



Universidade de Brasília – UnB  
Programa de Pós-Graduação em Administração – PGA  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade –  
FACE  
Mestrado Profissional em Administração – MPA



SUPERLOTAÇÃO OU DÉFICIT DE VAGAS NO SISTEMA PRISIONAL  
BRASILEIRO? UMA ANÁLISE DAS NARRATIVAS POR TRÁS DAS POLÍTICAS  
PENITENCIÁRIAS

**RELATÓRIO TÉCNICO**

TAÍS KUHNIR

BRASÍLIA-DF

2022

## **Apresentação**

A superlotação prisional é um problema reconhecido, há pelo menos, quatro décadas no Brasil. Esforços envidados pela administração pública para a minimização do referido problema são observados. O Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) tem estabelecido políticas públicas que abordam este problema. No entanto, o foco de atuação para abordar o mesmo problema muda conforme há alternância dos grupos de interesse no poder. Essa alternância parece ocorrer como efeito cascata da mudança dos líderes governamentais na presidência da república.

Visto isso, foi utilizado o *Narrative Policy Framework* (NPF) para analisar as mudanças das narrativas políticas sobre a superlotação e o déficit de vagas prisionais contidas nos relatórios de gestão anuais, no período de 2007 a 2021, abarcando os governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro. A análise revela ruptura da narrativa institucional em relação ao fomento de políticas que visam frear a taxa de encarceramento e por consequência diminuir a superlotação, que coincide com a alternância dos governos.

Há evidência empírica que o sistema de crença ideológico (liberal e conservador) explica, ainda que em parte, as diferenças entre as preferências políticas de geração de vagas e diminuição da taxa de encarceramento. Foi observado também que todos os grupos preferem utilizar estratégias narrativas que restringem o escopo do conflito, o que pode ter como motivo o não atingimento dos resultados (*outcomes*) propostos por ambas as políticas.

Dessa forma, elaborou-se esse relatório técnico ao DEPEN, fruto da dissertação do Mestrado Profissional em Administração Pública, ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE), da Universidade de Brasília (UnB). Este mestrado foi promovido pelo Depen (Departamento Penitenciário Nacional), em parceria com a UnB, no período de 2020 a 2022, em Brasília/ DF.

A presente dissertação foi defendida no dia 06 de setembro de 2022, às 16h30, via ferramenta *Microsoft Teams*, tendo sido aprovado pela Comissão Examinadora.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>6</b>
2.1	Para que analisar narrativas políticas?	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
2.1.1	Análise de políticas públicas	6
2.1.2	Formação de agenda e o Estabelecimento de Alternativas	7
2.2	Por que usar o NPF para analisar as narrativas políticas?	8
2.3	Qual a influência das narrativas no processo de desenvolvimento de políticas públicas?	8
2.4	Como as ideologias, em torno de como tratar com a punição, impactam no processo de formação de agenda?	9
2.4.1	Sistemas de crenças ideológicas como balizadores das narrativas de políticas	10
2.4.2	O Sistema Penitenciário Brasileiro e as Políticas Penitenciárias que tratam da superlotação prisional	12
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>14</b>
3.1	Coleta e análise dos dados	19
<b>4</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES</b>	<b>20</b>
<b>4.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>28</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>31</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Sistema Penitenciário Brasileiro (SPB) tem sido palco de incontáveis problemas, verifica-se que as estruturas precárias e desumanas em boa parte decorre da superlotação do sistema, que se mantém assim desde a década de 70, de acordo com Miranda (2017)<sup>1</sup>. Conforme o Sistema de Informação do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN), nas últimas duas décadas, a população carcerária está acima da quantidade de vagas disponíveis, (Departamento Penitenciário Nacional [DEPEN], 2022a).

Verifica-se que as condições do cárcere impactam tanto os privados de liberdade, os servidores que atuam no SPB, quanto os familiares de ambos e, por conseguinte, a própria sociedade. Apesar de, há pelo menos quatro décadas, ser um problema amplamente reconhecido e difundido pelas mídias<sup>2</sup>, trata-se de um problema perverso ou *wicked problem*. Isso quer dizer que não há fácil resolução. Segundo Head & Alford (2013), dentre os aspectos dos problemas perversos, está o de que soluções generalistas e simplistas, geradas por meio da racionalidade técnica, mostram-se ineficazes diante da “perversidade”.

Vê-se que esforços para enfrentar esse problema são realizados por diversos atores que conversam com o sistema. Como exemplo, pode-se citar esforços para diminuir a superlotação carcerária, tais como as políticas penitenciárias, promovidas pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Sendo estas, a Política Nacional de Penas e Medidas Alternativas (MJSP, 2010), a Política Nacional de Alternativas Penais (MJSP, 2016) e a Política de Obras Penitenciárias (MJSP, 2019).

Destaca-se aqui a “Teoria dos Múltiplos Fluxos”, desenvolvida por Kingdon, em 1984. Essa teoria diz respeito à formação de agenda de políticas, cujo desenvolvimento parte da premissa de que as ideias são importantes em processos dessa natureza (Kingdon, 1984). Nessa linha, a análise das narrativas por trás das políticas pode ser útil para

---

<sup>1</sup> De acordo com o sítio da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/noticias/507945-quatro-cpis-ja-investigaram-o-sistema-penitenciario-brasileiro/>) a primeira Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigação do sistema prisional brasileiro, data de 1976. Ao todo foram abertas quatro CPIs ao longo de quatro décadas, em todas foi constatado o problema recorrente de superlotação nos presídios. Fonte: Agência Câmara de Notícias.

<sup>2</sup> Exemplo de notícia que aborda a superlotação do sistema prisional brasileiro em 2021: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-13/turma-stf-aprova-audiencia-publica-sistema-penitenciario>.

compreender mais sobre a formulação de políticas e averiguar os custos da superlotação, que não aparecem em valores financeiros, tais como os sociais.

Nesse sentido, com a análise das narrativas dos diferentes grupos que conseguem acesso e influenciam no desenvolvimento das políticas públicas, pode-se verificar as múltiplas dimensões abordadas para chegar num determinado formato de política (Lejano et al., 2019). Nesse caso, as narrativas políticas que pretendem reduzir a superlotação do SPB, tendo como pano de fundo uma punição pedagógica com intenção de reinserção social de pessoas, podem seguir por um caminho diferente daquele que tenha como pano de fundo a punição de quem infringe regras para proteger a sociedade.

Desse modo, as convicções ideológicas dos grupos podem influenciar na solução proposta em forma de política e estas convicções parecem conversar com as dos dirigentes políticos do governo. Isso faz sentido especialmente ao levar em conta o modelo de presidencialismo de coalizão no Brasil, mesmo não sendo o foco dessa pesquisa, a lógica desse modelo corrobora a predominância de grupos de interesse nos órgãos públicos que se alinham às ideologias de seus padrinhos políticos. Explica-se, nesse modelo “o detentor do cargo majoritário organizaria o Poder Executivo baseado em alianças partidárias” (Rocha Neto & Borges, 2016). Ou seja, é possível considerar que as indicações dos ocupantes dos cargos estratégicos no DEPEN se desdobrem das mudanças de Presidente da República, nas quais predominam atores que se alinham com as convicções ideológicas das coalizões partidárias que os indicaram.

Nesse contexto das narrativas políticas, Jones & McBeth (2010) desenvolveram o *Narrative Policy Framework* (NPF), uma estrutura argumentativa, com a crença de que existe uma realidade objetiva e que pode ser mensurada nas narrativas das políticas públicas (fundamentos racionalistas). A ferramenta (NPF) proposta pelos autores (2010), visa a utilização de métodos científicos para compreender os significados das políticas públicas a partir das narrativas dos atores, identificando crenças subjacentes. No presente estudo as narrativas são balizadas pelo sistema de crenças ideológicas: liberalismo e conservadorismo.

Portanto, optou-se por estudar as narrativas presentes nos relatórios de gestão anuais, correspondentes às políticas penitenciárias que tratam da superlotação prisional dentro do período de 2007 a 2021. Esse período abarca quatro mudanças de presidentes da república (Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro) e propicia um cenário interessante para aprofundar se essas mudanças tiveram relação com (i) a alternância dos grupos de interesse no DEPEN, (ii) as convicções ideológicas (liberalismo, conservadorismo)

desses grupos, e se é possível identificar isso por meio das narrativas políticas utilizando o NPF.

