHO qualquer irregularidade encontrada na execução das ações, fixando-lhe, quando não pactuado nesse Termo de Fomento prazo para correção;

IV - Receber, apurar e solucionar eventuais queixas e reclamações, cientificando o CONSELHO para as devidas regularizações;

V - Constatadas quaisquer irregularidades no cumprimento do objeto desta Parceria, a Administração Pública poderá ordenar a suspensão dos serviços, sem prejuízo das penalidades a que se sujeita o CONSELHO, e sem que esta tenha direito a qualquer indenização no caso daquelas não serem regularizadas dentro do prazo estabelecido no termo da notificação;

VI - Aplicar as penalidades regulamentadas neste Termo de Fomento;

VII - Apreciar a prestação de contas apresentada, no prazo de até noventa dias, contados da data de seu recebimento ou do cumprimento de diligência por ela determinada, prorrogável justificadamente por iguais períodos;

VIII - Publicar, às suas expensas, o extrato deste Termo de Fomento na imprensa oficial do Município.

3.2 - Compete ao CONSELHO:

I - Utilizar os valores recebidos de acordo com o Plano de Trabalho aprovado pela Administração Pública, observadas as disposições deste Termo de Fomento relativas à aplicação dos recursos;

II - Responder exclusivamente pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relativos ao funcionamento da instituição e ao adimplemento deste Termo de Fomento, não se caracterizando responsabilidade solidária ou subsidiária da Administração Pública pelos respectivos pagamentos, nem qualquer oneração do objeto da parceria ou restrição à sua execução;

III - Prestar contas dos recursos recebidos nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014, nos prazos estabelecidos neste instrumento, de acordo com as disposições regulamentares;

IV - Indicar como gestor do Programa de Gestão Prisional que se responsabilizará, pela execução das atividades e cumprimento das metas pactuadas na parceria, ficando neste ato já designado o Sr. **MATHEUS DE MORAES CARVALHO**;

V - Executar as ações objeto desta parceria com qualidade, atendendo o público alvo do programa de modo gratuito, universal e igualitário;

VI - Manter em perfeitas condições de uso os equipamentos e os instrumentos necessários para a realização dos serviços e ações pactuadas, através da implantação de manutenção preventiva e corretiva predial e de todos os instrumentais e equipamentos;

VII - Responder, com exclusividade, pela capacidade e orientações técnicas de toda a mão de obra necessária à fiel e perfeita execução desse Termo de Fomento;

VIII - Responsabilizar-se, com os recursos provenientes do Termo de Fomento, pela indenização de dano causado ao público, decorrentes de ação ou omissão voluntária, ou de negligência, imperícia ou imprudência, praticados por seus empregados;

IX - Responsabilizar-se pelo espaço físico, equipamentos e mobiliários necessários ao desenvolvimento das ações objeto desta parceria;

X - Garantir o livre acesso dos agentes públicos, em especial aos designados para a comissão de monitoramento e avaliação, ao gestor da parceria, do controle interno e do Tribunal de Contas relativamente aos processos, aos documentos e às informações referentes a este Termo de Fomento, bem como aos locais de execução do objeto;

XI - Aplicar os recursos recebidos e eventuais saldos financeiros enquanto não utilizados, obrigatoriamente, em instituição financeira oficial indicada pela Administração Pública, assim como as receitas decorrentes, que serão obrigatoriamente computadas a crédito deste Termo de Fomento e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas;

XII - Restituir à Administração Pública os recursos recebidos quando a prestação de contas for avaliada como irregular, depois de exaurida a fase recursal, se mantida a decisão, caso em que o CONSELHO poderá solicitar autorização para que o ressarcimento ao erário seja promovido por meio de ações compensatórias de interesse público, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, conforme o objeto descrito no neste Termo de Fomento e a área de atuação da organização, cuja mensuração econômica será feita a partir do plano de trabalho original, desde que não tenha havido dolo ou fraude e não seja o caso de restituição integral dos recursos;

XIII - a responsabilidade exclusiva pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas dele decorrentes.