Pela análise documental foi constatado que há ruptura na narrativa institucional em relação à promoção de políticas que visam conter a taxa de encarceramento e, conseqüentemente, reduzir a superlotação, o que coincide com a alternância de governos. Há, ainda, evidências empíricas de que o sistema de crença ideológico (liberal e conservador) explica, ainda que em parte, as diferenças entre as preferências políticas de geração de vagas e diminuição da taxa de encarceramento.

Assim, a pesquisa realizada, que antepara esse relatório, buscou responder a seguinte questão: **Qual a influência das narrativas, feitas pelos grupos de interesse, nas políticas penitenciárias que visam diminuir a superlotação do sistema prisional brasileiro?**

Observa-se duas vertentes majoritárias para lidar com a superlotação do SPB, abordadas no âmbito do DEPEN. Assim, o que se percebe são mudanças nas narrativas e ênfases dadas para cada vertente: ora o problema é a superpopulação e então se estimula mais a redução da taxa de encarceramento por meio, principalmente, das alternativas penais; ora é o déficit de vagas e, portanto, fomenta-se a criação de vagas por meio da ampliação e construções de presídios e APACs.

Embora se identifique a presença de ambas as políticas no DEPEN durante todo o período estudado, a ênfase e o fomento a uma ou a outra parecem ser mutáveis ao longo do tempo, conforme os grupos de interesse concorrentes se movimentam no poder, assim como as histórias contadas e a alternância de chefes do governo do país. Dessa forma, nota-se que as narrativas mudam de acordo com a alternância dos grupos no poder e isso parece influenciar o foco com que o DEPEN concebe e executa as suas políticas.

Visto isso, a primeira justificativa deste trabalho é impulsionar a difusão no uso do *Narrative Policy Framework* (NPF), como forma de estudar e analisar políticas públicas. O NPF pode ser utilizado como uma ferramenta para entender, no nível meso (nível de grupo e coalizão), o enquadramento e os vieses narrativos (Blair & McCormack, 2016) das políticas que tratam da superlotação do SPB.

Desse modo, é possível demonstrar, empiricamente com o uso do NPF, o papel que as histórias narradas têm na formulação e resultados das políticas no DEPEN. A pesquisa se justifica, ainda, por encorajar o órgão a elaborar suas futuras políticas em evidências científicas pautadas em valores sociais (viabilidade política, direitos humanos, bem-estar), e utilizar conscientemente as narrativas políticas para indução e governança

das políticas com outros órgãos, sociedade civil e com as unidades federativas, otimizando o retorno à sociedade.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

A dissertação propôs a análise das narrativas, dos grupos de interesse, por meio do NPF, por trás das políticas penitenciárias que tratam da superlotação prisional no Brasil. Sugere-se, portanto, que analisar as narrativas proporciona uma compreensão maior das intenções e do conteúdo simbólico embutidos na política, sendo então relevante para a análise de políticas públicas. Dessa forma, o referencial teórico tem por base a análise das narrativas políticas por meio do *Narrative Policy Framework* (NPF).

De acordo com o NPF, narrativas políticas envolvem duas facetas, a forma narrativa e o conteúdo narrativo. A primeira demonstra a estrutura de uma narrativa, com elementos mínimos, cujas características são discerníveis e as diferenciam de outros tipos textuais ou comunicações não narrativas, tais como listas ou cronologias (Shanahan et al., 2017). O conteúdo narrativo se refere ao assunto de uma história. Ou seja, é por meio do conteúdo que se identifica a variação nas construções sociais das realidades políticas que se mostram estáveis ao longo do tempo, tais como o sistema de crenças (Shanahan et al., 2017). Desse modo, para uma narrativa ser entendida como tal, necessita de alguns mínimos aspectos. Especificamente para análise das narrativas das políticas públicas, são propostos: (i) cenário ou contexto específico; (ii) um enredo que traz uma sequência de eventos (começo, meio e fim), provê um relacionamento entre os personagens e o contexto, assim como traz uma estrutura de causalidade entre as partes; (iii) personagens (não necessariamente são pessoas), que podem ser: os heróis (personagens que resolvem o problema), os vilões (personagens que causam o problema), ou as vítimas (personagens que são afetados pelo problema); e (iv) a moral da história, onde a solução está na política proposta (Jones & Mabeth, 2010).

### **2.1 Análise de políticas públicas**

Segundo Secchi (2016) a análise de políticas é uma ciência aplicada normativa e multidisciplinar usada para recomendar soluções políticas para problemas reais (Secchi, 2016. p. 88, tradução nossa). Nesse assunto, o autor salienta que no Brasil há grande carência, no campo acadêmico, de análise de políticas públicas (*policy analysis*) (Secchi, 2016). Secchi (2016) aponta que no país “o termo ‘análise de políticas’ (*policy analysis*)

geralmente conota pesquisa de políticas orientada teoricamente, em contraste com a análise prescritiva de políticas e orientada para políticas” (Secchi, 2016, p.98).

O trabalho desenvolvido teve como foco a abordagem argumentativa que abrange os valores políticos, sociais e éticos como critérios de embasamento das análises (Ramacciotti & Bernardino, 2020). Dentro dessa perspectiva, de acordo com Ramacciotti & Bernardino (2020), os estudos de Amartya Sen, sobre a economia do bem-estar, inauguram um novo paradigma de racionalidade que não o da maximização da utilidade (eficiência e eficácia) na tomada de decisão, mas sim “o conceito de desenvolvimento social e humano e de indicadores sociais, retirando o primado do conceito de desenvolvimento e dos indicadores analíticos puramente econômicos” (Ramacciotti & Bernardino, 2020, p. 63).

Nesse contexto, a análise de narrativas políticas pode contribuir para a compreensão dos juízos de valor e conseqüentemente do processo político do desenvolvimento, assim como da formação de agenda e análise das políticas penitenciárias que tratam a superlotação carcerária.

### 2.1.1 Formação de agenda e o Estabelecimento de Alternativas

De acordo com Kingdon (1995, traduzido por Saravia & Ferrarezi, 2007, p. 222) a agenda “é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associada às autoridades”.

Kingdon (1995) também distinguiu agenda e alternativas, sendo aquela o tema ou o problema, e estas as formas de abordar o problema. No caso dessa pesquisa, pode-se dizer que a agenda é a superlotação prisional, e as alternativas consideradas são as alternativas penais e as obras penitenciárias, conforme exemplificado no quadro abaixo:

Quadro - Exemplo prático dos conceitos de agenda e alternativas promovidos por Kingdon (1995):

AGENDA: (problema/ tema)	Superlotação Prisional	
	Superpopulação Prisional	Déficit de vagas prisionais
ALTERNATIVAS: (opções para atacar o problema/ soluções viáveis propostas)	<u>Alternativas Penais:</u> Diminuir a entrada de pessoas nas penitenciárias. <ul style="list-style-type: none"> <li>● Penas restritivas de direito;</li> <li>● Monitoramento Eletrônico;</li> <li>● Outras medidas cautelares diversas da prisão.</li> </ul>	<u>Obras Penitenciárias:</u> Aumentar as vagas disponíveis. <ul style="list-style-type: none"> <li>● Construções de penitenciárias;</li> <li>● Obras para aumentar penitenciárias existentes;</li> <li>● Construções de APACs.</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora.

Dessa forma, as alternativas para atacar o problema são elaboradas por especialistas, cuja importância é reforçada por Schattschneider (1960, p. 68, tradução nossa) que afirmou que “a definição das alternativas é o supremo instrumento de poder”. Assim, enfatiza-se que, para Kingdon (1995), o processo de estabelecimento da agenda e a especificação de alternativas são processos distintos que não se confundem. Nesse trabalho adota-se essa concepção, ou seja, a agenda foi definida: a superlotação prisional. No entanto, a forma de enxergar esse problema pode tender para um lado ou outro: superlotação como um problema de superpopulação ou como um problema de falta de vagas.

## **2.2 Por que usar o NPF para analisar as narrativas políticas?**

O NPF é teoricamente fundamentado na forma e no conteúdo narrativos, visto que as narrativas políticas envolvem tanto a forma narrativa quanto o conteúdo narrativo (Shanahan et al., 2017). Destaca-se que, para se ter um parâmetro de comparação, é recomendado balizar as narrativas sob a perspectiva de um sistema de crenças. Jones e McBeth (2010) sugerem utilizar teorias já testadas no âmbito do partidarismo, ideologia e cultura.

O NPF pode ser utilizado para análises em três níveis, o micro, o meso e o macro (Jones et al., 2014), vide quadro 3. Neste trabalho o foco se deu no nível meso. O nível meso é para entender como as narrativas políticas afetam os resultados dela, primariamente, por meio da influência sobre as composições dos grupos de interesse. (Mainenti, 2020).

Visto que a pesquisa foca no nível meso, deve-se considerar que as narrativas são estrategicamente formadas para um fim específico, normalmente para a manutenção ou expansão do poder de determinados grupos de interesse, Jones e McBeth (2010). Ou seja, os atores políticos irão estrategicamente narrar histórias, de forma que eles entendam que vão influenciar outros a favor de determinada política. Assim, é possível identificar padrões de objetivos buscados pelos atores, analisando os desdobramentos dos elementos narrativos (Jones & McBeth, 2020). Isto significa que “é a variação na forma como esses elementos narrativos se manifestam e são usados nas narrativas de políticas que dá ao NPF seu poder explicativo” (Jones & McBeth, 2020, p.6).

## **2.3 Qual a influência das narrativas no processo de desenvolvimento de políticas públicas?**

De acordo com Farah (2016), administradores públicos não são executores neutros de decisões tomadas na esfera política, mas também participam da formulação de

políticas. Na mesma linha, Lotta (2019) afirma que não existe uma separação entre quem formula (e decide) e quem implementa (e executa) uma política pública, mas apenas “sobre quem decide com quem sobre o quê. E quais decisões são passíveis de serem questionadas, alteradas e ‘redecididas’” (Lotta, 2019, p. 18). Nessa perspectiva, os grupos de interesse que se alternam no poder, no DEPEN, têm oportunidade de influenciar diretamente no processo de desenvolvimento das políticas públicas promovidas pelo departamento. Segundo Lapalombara (1982), o estudo de grupos de interesse deve ser realizado em referência a um determinado tópico/ problema (*issue*).

O estudo da persuasão da narrativa política objetiva compreender cientificamente as histórias que as pessoas contam sobre políticas públicas (Jones & McBeth, 2020). Como forma de persuasão tem-se o uso de estratégias políticas, tais como a expansão ou a contenção do escopo do conflito (Gupta et al., 2016) no qual grupos que se veem como perdedores tendem a expandir o escopo do conflito e difundir tanto benefícios quanto os custos do problema, por outro lado, os grupos que se vêem como ganhadores tendem a conter o escopo do conflito por intermédio de narrativas que discutem mais os benefícios das soluções propostas (McBeth, Shanahan, Arnell, Hathaway, 2007, Jones & McBeth, 2010, Shanahan et al., 2011 e Gupta et al., 2016).

De acordo com Stephan (2020) grupos que se percebem como ganhadores “tendem a usar menos elementos narrativos em suas pronunciações, não se sentem compelidos a expandir o conflito, têm mais interesse em contenção e estabilização e adotam um tom de campanha mais positivo” (Stephan, 2020, p.11 e 12, tradução nossa). Logo, a identificação dos elementos narrativos pode ser usada para gerar variáveis que mensuram as estratégias narrativas políticas.

#### **2.4 Como as ideologias, em torno de como tratar com a punição, impactam no processo de formação de agenda?**

Considerando o contexto prisional, segundo Da Silva Alves (2012), é importante relacionar que com a Lei de Drogas (Lei 11.343) aprovada em 2006, o encarceramento em massa foi impulsionado no Brasil. De acordo com Da Silva Alves (2012, p. 241), há “uma forte influência do pensamento conservador, presente na doutrina jurídica brasileira e na forma como, politicamente, os gestores públicos tratam da questão do uso de drogas no país”. Essa influência impacta diretamente no aumento das prisões e contribui para a superlotação penitenciária brasileira, ao não considerar “o problema das drogas como uma questão de saúde pública e assistência a dependentes químicos”, mas sim como caso de polícia (Da Silva Alves, 2012, p. 241).

Pensadores liberais trazem que o encarceramento excessivo como forma de infligir punição “falhou como método de solução de conflitos ou forma de preveni-los” (Giacoaia e Bonavides, 2018, p. 227). Dessa maneira, os mesmos autores (2018) afirmam que há “necessidade de repensar o significado que tem o castigo (a pena), como retribuição ao mal representado pelo crime” (p. 227).

De outro lado, há discordância quanto ao fato de, se o Brasil possui superpopulação ou encarceramento excessivo, a depender da ideologia. Para ilustrar, de acordo com a fala de Felipe Moura Brasil, jornalista e comentarista político, no relatório intitulado de “Superencarceramento, Superpopulação Carcerária ou Superimpunidade?” produzido pelo Centro de Apoio Operacional Criminal (CAOP) do Ministério Público do Estado do Maranhão (MPEM): “Superlotação de presídio é uma coisa. Encarceramento excessivo é outra. [...] [N]ão é porque um presídio está superlotado que há presos demais para uma região. O presídio pode ser pequeno; e o número de criminosos atuantes na região, grande” (Brasil, 2018 como citado em Ministério Público do Estado do Maranhão [MPEM], 2018, p.4).

O jornalista afirma que a população carcerária é proporcional ao tamanho populacional do Brasil e por isso não se caracteriza como superpopulação, fato comprovado quando se compara a taxa de presos a cada 100.000 habitantes (MPEM, 2018). Assim, verifica-se que não há divergência entre os conservadores e liberais ao fato de que há sim superlotação carcerária e déficit de vagas. Agora, se há superpopulação e como tratar o problema, há diferenças.

Ademais, Giacoia e Bonavides (2018, p. 227) apontam ainda que não há de forma notável, “sinal de mudança significativa em relação à utilização da pena privativa da liberdade, ou seja, de alternativas à prisão”. Talvez isso esteja correlacionado com o fato de que “[o] pensamento jurídico acompanha o pensamento conservador. [...] No âmbito do direito, o sistema jurídico sempre será organizado como sistema legitimador da ordem política dominante [...]” (Da Silva Alves, 2012, p. 246).

#### **2.4.1 Sistemas de crenças ideológicas como balizadores das narrativas de políticas**

Esse estudo foi balizado pela Teoria da Moral das Ideologias Políticas (TMIP) de Lakoff, chamada também de *Moral Politics Theory* combinadas com as seis características gerais de cada convicção ideológica (conservadorismo e liberalismo) propostas por Plazek (2012). Inicia-se pela de Lakoff.

De acordo com a TMIP (Lakoff, 2002), os conservadores entendem o crime por meio da moralidade de recompensa e punição, assim, o medo da punição garante que as leis sejam obedecidas. O declínio da família tradicional e a paternidade permissiva causa o aumento da criminalidade, dessa forma, se a punição não desencoraja esse tipo de pessoas, é porque elas são inerentemente más e precisam ser encarceradas longe do resto da sociedade no interesse da segurança pública. Por outro lado, os liberais percebem o crime como um problema complexo, onde causas sociais devem ser consideradas, assim, eles postulam que não é o medo da punição, mas o cuidado, a empatia e o respeito mútuo que levam as pessoas a agir civilmente.

Nesse contexto, Lakoff e Wehling (2012) afirmam que as percepções do crime são influenciadas pelo sistema de crenças ideológicas. Em seu estudo, os autores (2012) verificaram que os conservadores são mais propensos a atribuir o crime a causas diretas como ao mau caráter dos criminosos, enquanto os liberais são mais dispostos a pensar em causas sistêmicas tais como a pobreza ou falta de educação.

De modo a auxiliar na interpretação das narrativas, objetos dessa pesquisa, optou-se também por combinar a TMIP com as características definidas por Plazek (2012). O autor (2012) estabeleceu seis características gerais para cada convicção ideológica (conservadorismo e liberalismo). Para o conservadorismo, Plazek (2012) distingue as seguintes seis características: “manutenção do *status quo*, apoio às tradições, uma avaliação pessimista da natureza humana e das possibilidades, ênfase nas perspectivas nacionalistas, maior foco na lei e na ordem e uma maior crença na punição como motivação” (Plasek, 2012, p.171, tradução nossa).