4 - DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS

4.1 - O Plano de Trabalho deverá ser executado com estrita observância das cláusulas pactuadas neste Termo de Fomento, sendo vedado:

I - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria;

II - modificar o objeto, exceto no caso de ampliação de metas, desde que seja previamente aprovada a adequação do plano de trabalho pela Administração Pública;

III - utilizar, ainda que em caráter emergencial, recursos para finalidade diversa da estabelecida no plano de trabalho;

IV - efetuar pagamento em data posterior à vigência da parceria, salvo quando o fato gerador da despesa tiver ocorrido durante sua vigência;

V - realizar despesas com:

a) multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou a recolhimentos fora dos prazos, salvo se decorrentes de atrasos da Administração Pública na liberação de recursos financeiros;

b) publicidade, salvo as previstas no plano de trabalho e diretamente vinculadas ao objeto da parceria, de caráter educativo, informativo ou de orientação social, das quais não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal; e

c) pagamento de pessoal contratado pelo CONSELHO que não atendam às exigências do art. 46 da Lei Federal nº 13.019/2014.

4.2 - Os recursos recebidos em decorrência da parceria deverão ser depositados em **conta corrente específica** na instituição financeira pública determinada pela Administração Pública.

4.3 - Os rendimentos de ativos financeiros serão aplicados no objeto da parceria, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos.

4.4 - Por ocasião da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção da parceria, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à Administração Pública no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, sob pena de imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente da Administração Pública.

4.5 - Toda a movimentação de recursos no âmbito da parceria será realizada mediante **transferência eletrônica** sujeita à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de que a transferência seja em sua conta bancária.

5 - DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

5.1 - A prestação de contas deverá ser elaborada nos termos estabelecidos na Legislação aplicável e efetuada nos seguintes prazos:

a) Parcial - semestralmente até o final do mês subsequente ao do semestre, contados da data das transferências integrais do semestre da prestação de contas;

b) Final - até o final do semestre subsequente ao término de vigência do presente Termo de Fomento.

5.2 - A prestação de contas final dos recursos recebidos, deverá ser apresentada com os seguintes relatórios:

I - Relatório de Execução do Objeto, assinado pelo seu representante legal e o Gestor, contendo as atividades desenvolvidas para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados, a partir do cronograma acordado, anexando-se documentos de comprovação da realização das ações;

II - Relatório de Execução Financeira, assinado pelo seu representante legal, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas;

III - Original ou cópias reprográficas dos comprovantes da despesa devidamente autenticadas em cartório ou por servidor da administração, devendo ser devolvidos os originais após autenticação das cópias;

IV - Extrato bancário de conta específica e/ou de aplicação financeira, no qual deverá estar evidenciado o ingresso e a saída dos recursos, devidamente acompanhado da Conciliação Bancária, quando for o caso;

V - Demonstrativo de Execução de Receita e Despesa, devidamente acompanhado dos comprovantes das despesas realizadas e assinado pelo dirigente e responsável financeiro do CONSELHO;

VI - Comprovante, quando houver, de devolução de saldo remanescente em até 10 (dez) dias após o término da vigência deste Termo de Fomento;

VII - Relatório circunstanciado das atividades desenvolvidas pelo CONSELHO e das metas alcançadas.

5.3 - No caso de prestação de contas parcial, os relatórios exigidos e os documentos referidos no item 5.2 deverão ser apresentados, exceto o relacionado no item VI e VII.

5.3.1 - Os documentos probantes já apresentados nas prestações de contas Parcial não precisam ser reapresentados quando da prestação de contas final.

6 - DO PRAZO DE VIGÊNCIA

6.1 - O presente Termo de Fomento vigorará a partir da data de sua assinatura e pelo prazo constante do respectivo Plano de Trabalho em até 72 (setenta e dois) meses, podendo ser prorrogado mediante solicitação da organização da sociedade civil, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada à Administração Pública em, no mínimo, trinta dias antes do termo inicialmente previsto.

6.2 - A prorrogação de ofício da vigência deste Termo de Fomento será feita pela Administração Pública quando ela der causa a atraso na liberação de recursos financeiros, limitada ao exato período do atraso verificado, ou por problemas técnicos ou burocráticos na efetivação do funcionamento do sistema.

7 - DAS ALTERAÇÕES

7.1 - Este Termo de Fomento poderá ser alterado, exceto quanto ao seu objeto, mediante a celebração de Termos Aditivos, desde que acordados entre os parceiros e firmados antes do término de sua vigência.

7.2 - O plano de trabalho da parceria poderá ser revisto para alteração de valores ou de metas, mediante termo aditivo ao plano de trabalho original.