A seguir, uma breve descrição de cada uma, parafraseando o autor (2012, p. 171-174, tradução nossa): (i) **Manutenção do *status quo***: A crença conservadora se apoia na preservação do poder existente e das estruturas institucionais tradicionais. Logo, há desconforto com mudanças. (ii) **Apoio às tradições**: O conservadorismo busca manter as tradições. Percebe-se saudosismo de um passado onde “os tempos eram mais simples”, com o argumento que as tradições eram respeitadas e cada um sabia o seu lugar na ordem social. (iii) **Avaliação pessimista da natureza humana e das possibilidades**: As pessoas são naturalmente imorais e irracionais, sendo necessário que as instituições tradicionais contenham os impulsos humanos. (iv) **Perspectivas nacionalistas**: O apoio aos sistemas governamentais e às tradições culturais existentes significa ser leal à nação. (v) **Foco na lei e na ordem**: Com base na visão pessimista da natureza humana, percebe-se a lei e a ordem como meios de suprimir os impulsos irracionais e imorais. Portanto, evita-se dar

muita ênfase aos direitos humanos. (vi) **Crença na punição como motivação:** Como desdobramento do foco na lei e na ordem, acredita-se na punição como meio de motivar os indivíduos a serem “corretos”.

Segundo Plasek (2012), o liberalismo também pode ser delineado em seis características, são elas: “crença no progresso/mudança, ceticismo da tradição, avaliação otimista da condição humana, medo do nacionalismo agressivo, promoção dos direitos humanos e ênfase no incentivo” (Plasek, 2012, p.174, tradução nossa).

Na sequência, segue as descrições das características, parafraseando Plasek (2012, pp. 174-176, tradução nossa): (i) **Crença no progresso/mudança:** A melhoria da condição humana exige mudanças no poder e estruturas institucionais existentes. Com base nisso, mesmo que as ideias liberais sejam o novo *status quo*, os liberais continuarão a advogar por mudanças para lidar com as imperfeições nas novas instituições. (ii) **Ceticismo da tradição:** Acredita-se que muitas tradições inibem o progresso e desfavorecem algumas minorias, portanto elas devem ser modificadas para acomodar as mudanças necessárias. (iii) **Avaliação otimista da condição humana:** Ao contrário da crença conservadora, o liberalismo crê ser “bom” o esforço para melhorar a condição humana, por meio da transformação da realidade atual. As forças que atuam contra o progresso é que são “maus”. (iv) **Medo do nacionalismo agressivo:** O nacionalismo pode contribuir para o fenômeno da polarização e segregação de pessoas em grupos opostos. Assim, o “grupo dos outros” pode ser tratado com rudeza. (v) **Promoção dos direitos humanos:** Há acolhimento da racionalidade e argumentos dos menos favorecidos, minorias e inclusive acusados de crimes, considerando-os legítimos e dignos de atenção. Assim sendo, considera-se que o sistema legal ou as leis atuais podem ser falhas e contribuir para a prisão de inocentes ou punições demasiadas severas em relação à inobservação da lei, necessitando de mudanças. (vi) **Ênfase no incentivo:** Como o liberalismo tem uma avaliação otimista das possibilidades humanas, ele dá maior ênfase no incentivo ao invés da punição como meio de motivação. Se as pessoas receberem incentivos positivos, a tendência é a de que elas escolham “fazer as coisas certas”.

#### **2.4.2 O Sistema Penitenciário Brasileiro e as Políticas Penitenciárias que tratam da superlotação prisional**

Segundo Nucci (2005, p. 335) a pena é “a sanção imposta pelo Estado, através da ação penal, ao criminoso, cuja finalidade é a retribuição ao delito perpetrado e a prevenção a novos crimes”. Dentre os tipos de penas, existem a pena privativa de

liberdade (detenção e reclusão) e aquelas diversas à prisão. A pena privativa de liberdade é a base do sistema penal na atualidade.

Conforme já mencionado, o SISDEPEN aponta que a população carcerária está sempre acima da quantidade de vagas disponíveis, nas últimas duas décadas (DEPEN, 2022a). Esse aspecto pode ser uma consequência cultural no Brasil de utilizar a pena privativa de liberdade como regra aos que cometem crimes, como se fosse solucionar a criminalidade e a violência (Nunes, 2012). Ainda, conforme Nunes (2012, p. 325):

Não há dúvidas de que a simples construção de novos presídios jamais vai resolver a questão da violência, nem tampouco a superlotação carcerária, se bem que novas vagas disponíveis em muito contribuem para atenuar a aflição carcerária nacional.

De acordo com Ramidoff e Pontarolli (2020), o modelo atual de punição se encontra em crise e, portanto, precisa ser repensado. Ou seja, “proposições alternativas, alocadas dentro do sistema penal ou alternativas a ele” (Ramidoff & Pontarolli, 2020 p.1.695). Dentro desse contexto, Rocha (2006) afirma que não há comprovações quanto à correlação do aumento da taxa de encarceramento à redução dos índices de criminalidade, por este motivo alternativas à pena de restrição de liberdade vêm sendo pensadas.

Todavia, mesmo com o surgimento de medidas e penas alternativas, a privação da liberdade continua sendo a regra, ou seja, a consequência mais aplicada para quem pratica crimes (Prado & Da Silva, 2016). Com isso, as prisões continuam sendo alimentadas. Assim, “a partir do momento em que a quantidade de presos ultrapassa [...] a capacidade do estabelecimento, configura-se situação de superlotação” (Rangel & Bicalho, 2016, p. 420). Nesse âmbito, há quem afirme que a pena alternativa, além de contribuir para o caráter punitivo como reação ao crime (Souza & Azevedo, 2015) ela não implica em diminuição da população prisional:

[...] a pena alternativa, tal como prevista na legislação brasileira e aplicada pelo sistema de justiça, não implicou numa diminuição do número de pessoas presas, pois o perfil do indivíduo submetido a pena restritiva de direito, em especial se levado em conta o tipo de delito, é diverso daquele que compõe a população carcerária. Os indivíduos condenados à pena privativa de liberdade e que têm sua pena substituída por uma pena alternativa não cumpriram sua pena presos [...]. (Souza & Azevedo, 2015, pp.118-119)

Os autores (2015) especulam o porquê que apesar do crescente uso das alternativas penais, a população encarcerada continua crescendo. Algumas das respostas encontradas são a de que, não obstante a pena alternativa à prisão ser prevista para casos de crimes com penas privativas de liberdade de até quatro anos, os juízes decidem pela alternativa apenas aqueles condenáveis até dois anos. Ainda, segundo Souza e Azevedo

(2015, p.118), “as alternativas penais ampliaram a rede penal, trazendo mais infratores para a justiça criminal”, o que serviu para “abastecer ainda mais as prisões ao aumentar o número de reincidentes que inicialmente haviam sido condenados por algum crime de menor gravidade” (Matthews, 2009, pp. 139-41 como citado em Souza & Azevedo, 2015, p. 118).

No DEPEN, o discurso formal é o de que a Política de Alternativas Penais promove estratégias:

“voltadas ao enfrentamento à superlotação e superpopulação carcerária no país [...] a condução da política nacional de alternativas penais orienta-se pelos seguintes postulados: Postulado I: Intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa; Postulado II: Dignidade, liberdade e protagonismo das pessoas em alternativas penais; e Postulado III: Ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade para o desencarceramento.” (DEPEN, 2022b).

Já a política de Obras Penitenciárias no DEPEN, tem como finalidade a geração de vagas e atacar o *déficit* de vagas. Conforme afirmado pela Sra. Diretora-Geral do DEPEN - Tânia Fogaça, em entrevista com o programa A Voz do Brasil: “Temos ainda um déficit de vagas prisionais no Brasil, um déficit de cerca de 150 mil vagas no sistema prisional brasileiro”. Nesta entrevista a diretora enfatizou que “[u]ma das metas do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública, é gerar 100 mil vagas prisionais até 2023” (Agência Brasil, 2022). Dentro desta política também inclui a padronização de projetos de edificação e a criação de vagas nos presídios por meio de fomento à criação de unidades com metodologia APAC, conforme o Relatório de Gestão MJSP, 2020.

### **3 METODOLOGIA**

A metodologia utilizada na pesquisa, a que se refere este relatório, se caracteriza como explicativa, pois “[te]m como propósito identificar fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de fenômenos” (Gil, 2017, p. 33). A abordagem é mista, ou seja, qualitativa e quantitativa (Creswell, 2007). Visou-se, portanto, coletar e interpretar as evidências de forma qualitativa para transformá-las em dados. Esses dados passaram por um processo estatístico, cujos resultados auxiliaram na interpretação qualitativa.

Por meio da abordagem qualitativa, objetivou-se coletar amostras de evidências das narrativas dos grupos estudados contidas nos relatórios de gestão anual do DEPEN dos anos 2007 a 2017 e nos relatórios de gestão anual do MJ dos anos de 2018 a 2021, pois a partir desse período parou-se de produzir relatórios específicos do DEPEN. As evidências foram coletadas por ano. As informações foram interpretadas com base no

NPF, na teoria de ideologia de Lakoff combinada com as seis características gerais de cada convicção ideológica (conservadorismo e liberalismo) propostas por Plazek (2012), nas estratégias narrativas quanto ao escopo do conflito (McBeth et al., 2007, Jones & McBeth, 2010, Shanahan et al., 2011a e Gupta et al., 2016) e nos tipos de histórias de enredo propostos por Stone (2012).

Assim, procedeu-se a codificação binária dos elementos narrativos presentes, por evidência. Para tanto, foi utilizado o *codebook* para análise de conteúdo do nível meso proposto por Shanahan (2017). As análises foram realizadas por parágrafo que tivesse no mínimo um personagem e uma moral da história (Jones & McBeth 2010; McBeth, et al 2014; O'Donovan, 2018; Shanahan et al 1993; Shanahan, 2017).

Na fase do projeto de pesquisa, foi realizado um levantamento das notícias oficiais sobre as políticas que tratam da superlotação prisional, no período do planejamento estratégico 2015-2019, que era o período de pesquisa pensado inicialmente, que depois veio a ser expandido. Alguns achados importantes, conforme o gráfico 2 abaixo, foram encontrados, o que permitiu ter segurança para prosseguir com a pesquisa proposta.

Gráfico - Demonstração da quantidade de notícias oficiais, nos sítios do DEPEN e do MJSP, sobre alternativas penais e obras penitenciárias, no período de 2015 a 2019



Fonte: elaborado pela autora.

Continuando essa fase, foi realizada um estudo prévio sobre as políticas penitenciárias e o planejamento estratégico do MJSP, no período de 2015-2019. Este planejamento foi estabelecido por uma portaria inicial e repactuado por oito vezes durante o quinquênio. Afetas às políticas penitenciárias em comento, foram duas mudanças significativas, que estão detalhadas no quadro, abaixo. Presume-se que estas mudanças podem ter sido impactadas pelas alternâncias dos grupos de interesse no poder. E que isso poderia ser colocado em evidência com a análise das narrativas.

Demonstra-se, na tabela abaixo, as mudanças ocorridas que se referem às políticas que tratam da superlotação prisional:

Quadro - Alterações do Planejamento Estratégico 2015-2019, no que se refere à pauta prisional, especificamente ao assunto de superlotação prisional:

	<b>Evento político</b>	<b>Objetivo Estratégico</b>	<b>Projeto Estratégico</b>	<b>Indicadores estratégicos</b>
<b>Planejamento Estratégico (2015- 2017)</b>	Gestão Dilma	Promover sistema penal justo que viabilize a reintegração social	<b>Alternativas ao encarceramento</b> (Permitir a ampliação e aplicação de alternativas à prisão, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade, contribuindo para o enfrentamento ao processo de encarceramento em massa e para a construção da cultura da paz)	Taxa de encarceramento
<b>Alteração 1 - Planejamento Estratégico (2018)</b>	- Impeachment Dilma; Início governo Temer; Separação das pastas MJ e MESP	<i>Inexistente no que se refere à pauta prisional</i>	<i>Inexistente no que se refere à pauta prisional</i>	<i>Inexistente</i>
<b>Alteração 2 - Planejamento Estratégico (2019 - 2020)</b>	Bolsonaro é eleito	Aperfeiçoar a Gestão do Sistema Prisional	<b>Maximização da geração de vagas em unidades prisionais</b> (Diminuir a lotação de unidades prisionais; aumentar a execução e aperfeiçoar a aplicação e acompanhamento das obras de unidades penais, financiadas com os recursos federais, por meio de transferências voluntárias e obrigatórias; e criar vagas por meio de fomento à criação de unidades com metodologia da APAC.)	- Pessoas atendidas por alternativas penais diversas da prisão; - Geração de vagas

Fonte: formulado pela autora

Dessa forma, percebeu-se nuances de possíveis predominâncias de convicções ideológicas que coincidem com alternâncias dos atores políticos no governo. Assim, seguiu-se à formação das seguintes hipóteses a serem testadas:

*Hipótese 1.0: Grupos liberais tendem a utilizar mais narrativas políticas cujas morais das histórias abordam a redução da taxa do encarceramento e grupos conservadores tendem a utilizar mais narrativas políticas cujas morais das histórias abordam a geração de vagas.*

*Hipótese 1.1: Grupos liberais tendem a utilizar mais narrativas políticas cujas morais das histórias abordam a redução da taxa do encarceramento do que o grupo conservador.*

*Hipótese 1.2: Grupos conservadores tendem a utilizar mais narrativas políticas cujas morais das histórias abordam a geração de mais vagas do que os grupos liberais.*

Com a apresentação do projeto de pesquisa, foi sugerido aumentar o escopo da pesquisa de 2015 a 2019 para 2007 a 2021, de forma a abarcar análise das narrativas dos

gestores no governo Lula. Assim sendo, foi mapeado os principais atores dos grupos de interesse no período de 2007 a 2021:

Quadro - Mapeamento dos gestores do DEPEN cujas narrativas foram analisadas:

	Presidentes	Ministros da Justiça e Segurança Pública	Diretores-Gerais Depen
↑ Liberal	Lula (2003-2006 2007-2010)	Tarso Genro 16/03/07 a 10/02/10	Maurício Kuehne 04/10/2005 a 01/07/2008
		Luiz Paulo Barreto 10/02/10 a 31/12/10	Airton Aloísio Michels 03/07/2008 a 31/12/2010
↓ Conservador	Dilma Rousseff (2011-08.2016)	José Eduardo Cardozo 01/01/11 a 03/03/16	Augusto Eduardo de Souza Rossini 28/01/2011 a 17/04/2014
		Wellington César Lima e Silva 03/03/16 a 14/03/16	Renato Campos Pinto De Vitto 30/04/2014 a 12/05/2016
		Eugênio Aragão 14/03/16 a 12/05/16	
		Alexandre de Moraes 12/05/16 a 22/02/17	Valdirene Daufembach ( <i>diretora substituta atuante</i> ) 13/05/2016 a 21/07/2016
↓ Conservador	Michel Temer (08.2016 - 12.2018)	José Levi (interino) 07/02/17 a 07/03/17	Marco Antônio Severo da Silva 22/07/2016 a 05/10/2017
		Osmar Serraglio 07/03/17 a 31/05/17	
		Torquato Jardim (Ministro da Justiça) 31/05/17 a 27/02/2018 [01/01/19]	Jefferson de Almeida 05/10/2017 a 26/12/2017
		Raul Jungmann (Ministro da Segurança Pública - pasta em que ficou o DEPEN) 27/02/18 a 01/01/19	Carlos Felipe Alencastro 26/12/2017 a 15/06/2018
↓ Conservador	Jair Bolsonaro (2019-atual)	Sergio Moro (MJ e MSP unificados = MJSP) 01/01/19 a 24/04/20	Fabiano Bordignon 02/01/2019 a 22/05/2020
		André Mendonça 29/04/2020 a 29/03/2021	Tânia Fogaça 22/05/2020 a atual
		Anderson Torres 30/03/2021 a atual	

Fonte: Elaborado pela autora.

Pela análise das narrativas políticas, por intermédio dos relatórios de gestão anuais do DEPEN/MJ, foi possível identificar as convicções predominantes no que diz respeito à atuação no grupo, referente ao *issue* de políticas públicas que tratam da superlotação prisional.