8 - DO ACOMPANHAMENTO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

8.1 - A Administração Pública promoverá o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria, podendo valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades públicas.

8.2 - A Administração Pública acompanhará a execução do objeto deste Termo de Fomento através de seu gestor, que tem por obrigações:

I - Acompanhar e fiscalizar a execução da parceria;

II - Informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados;

III - Emitir parecer conclusivo de análise da prestação de contas parcial e final, com base no relatório técnico de monitoramento e avaliação de que trata o art. 59 da Lei Federal nº 13.019/2014;

IV - Disponibilizar materiais e equipamentos tecnológicos necessários às atividades de monitoramento e avaliação.

8.3 - A Administração Pública constitui como Gestor deste Termo de Parceria o Sr. **Matheus de Moraes Carvalho**, ou quem a suceder ou o substituir, eventual ou permanentemente.

8.4 - A execução também poderá ser acompanhada por Comissão de Monitoramento e Avaliação, especialmente designada.

8.5 - A Administração Pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria e o submeterá à Comissão de Monitoramento e Avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas pelo CONSELHO.

8.6 - O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, sem prejuízo de outros elementos, conterá:

I - descrição sumária das atividades e metas estabelecidas;

II - análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho;

III - valores efetivamente transferidos pela Administração Pública;

IV - análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pelo CONSELHO na prestação de contas, quando não for comprovado o alcance das metas e resultados estabelecidos neste Termo de Fomento;

V - análise de eventuais auditorias realizadas pelos controles interno e externo, no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias.

8.7 - No exercício de suas atribuições o gestor e os integrantes da Comissão de Monitoramento e Avaliação poderão realizar visita "in loco", da qual será emitido relatório.

8.8 - Comprovada a paralisação ou ocorrência de fato relevante, que possa colocar em risco a execução do plano de trabalho, a Administração Pública tem a prerrogativa de assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, de forma a evitar sua descontinuidade.

9 - DA RESCISÃO

9.1 - É facultado aos parceiros rescindir este Termo de Fomento, devendo comunicar essa intenção no prazo mínimo de 60 (sessenta) dias de antecedência, sendo-lhes imputadas às responsabilidades das obrigações e creditados os benefícios no período em que este tenha vigido.

9.2 - A Administração poderá rescindir unilateralmente este Termo de Fomento quando da constatação das seguintes situações:

I - Utilização dos recursos em desacordo com o Plano de Trabalho aprovado;

II - Retardamento injustificado na realização da execução do objeto deste Termo de Fomento;

III - Descumprimento de cláusula constante deste Termo de Fomento.

10 - DA RESPONSABILIZAÇÃO E DAS SANÇÕES

10.1 - O presente Termo de Fomento deverá ser executado fielmente pelos parceiros, de acordo com as cláusulas pactuadas e a

legislação pertinente, respondendo cada um pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

10.2 - Pela execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho, a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao CONSELHO as seguintes sanções:

I - advertência;

II - suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora, por prazo não superior a dois anos;

III - declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a organização da sociedade civil ressarcir a administração pública pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso II.

10.3 - As sanções estabelecidas nos incisos II e III são de competência exclusiva de Secretário Municipal, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de dez dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após dois anos de aplicação da penalidade.

10.4 - Prescreve em cinco anos, contados a partir da data da apresentação da prestação de contas, a aplicação de penalidade decorrente de infração relacionada à execução da parceria.

10.5 - A prescrição será interrompida com a edição de ato administrativo voltado à apuração da infração.

11 - DO FORO E DA SOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONFLITOS

11.1 - O foro desta Comarca é o eleito pelos parceiros para dirimir quaisquer dúvidas oriundas do presente Termo de Fomento.

11.2 - Antes de promover a ação judicial competente, as partes, obrigatoriamente, farão tratativas para prévia tentativa de solução administrativa. Referidas tratativas serão realizadas em reunião, com a participação da Procuradoria/Assessoria do Município, da qual será lavrada ata, ou por meio de documentos expressos, sobre os quais se manifestará a Procuradoria/Assessoria do Município.

12 - DISPOSIÇÕES GERAIS

12.1 - Faz parte integrante e indissociável deste Termo de Fomento o plano de trabalho e aplicação.

E, por estarem acordes, firmam os parceiros o presente Termo de Fomento, em 03 (três) vias de igual teor e forma, para todos os efeitos legais.

LAGOA VERMELHA RS, ____ de _____ de _____.

MUNICÍPIO DE LAGOA VERMELHA
GUSTAVO BONOTTO
PREFEITO MUNICIPAL

CONSELHO DA COMUNIDADE DE LAGOA VERMELHA
HELENA PIMENTEL ARGENTA
Presidenta

MATHEUS DE MORAES CARVALHO
Gestor do Programa

Testemunhas:

ANEXO F – Acordo de Cooperação – Conselho x SEAPEN/SUSEPE



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

ACORDO DE COOPERAÇÃO Nº 724/2020

ACORDO DE COOPERAÇÃO QUE CELEBRAM
O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, POR
INTERMÉDIO DA SECRETARIA DA
ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA, COM A
INTERVENIÊNCIA DA SUPERINTENDÊNCIA
DOS SERVIÇOS PENITENCIÁRIOS, E O
CONSELHO DA COMUNIDADE NA
EXECUÇÃO PENAL DE LAGOA VERMELHA,
OBJETIVANDO A EXECUÇÃO DO PROGRAMA
DE GESTÃO PRISIONAL NO PRESÍDIO
ESTADUAL DE LAGOA VERMELHA.

PROA nº 20/0600-0000078-0
FPE nº 724/2020

O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, por intermédio da SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA, com sede administrativa na Rua Voluntários da Pátria, n.º 1.358, 3º andar, nesta Capital, inscrita no CNPJ sob o n.º 32.613.632/0001-17, doravante denominada SEAPEN, neste ato representada por seu Titular, Cesar Luis de Araújo Faccioli, carteira de identidade nº 1008172643 SSP/RS, CPF nº 390.706.540-91, com a interveniência da SUPERINTENDÊNCIA DOS SERVIÇOS PENITENCIÁRIOS, com sede administrativa na Rua Voluntários da Pátria, n.º 1.358, 4º andar, nesta Capital, inscrita no CNPJ sob o n.º 17.176.399/0001-69, doravante denominada SUSEPE, neste ato representada por seu Titular, César Augusto Ouriques da Veiga, carteira de identidade nº 1080613027 SSP/RS, CPF nº 818.511.200-25, e o CONSELHO DA COMUNIDADE NA EXECUÇÃO PENAL DE LAGOA VERMELHA, organização da sociedade civil sem fins lucrativos, com sede administrativa na Avenida Afonso Pena, n.º 409, nas dependências do Fórum, no centro do Município de Lagoa Vermelha - RS, inscrito no CNPJ sob o n.º 08.015.915/0001-82, doravante denominado OSC, neste ato representado pela Presidenta, Helena Pimentel Argenta, carteira





de identidade nº 2001903968 SSP/RS, CPF nº 308.590.850-15, e pela 1ª Tesoureira, Elida Aparecida da Silva Vargas, carteira de identidade nº 8017452817 SSP/DI RS, CPF nº 622.789.910-00, resolvem, com base na legislação vigente, em especial na Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, no Decreto Estadual nº 53.175, de 25 de agosto de 2016 e na Instrução Normativa CAGE nº 05, de 27 de dezembro de 2016, celebrar o presente Acordo de Cooperação, mediante as seguintes cláusulas e condições, previamente acordadas e expressamente aceitas:

1. CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente Acordo de Cooperação visa à implantação e a execução do Programa de Gestão Prisional do Presídio Estadual de Lagoa Vermelha, conforme Plano de Trabalho aprovado pela SEAPEN/SUSEPE, parte integrante e indissociável deste instrumento, na forma de seu ANEXO I.

2. CLÁUSULA SEGUNDA – DOS OBJETIVOS

O presente Acordo de Cooperação tem por objetivo:

I – formalizar o interesse da OSC e da SEAPEN/SUSEPE em estabelecer bases de cooperação técnica e operacional, visando à reinserção dos reeducandos do Presídio Estadual de Lagoa Vermelha através da reestruturação do estabelecimento penal, conforme ANEXO I – Plano de trabalho;

II – possibilitar a execução do Programa de Gestão Prisional no Presídio Estadual de Lagoa Vermelha;

III – ressocializar e reintegrar os reeducandos à sociedade, reduzindo a ociosidade e agravos à saúde provocados pela privação da liberdade;

IV – gerar vagas de trabalho para o reeducando, propiciando a geração de renda para auxílio à família e às despesas pessoais, fomentando as atividades laborais com o objetivo de repercutir na economia local e regional – Região Nordeste do Estado – ofertando alternativas de vida lícita.

3. CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES

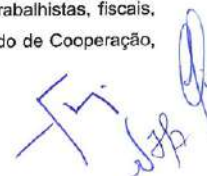


I – Compete à SEAPEN, com a interveniência da SUSEPE:

- a) publicar o extrato deste Acordo de Cooperação e de seus aditivos no Diário Oficial do Estado, para que o instrumento produza seus efeitos legais e jurídicos;
- b) monitorar e avaliar a execução, em especial, das diretrizes, das fases e das metas estabelecidas no ANEXO I – Plano de Trabalho;
- c) disponibilizar mão de obra prisional, caso necessário, para o cumprimento das metas estabelecidas no ANEXO I – Plano de Trabalho;
- d) capacitar os servidores públicos do Presídio Estadual de Lagoa Vermelha, não só para o cumprimento das metas estabelecidas no ANEXO I – Plano de Trabalho, como também para a continuidade do Programa de Gestão Prisional, orientando sobre os procedimentos a serem adotados na persecução de cada ação prevista;
- e) informar à OSC sobre eventuais alterações do Gestor da Parceria, fornecendo e-mail e telefone direto de contato;

II – Compete à OSC:

- a) executar o projeto estabelecido no ANEXO I – Plano de trabalho, pactuado neste Acordo de Cooperação;
- b) manter os recursos financeiros recebidos para o cumprimento do projeto estabelecido no ANEXO I – Plano de Trabalho, depositados em conta bancária específica, de acordo com a fonte de captação;
- c) captar recursos junto aos municípios da Região Nordeste do Estado que integram as Varas de Execução Criminal das Comarcas de Lagoa Vermelha, Sananduva e São José do Ouro, assim como de outras instituições, desde que observados os preceitos legais
- d) assumir a responsabilidade pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos captados para a execução das metas e ações do ANEXO I – Plano de Trabalho;
- e) responsabilizar-se integralmente pela contratação e pelo pagamento do pessoal que vier a ser necessário e se encontrar em efetivo exercício nas atividades inerentes à execução deste Acordo de Cooperação;
- f) responder pelo recolhimento de todos os importos, taxas, encargos trabalhistas, fiscais, comerciais e previdenciários relativos à execução do objeto deste Acordo de Cooperação, não implicando em responsabilidade solidária ou subsidiária do Estado;



g) prestar informações e esclarecimentos sobre a execução deste Acordo de Cooperação sempre que solicitado pela **SEAPEN/SUSEPE** ou pelos Órgãos Fiscalizadores;

h) apresentar, de forma prévia, à **SEAPEN/SUSEPE** as alterações que julgar necessários no Plano de Trabalho;

i) transferir à **SUSEPE**, através de Termo de Doação, os bens adquiridos e fornecidos no âmbito do Programa de Gestão Prisional, conforme ANEXO I – Plano de Trabalho;

j) disponibilizar, em seu sítio oficial na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações, todas as parcerias celebradas com a Administração Pública, contendo as informações mínimas previstas no art. 92 da IN CAGE nº 05/2016.

PARÁGRAFO PRIMEIRO – as divulgações dos resultados alcançados em decorrência das atividades programadas nos termos do presente Acordo de Cooperação farão referência a este instrumento e aos seus partícipes.

PARÁGRAFO SEGUNDO – para o cumprimento da *alínea d, inciso I, da Cláusula Terceira*, serão indicados pela **SUSEPE**, através da Escola dos Serviços Penitenciários, os cursos de capacitação relevantes para o cumprimento das metas estabelecidas no ANEXO I – Plano de Trabalho, podendo os mesmos serem disponibilizados em modalidade à distância, em plataforma oficial própria ou de outras instituições públicas, desde que gratuitas.

PARÁGRAFO TERCEIRO – as tratativas necessárias ao cumprimento das cláusulas deste Acordo de Cooperação deverão ser mantidas e acompanhadas por um representante designado pela **OSC** e de um designado pela **SEAPEN/SUSEPE**, sem prejuízo do acompanhamento dos Gestores da Parceria previamente designados.