Para além das narrativas políticas foco deste trabalho, foram analisados os relatórios como um todo. Os governos liberais focam os resultados, trazidos nos relatórios de gestão anuais, em políticas penitenciárias voltados às pessoas privadas de liberdade, com ações para as unidades federativas, com pouquíssimas menções ao Sistema Penitenciário Federal (SPF) e mais raras à política de inteligência penitenciária. Inclusive a abordagem da geração de vagas é levemente diferente, o qual salienta a necessidade de gerar espaços humanizados. Já o governo conservador foca nas políticas de isolamento das lideranças criminosas, no combate às facções criminosas e na retomada do controle dos presídios pelo Estado, por meio do SPF e da Força Tarefa de Intervenção Penitenciária (FTIP), também no combate ao crime e violência por meio da política de

inteligência penitenciária. Em 2019 chegou a ter apenas quatro narrativas que abordassem soluções para a superlotação, sendo uma com menção à política de alternativas penais.

A partir das premissas de Lakoff (2002) associadas com as características de Plasek (2012) o idealismo liberal busca sempre mudar o *status quo*, assim como a promoção dos direitos humanos. Por outro lado, de acordo com os mesmos autores (2002, 2012) o conservadorismo busca a manutenção do *status quo* e defende a punição como forma de corrigir as falhas humanas.

Somado a isso, como visto no referencial teórico, o encarceramento em massa no Brasil foi impulsionado pela Lei de Drogas, de acordo com Da Silva Alves (2012). Conforme o mesmo autor (2012), o conservadorismo predomina no sistema jurídico, assim como a intervenção punitivista e a lógica do encarceramento como punição. Dessa maneira, pode-se inferir que os grupos liberais, nesse contexto, querem mudar o *status quo* e, portanto, se vejam como perdedores em relação ao grupo conservador que pretende manter o *status quo*. Nessa linha de raciocínio, pode-se considerar:

- Grupos perdedores (liberais): grupos que estão insatisfeitos com o *status quo* e lutam contra a cultura de encarceramento predominante estabelecida.
- Grupos ganhadores (conservadores): grupos que se alinham com a cultura de encarceramento predominante já estabelecida.

Atrelado a isso, segundo Shanahan et al. (2011a), os grupos usam estratégias narrativas diferentes quando se percebem perdendo ou ganhando em torno de um *issue*. Neste caso, os grupos se percebem como vencedores quando a visão de mundo está alinhada com a cultura predominante, da mesma forma, os grupos se percebem como perdedores quando a visão de mundo está desalinhada com a cultura predominante (McBeth et al., 2007).

Portanto, nessa lógica, propõe-se as seguintes hipóteses a serem testadas:

*Hipótese 2.1: grupos que se percebem perdendo tendem a usar mais enredo de “progresso obstruído” e de “mudança é apenas uma ilusão” do que os grupos que se percebem ganhando.*

*Hipótese 2.2: grupos que se percebem ganhando tendem a usar mais o enredo de “desamparo e controle” do que os outros tipos de enredo.*

*Hipótese 2.3: grupos que se percebem perdendo tendem a usar mais estratégias narrativas que expandem o conflito, com uso maior de narrativas que abordam os custos do problema do que os grupos vencedores.*

*Hipótese 2.4: grupos que se percebem como ganhando restringem o conflito, focando mais nos benefícios das políticas do que os grupos perdedores.*

### 3.1 Coleta e análise dos dados

A coleta foi a partir da leitura dos relatórios de gestão anuais e selecionando os parágrafos que se caracterizavam como narrativas políticas com as morais de histórias buscadas, ao todo foram coletadas 426 narrativas, sendo 337 do grupo liberal de esquerda, 44 do grupo pragmático central e 45 do grupo conservador de direita. As narrativas coletadas foram codificadas em seis abas separadas no excel, cada aba sendo: herói, vilão, vítima, moral da história, enredo e estratégias narrativas.

Como morais das histórias, foram encontradas, além das obras penitenciárias e alternativas penais, em algumas pouquíssimas ocasiões, o combate ao índice de reincidência/ reintegração social como solução para tratar a superlotação.

Na sequência, identifica-se os tipos de enredo utilizados nas narrativas, com base nos tipos de histórias de Stone (2012) que já vem sendo utilizado pelos estudiosos do NPF. De acordo com Stone (2012), existem duas categorias de histórias, cada uma, em três tipos. As histórias de declínio (História de declínio, Progresso obstruído e Mudança é apenas uma ilusão) e as histórias de poder/control (História de Desamparo e Controle, Conspiração e Culpe a vítima). Descreve-se aqui, apenas aquelas encontradas nas narrativas, quais sejam (Stone, 2012, Shanahan et al., 2017, p.12 tradução nossa): (i) **Progresso obstruído:** descreve como as coisas eram terríveis, melhoraram devido a um herói, mas estão piorando porque alguém/coisa está interferindo no trabalho do herói; (ii) **Mudança é apenas uma ilusão:** descreve como todos sempre pensaram que as coisas estavam piorando (ou melhorando), mas estavam errados o tempo todo, e como as coisas estão realmente indo na direção oposta (declínio ou melhora era uma ilusão); (iii) **História de Desamparo e Controle:** descreve uma situação como ruim, e que sempre se acreditou que a situação deve ser aceitável porque era imutável, mas descreve como a mudança pode ocorrer.

Por fim, foram analisadas as narrativas políticas sob a ótica das estratégias políticas de expansão ou contenção do conflito, examinando a distribuição dos custos. Segundo Gupta et al. (2016), os grupos que se percebem ganhando tendem a conter o conflito focando mais nos benefícios das políticas e grupos que se percebem perdendo tendem a expandir o conflito e trazer para discussão os custos do problema. Foram encontradas narrativas que difundiram os benefícios, em sua maioria, e outras que difundiram os custos do problema.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para iniciar essa etapa do estudo, partiu-se aos testes estatísticos das hipóteses elencadas no capítulo 3 da metodologia. As três primeiras hipóteses procuram testar se existe alguma relação entre o sistema de crenças ideológicas (liberalismo e conservadorismo) e as soluções propostas em forma de políticas públicas no tratamento da superlotação prisional.

As Hipóteses 1.0, 1.1 e 1.2 são testadas e discutidas conjuntamente, a seguir.

*Hipótese 1.0: Grupos liberais tendem a utilizar mais narrativas políticas cujas morais das histórias abordam a redução da taxa do encarceramento e grupos conservadores tendem a utilizar mais narrativas políticas cujas morais das histórias abordam a geração de vagas.*

*Hipótese 1.1: Grupos liberais tendem a utilizar mais narrativas políticas cujas morais das histórias abordam a redução da taxa do encarceramento do que o grupo conservador.*

*Hipótese 1.2: Grupos conservadores tendem a utilizar mais narrativas políticas cujas morais das histórias abordam a geração de mais vagas do que os grupos liberais.*

Reforça-se que para fins deste estudo se considera: morais das histórias = soluções para o problema enfrentado = políticas penitenciárias. Assim, as soluções/ morais que trazem a redução da taxa do encarceramento dizem respeito à política de alternativas penais, e as que trazem a geração de vagas se referem à política de obras penitenciárias.

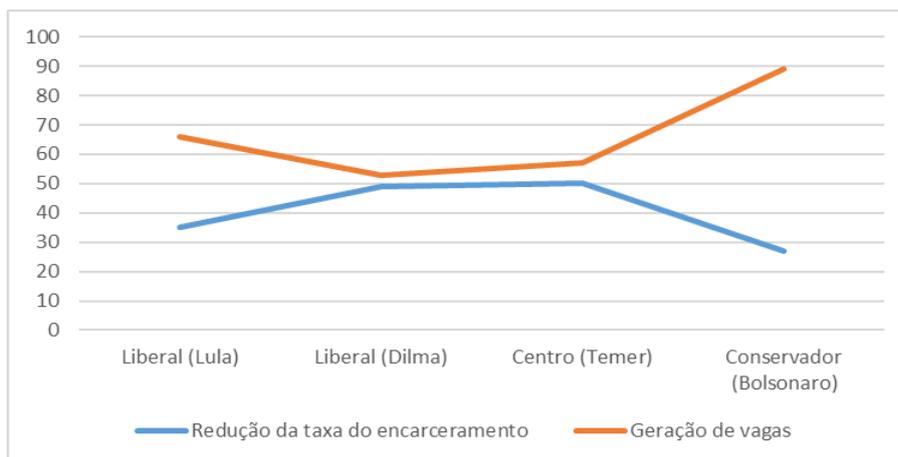
Tabela 1 Distribuição de 426 narrativas, classificadas segundo as ideologias estudadas e as morais das histórias:

Narrativas	Grupos ideológicos					Total
	Liberais			Centro (Temer)	Conservador (Bolsonaro)	
	Lula	Dilma	Total			
Redução da taxa do encarceramento	28 (35%)	126 (49%)	154 (46%)	22 (50%)	12 (27%)	188 (44%)
Geração de vagas	53 (66%)	137 (53%)	190 (56%)	25 (57%)	40 (89%)	255 (60%)
Total de narrativas	80 (100%)	257 (100%)	337 (100%)	44 (100%)	45 (100%)	<b>426</b>

Fonte: elaborado pela autora.