PARÁGRAFO QUARTO – quando em missão de monitoramento, fiscalização ou auditoria, os servidores do Estado terão livre acesso aos processos, documentos e informações relativas ao presente Acordo de Cooperação.

4. CLÁUSULA QUARTA – DOS RECURSOS

As atividades decorrentes deste Acordo de Cooperação que acarretarem despesas ocorrerão às custas da OSC.

PARÁGRAFO ÚNICO – Este Acordo de Cooperação não envolve transferência de recursos financeiros entre os partícipes.



5. CLÁUSULA QUINTA – DA VIGÊNCIA

O presente instrumento vigorará pelo prazo de 60 (sessenta) meses, a contar da data da publicação da súmula no Diário Oficial do Estado.

6. CLÁUSULA SEXTA – DAS ALTERAÇÕES

Este Acordo de Cooperação poderá ser alterado, mediante proposta formalizada e justificada da OSC, sendo vedada alteração que resulte na modificação do objeto, observados os requisitos de que trata o artigo 59 da IN CAGE nº 05/2016.

7. CLÁUSULA SÉTIMA – DAS SANÇÕES

A SEAPEN/SUSEPE poderá, garantida a prévia defesa, no caso de execução do presente instrumento em desacordo com o ANEXO I – Plano de Trabalho e a legislação vigente, aplicar à OSC as sanções de advertência, suspensão temporária ou declaração de inidoneidade.

8. CLÁUSULA OITAVA – DA RENÚNCIA E DA RESCISÃO

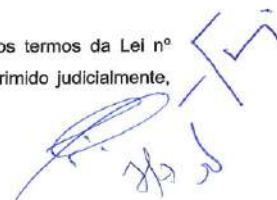
O presente Acordo de Cooperação poderá, a qualquer tempo, ser rescindido, desde que seja dada publicidade da intenção com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias.

PARÁGRAFO ÚNICO – Na hipótese de rescisão, ficam os partícipes vinculados às responsabilidades relativas ao período em que tenham participado do Acordo.

9. CLÁUSULA NONVA – DA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS E DO FORO

Elegem as partes o Centro de Conciliação e Mediação do Estado, criado nos termos da Lei nº 14.794/2015 e regulamentado pela Resolução 112/2016/PGE, para nele serem dirimidas todas e quaisquer dúvidas, questões e/ou conflitos advindos do presente Acordo de Cooperação.

PARÁGRAFO ÚNICO – Somente se não houver autocomposição nos termos da Lei nº 14.794/2015, eventual conflito decorrente do presente Acordo será dirimido judicialmente,



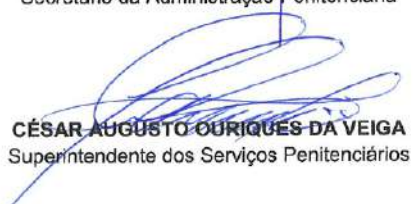


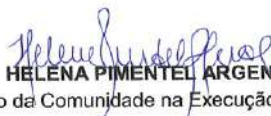
elegendo os partícipes, para tanto, o foro da Comarca de Porto Alegre, renunciando a qualquer outro, por mais especial e privilegiado que seja.

E, por estarem em pleno acordo, os partícipes firmam o presente Acordo de Cooperação, em 02 (duas) vias de igual teor e forma, juntamente com as terteminhas abaixo assinadas.

Porto Alegre/RS, de de 2020.

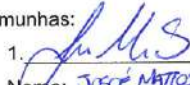

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI
Secretário da Administração Penitenciária

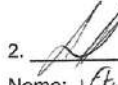

CÉSAR AUGUSTO OURIQUES DA VEIGA
Superintendente dos Serviços Penitenciários


HELENA PIMENTEL ARGENTA
Presidenta do Conselho da Comunidade na Execução Penal de Lagoa Vermelha


ELIDA APARECIDA DA SILVA VARGAS
1ª Tesoureira do Conselho da Comunidade na Execução Penal de Lagoa Vermelha

Testemunhas:

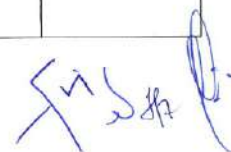
1. 
Nome: **JOSÉ MATOS DA SILVA**
CPF: **818359570-72**

2. 
Nome: **Vitor Szalik Bruno**
CPF: **022.012.140-00**

**ANEXO I****PLANO DE TRABALHO DO PROGRAMA DE GESTÃO PRISIONAL****1 - DADOS CADASTRAIS**

Organização da Sociedade Civil Parceira: CONSELHO DA COMUNIDADE NA EXECUÇÃO PENAL DE LAGOA VERMELHA		CNPJ: 08.015.915/0001-82	
Endereço: Rua Protásio Alves, 80, sala 102 – Dependências do Fórum			
Município: Lagoa Vermelha	UF: RS	C.E.P.: 95300-000	DDD/Telefone/ FAX: 54 3358-1398
Data de constituição do Conselho: 05/1998			
Nome das Responsáveis: HELENA PIMENTEL ARGENTA ELIDA APARECIDA DA SILVA VARGAS		CPF: 308.590.850-15 622.789.910-00	
Período dos mandatos: 2020/2022	C.I.: 2001903968 SSP/RS 8017452817 SSP/DI RS	Cargos: Presidente 1ª Tesoureira	
Endereços: Rua Libório Pimental, 203 Rua Monteiro Lobato, 98		CEP: 95300-000 95300-000	
Caracterização da Entidade: Conselho Comunidade			
Finalidade: Prestar apoio à órgãos e entidades e a Comunidade Local			
Histórico e área de atuação da OSC: Cumprir com as obrigações e finalidades estatutárias, apoiar os órgãos de segurança Pública, complementando de forma cooperativa as funções do Estado, proporcionando uma maior segurança e tranquilidade para todos os cidadãos e atuação em prol das Atividades de interesse da Comunidade.			
Gestor do Programa: MATHEUS DE MORAES CARVALHO		CPF: 341.150.158-88	
Local de realização do Programa: PRESÍDIO ESTADUAL DE LAGOA VERMELHA		CIDADE: LAGOA VERMELHA/RS	

Órgão da Administração Pública Parceiro: Secretaria da Administração Penitenciária		CNPJ 32.613.632/0001-17		
Endereço Rua Voluntários da Pátria, nº. 1.358 - 3ª andar.				
Cidade Porto Alegre	UF RS	CEP 90.230-010	DDD/Telefone 51-3288 1900	EA Estadual
Nome do Responsável Cesar Luis de Araújo Faccioli			CPF 390.706.540-91	
CI/Órgão Expedidor 1008172643	Cargo Secretário de Estado	Função Secretário da Secretaria da Administração Penitenciária do Estado do RS	Matrícula/IF	

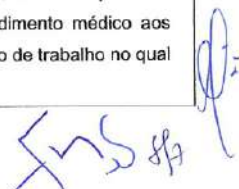




Órgão/Entidade Interviente: Superintendência dos Serviços Penitenciários			CNPJ 17.176.399/0001-69	
Endereço Rua Voluntários da Pátria, nº1358, 4º andar				
Cidade Porto Alegre	UF RS	CEP 90.230-010	DDD/Telefone 51-3288 1900	EA Estadual
Nome do Responsável César Augusto Ouriques da Veiga			CPF 818.511.200-25	
CI/Órgão Expedidor 1080613027 / SSP	Cargo Agente Penitenciário	Função Superintendente dos Serviços Penitenciários do RS	Matrícula/IF 3513440/02	