Com os dados apresentados é possível mapear, graficamente, o comportamento das respectivas narrativas políticas ao longo do tempo, nas mudanças de governo:

Gráfico 1 Comportamento das narrativas políticas que tratam das duas morais das histórias estudadas ao longo dos governos:



Fonte: elaborado pela autora.

Apenas em posse destes dados já é possível rejeitar parcialmente a hipótese 1.0.

Observa-se que independentemente da ideologia dos grupos, a solução mais utilizada para o problema da superlotação prisional/ déficit de vagas é a geração de vagas. Visto a revisão teórica apresentada, essa preferência pode ser elucidada pelo fato de o pensamento conservador prevalecer no sistema jurídico e a consequente predileção pelo encarceramento como forma de punição no Brasil. Aliado a isso, outra possível variável é a descrença da sociedade em relação às alternativas penais como retribuição suficiente pelos crimes cometidos pelos infratores, como mencionado nos relatórios de gestão, tanto pelo grupo liberal quanto pelo grupo conservador.

Entretanto, apesar da aparente predileção pela solução de geração de vagas por parte do DEPEN ao longo dos anos, observa-se diferenças na quantidade de narrativas utilizadas nas diferentes soluções pelos diferentes grupos. Considerando que os dois governos liberais analisados têm comportamentos diferentes quanto às soluções propostas nas narrativas políticas, não é possível afirmar categoricamente que a ideologia influencia a escolha entre as morais das histórias.

Todavia, é necessário analisar alguns pontos históricos. A política de alternativas penais foi criada no MJ no ano 2000 com a criação da Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (Cenapa), no Ministério da Justiça (Ministério da Justiça [MJ], 2010). Em 2006, o MJ (2010, p.15) aponta para o fato de que “[e]m pesquisa realizada pelo ILANUD (2006), concluiu-se que há resistência de juízes em substituir a pena privativa de liberdade por restritivas de direitos quando as penas aplicadas são superiores a dois anos”. Em 2007 foi levantado uma questão conflitual de resistência do Poder Judiciário em utilizar as estruturas de centrais de aplicação das penas

e medidas alternativas à prisão do Poder Executivo, “por falta de confiança no serviço” (MJ, 2010, p. 22).

Volta-se agora um pouco no tempo, em 1994 foi instituída a Lei complementar nº 79, que cria o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), que prevê, em seu primeiro item, a aplicação dos seus recursos na construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais, na sequência prevê, entre outros, a aplicação em programas de assistência aos presos e internados carentes. Percebe-se que ao longo dos anos foram incluídas outras possibilidades de aplicação dos recursos do FUNPEN, mas somente em 2017 foi incluído o item: “programas de alternativas penais à prisão com o intuito do cumprimento de penas restritivas de direitos e de prestação de serviços à comunidade, executados diretamente ou mediante parcerias, inclusive por meio da viabilização de convênios e acordos de cooperação”.

Assim, no governo Lula, não havia dúvidas quanto à aplicação dos recursos do FUNPEN na construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais, mas havia divergências “sobre a interpretação desses dispositivos legais no tocante ao fomento das penas e medidas alternativas” (MJ, 2010). Adicionalmente, verifica-se que “[n]o caso das penas alternativas, não existe um movimento natural dos estados membros demandando verba para a viabilização da sua aplicação e execução”. (MJ., 2010, p.28). Ainda, que:

“[N]o tocante à política penitenciária, **a principal demanda é a criação de vagas no sistema prisional. [...] a pressão maior sempre foi pela liberação de recursos para a construção de presídios.** [...] Ao mesmo tempo, não se tinha a visão sistêmica de que investir no sucesso das penas e medidas alternativas poderia gerar maior equilíbrio na condução da política criminal.” (MJ, 2010, p.28, grifo nosso).

Interessante apontar também o organograma das coordenações no DEPEN que tratam da temática de obras penitenciárias e alternativas penais/ monitoração eletrônica. Conforme os relatórios de gestão analisados, entre 2007 e 2016 existiam respectivamente, na Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP), a Coordenação-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas e a Coordenação de Engenharia e Arquitetura, esta última dentro da Coordenação-Geral de Políticas, Pesquisa e Análise da Informação. Em 2016 a primeira Coordenação-Geral virou a Coordenação-Geral de Alternativas Penais, com duas coordenações abaixo, a Coordenação de Promoção de Política de Alternativas Penais e a Coordenação do Sistema Nacional de Alternativas Penais. Neste mesmo ano foi criada a Coordenação-Geral de Modernização e em seu bojo duas coordenações, a Coordenação de Engenharia e Arquitetura e a Coordenação de

Aparelhamento e Tecnologia. Em 2019, a Coordenação-Geral de Alternativas Penitenciárias é unificada com a Coordenação-Geral de Promoção da Cidadania, chamando-se agora de Coordenação-Geral de Cidadania e Alternativas Penais e a Coordenação-Geral de Modernização, antes na DIRPP, passa a se chamar Coordenação-Geral de Modernização da Engenharia e Arquitetura Prisional, e integra a Diretoria Executiva (DIREX).

Percebe-se que a Coordenação-Geral que somente tratava de alternativas penais, tinha um destaque nos governos anteriores ao de Bolsonaro, no período analisado, e após ela passou a integrar outra Coordenação-Geral já existente que trata também de outras políticas promovidas pelo DEPEN. Adicionalmente, em 2021, o DEPEN lançou um concurso para contratação de 107 profissionais temporários das áreas de engenharia e arquitetura para impulsionar a política de obras penitenciárias.

Após visto isso, com os mesmos dados coletados, parte-se para o teste das hipóteses 1.1 e 1.2, respectivamente. Entretanto, como essa análise não contempla o grupo centro, o número de narrativas políticas totais é de 382 unidades. Para realizar os testes foi aplicado, no IBM® SPSS® Statistics 21, o teste estatístico de associação qui-quadrado. Após realizados os testes qui-quadrado, percebe-se que há significância, ou seja, o  $p$  é menor que 0,05. Assim, rejeita-se a hipótese nula e aceita-se a hipótese 1.1 [ $\chi^2_{(2)} = 8,929$ ;  $p < 0,05$ ] e 1.2 [ $\chi^2_{(2)} = 17,650$ ;  $p < 0,05$ ] propostas.

Logo, apesar de a hipótese 1.0 ter sido parcialmente rejeitada, constatando que a maior parte das narrativas políticas dos grupos de interesse trazem a geração de vagas como principal moral da história, não apenas pelo grupo conservador, a diferença na quantidade de soluções políticas propostas para o problema de superlotação prisional varia entre os grupos analisados. Assim, como as hipóteses 1.1 e 1.2 foram aceitas, admite-se que pode haver associação entre a ideologia do grupo e os tipos de morais da história usadas nas narrativas políticas.

Continuando, agora serão estudadas as hipóteses 2.1 a 2.4, que intencionam analisar as estratégias narrativas utilizadas quando os grupos se percebem perdendo ou ganhando.