2 - PROPOSTA DE TRABALHO

Nome do Projeto/Atividade: PROGRAMA DE GESTÃO PRISIONAL	Prazo de Execução: 60 meses
Objetivo geral: Uma nova perspectiva de vida para os reeducandos do Sistema Prisional de Lagoa Vermelha	
Público alvo: Apenados do Sistema Prisional de Lagoa Vermelha	
Objeto da parceria: O presente Acordo de Cooperação visa à implantação e a execução do Programa de Gestão Prisional do Presídio Estadual de Lagoa Vermelha, conforme Plano de Trabalho aprovado pela SEAPEN/SUSEPE, parte integrante e indissociável deste instrumento, na forma de seu ANEXO I.	
Justificativa: - O compromisso de contribuir para a reestruturação e reaparelhamento do sistema penitenciário e de prover recursos visando a ressocialização das pessoas privadas de liberdade, tendo em vista a formulação, implantação, execução e avaliação das políticas públicas penitenciárias. - O Conselho da Comunidade na Execução Penal de Lagoa Vermelha, ao passo em que estabelece como compromisso da permanente melhoria na eficiência, na eficácia e na qualidade dos serviços penitenciários prestados, reconhece igualmente a necessidade de ampliar, reforçar e integrar os esforços de gerar melhorias ao que tange à ressocialização dos apenados como também o serviço de excelência prestados a sociedade.	
Descrição da realidade: Com a implementação do Programa de Gestão Prisional, visamos suprir uma lacuna primordial para a efetiva atuação do sistema prisional junto ao Presídio Estadual de Lagoa Vermelha, que é um estabelecimento prisional com a estrutura física defasada pelo fato de seu ano de construção e no qual não conta com espaço para atendimento médico aos apenados, escola na qual os apenados possam se alfabetizar e um pavilhão de trabalho no qual o apenados possam remir sua pena através do trabalho prisional.	





Impacto Social esperado: Disponibilizar meios e recursos para uma melhor atuação do Sistema Prisional junto ao Presídio, gerando maior controle e segurança a Comunidade. Executar o cumprimento da pena das pessoas privadas de liberdade, garantindo condições humanizadas, promovendo a ressocialização pelas atividades laborais, ensino, atenção à saúde e reintegração social.

3 - CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO DE METAS

Metas	Especificação	Ação	Especificação	Indicadores		Duração	
				Indicador	Qtde	Início	Fim
1	Prevenção e Segurança	1.1	Aluguel de Scanner Corporal	Mês aluguel	60	2020	2025
		1.2	Aquisição de Raio X de bagagem	Eqp adquirido	1	2020	2025
		1.3	Aquisição de Viaturas	Eqp adquirido	3	2020	2025
		1.4	Reaparelhamento e Padronização de Uniformes dos Servidores	Kits de Uniformes	60	2020	2025
2	Ampliação e Manutenção Estrutural	2.1	Reestruturação arquitetônica do Presídio de Lagoa Vermelha	Obra concluída	1	2020	2025
		2.2	Construção de uma UBS prisional	Obra concluída	1	2020	2025
		2.3	Construção de uma sala de video conferência	Obra concluída	1	2020	2025
		2.4	Construção de uma sala de espera para as visitas e sala de revista	Obra concluída	1	2020	2025
		2.5	Reformulação de entradas e saídas do Estabelecimento Prisional	Obra concluída	1	2020	2025
		2.6	Construção de uma guarita de vigilância	Obra concluída	1	2020	2025
		2.7	Construção de um pavilhão para atividades	Obra concluída	1	2020	2025





2006000000780

4 - PLANO DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS

Ação	Estado	Conselho da Comunidade de Lagoa Vermelha
1.1	R\$ 0,00	Serão destinados recursos para as ações de acordo com a capacidade de captação da OSC.
1.2		
1.3		
1.4		
2.1		
2.2		
2.3		
2.4		
2.5		
2.6		
2.7		

5 - DECLARAÇÃO

Na qualidade de representante legal da Organização da Sociedade Civil, declaro, para fins de prova junto à Secretaria da Administração Penitenciária, para os efeitos e sob as penas da lei, que inexistem qualquer débito em mora ou situação de inadimplência com o Tesouro Estadual, ou qualquer Órgão ou Entidade da Administração Pública Estadual, que impeça a celebração de Parceria, na forma deste Plano de trabalho.

Porto Alegre, de de 2020.


HELENA RIMENTEL ARGENTA

Presidenta do Conselho da Comunidade na Execução Penal de Lagoa Vermelha


ELIDA APARECIDA DA SILVA VARGAS

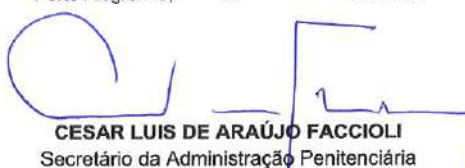
1ª Tesoureira do Conselho da Comunidade na Execução Penal de Lagoa Vermelha



**6 – APROVAÇÃO**

Aprovado.

Porto Alegre/RS, de de 2020.


CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI
Secretário da Administração Penitenciária
CÉSAR AUGUSTO OUBIQUES DA VEIGA
Superintendente dos Serviços Penitenciários

387