*Hipótese 2.1: grupos que se percebem perdendo tendem a usar mais enredo de “progresso obstruído” e de “mudança é apenas uma ilusão” do que os grupos que se percebem ganhando.*

*Hipótese nula: grupos que se percebem perdendo tendem a usar a mesma quantidade de enredo de “progresso obstruído” e de “mudança é apenas uma ilusão” que os grupos que se percebem ganhando.*

*Hipótese 2.2: grupos que se percebem ganhando tendem a usar mais o enredo de “desamparo e controle” do que os outros tipos de enredo.*

*Hipótese nula: grupos que se percebem ganhando tendem a usar a mesma quantidade de enredo de “desamparo e controle” do que os outros tipos de enredo.*

*Hipótese 2.3: grupos que se percebem perdendo tendem a usar mais estratégias narrativas que expandem o conflito, com uso maior de narrativas que abordam os custos do problema do que os grupos vencedores.*

*Hipótese nula: grupos que se percebem perdendo tendem a usar a mesma quantidade de estratégias narrativas que expandem o conflito, com uso de narrativas que abordam os custos do problema que os grupos vencedores.*

*Hipótese 2.4: grupos que se percebem como ganhando restringem o conflito, focando mais nos benefícios das políticas do que os grupos perdedores.*

*Hipótese nula: grupos que se percebem como ganhando restringem o conflito, focando mais nos benefícios das políticas, igualmente aos grupos perdedores.*

Da mesma forma que as primeiras hipóteses, estas foram feitas utilizando o IBM® SPSS® Statistics 21, com a aplicação do teste estatístico de associação qui-quadrado. Para todas as hipóteses acima, as hipóteses nulas foram aceitas, rejeitando as alternativas, visto que todos p's deram maior que 0,05.

Essas hipóteses estavam tentando delinear um comportamento de expansão ou contenção do escopo do conflito como forma estratégica de atuação dos grupos que se percebem ganhando ou perdendo. No entanto, neste contexto, esses grupos não estão em conflito entre si, cenário em que este tipo de estratégia normalmente é utilizado.

Um achado interessante foi o de que todos os grupos focaram mais na moral da história de geração de vagas para solucionar o problema da superlotação/déficit de vagas, podendo indicar um sistema de crenças no aspecto cultural por trás dessa escolha, além do aspecto ideológico. Focaram também em enredos de controle, no uso do personagem herói, atribuindo ao próprio DEPEN ou MJ, majoritariamente, este papel, e no uso das estratégias narrativas que discutem mais os benefícios da política. Ou seja, todos os grupos optaram por conter o escopo do conflito.

Dessa forma, apesar de as hipóteses não terem sido aceitas, ainda assim, foi possível identificar padrões de objetivos buscados pelos atores, pela análise dos desdobramentos dos elementos narrativos (Jones & McBeth, 2020). Essas características encontradas são imbuídas de significado e condizem com a estratégia de contenção do conflito. O que faz sentido ao verificar a finalidade de um relatório de gestão anual emitido pelo órgão. Neste documento o órgão comunica à sociedade os seus feitos, a sua contribuição, a forma como está gastando/ investindo o dinheiro público. Neste momento, na maior parte das vezes, o órgão não quer problematizar os objetos das políticas públicas,

ele quer demonstrar que está atendendo aos anseios delineados pela sociedade, da melhor forma possível. Isso demonstra um objetivo buscado e os elementos narrativos são estrategicamente utilizados para atingir esse objetivo, como foi possível identificar com o uso do NPF.

Outra justificativa para todos os grupos utilizarem a estratégia narrativa de contenção do conflito (com algumas exceções do grupo liberal) é que, apesar de ressaltarem os benefícios das políticas e trazerem os resultados (*outputs*) das políticas, os resultados (*outcomes*) propostos não são atingidos.

A diminuição da taxa de entrada de pessoas no cárcere é o resultado (*outcome*) buscado com as alternativas penais, o que não está ocorrendo, de acordo com o gráfico de Taxa de Aprisionamento Nacional do SISDEPEN, disponível no sítio do DEPEN. Parece que entre 2016 e 2017 teve uma tímida queda, mas que logo continuou a subir. Lembra-se que a partir do ano 2020 a forma de cálculo mudou, o que aparenta uma queda, mas apenas se refere a exclusão dos presos em prisão domiciliar.

De acordo com Souza e Azevedo (2015, pp.71 - 72):

“[...] no universo de pessoas submetidas a penas e medidas alternativas pouco mais de 20% são casos em que uma pena de prisão foi substituída por uma pena restritiva de direitos: o restante trata-se de situações em que foram aplicadas medidas alternativas direcionadas a infrações de menor potencial ofensivo ou a crimes ou contravenções com pena mínima inferior a um ano”.

Esse resultado pode ser relevante para que o DEPEN reveja as estratégias utilizadas no fomento às alternativas penais, caso seja de interesse futuro do órgão. Aqui, a construção de boas narrativas atreladas aos dados científicos, pode ser uma boa aliada no impulsionamento dessa política.

Agora, como resultado (*output*) da política de obras penitenciárias é a geração de vagas, o que vem ocorrendo. De acordo com os dados do SISDEPEN, mais e mais vagas são geradas. No entanto, como resultado (*outcome*), seria a diminuição do déficit de vagas, o que parece estar ocorrendo a passos lentos, mas ainda longe de zerar, conforme o gráfico de Déficit de Vagas do Sistema Prisional e Outras Prisões, do SISDEPEN, disponível no sítio do DEPEN.

#### **4.2 Análise dos recursos do FUNPEN investidos em Obras Penitenciárias e Alternativas Penais.**

Para a obtenção desses dados, foi aberto um pedido via FALA.BR (08198.000742/2022-09), que foi respondido pelo DEPEN e fornecido os dados. Enfatiza-se que não existe um controle único de todos os anos e que cada controle traz

um período distinto, alguns períodos se coincidem entre os arquivos, porém os valores não coincidem, o que torna essa análise complexa e uma limitação no presente estudo. Assim sendo, foi necessário tomar uma decisão sobre quais arquivos utilizar em quais períodos, restou estabelecido o que se demonstra no quadro abaixo.

Quadro: Compilado dos arquivos utilizados nos respectivos períodos:

<b>Período</b>	<b>Arquivos utilizados</b>
2007 a 2015	Anexo Convênios Celebrados 1994 a 2018 - UFs - valores (17001128)
2016 a 2019	Para obras: power BI via sítio do DEPEN. Para alternativas: valores empenhados das planilhas: '2016.despesasfunpen'; '2017.despesasfunpen'; '2018.despesasfunpen'; '2019.despesasfunpen'
2020 a 2021	Para obras: power BI via sítio do DEPEN. Para Alternativas: soma planilhas 'Controle_Fundo_a_Fundo_DEPEN__CONAP' e 'Controle_Fundo_a_Fundo_DEPEN_monitoração eletrônica'

Fonte: elaborado pela autora.

Após, o resultado ficou sendo o exposto no quadro 21:

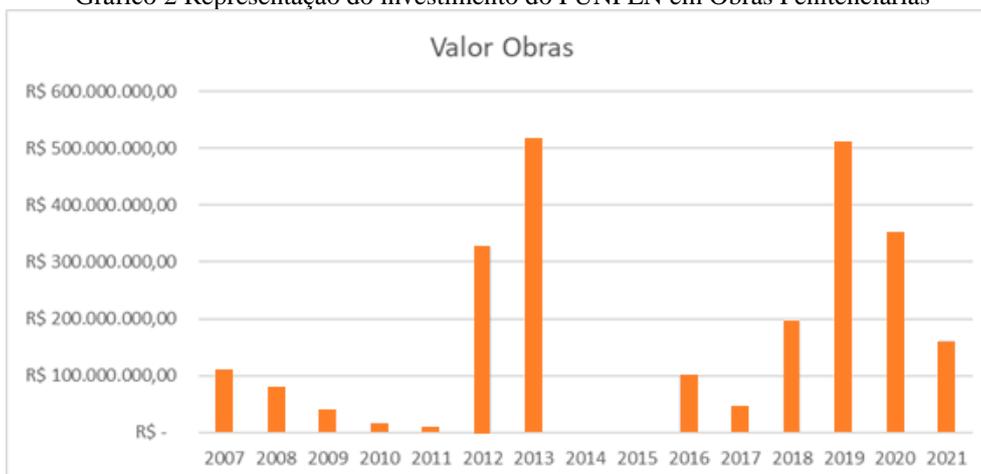
Quadro 1 Valores investidos pelo FUNPEN em Obras penitenciárias e Alternativas Penais:

<b>Governo</b>	<b>Ano</b>	<b>Valor Obras</b>	<b>Valor Alternativas</b>
Lula	2007	R\$ 109.095.006,37	R\$ 1.427.669,65
Lula	2008	R\$ 78.875.339,56	R\$ 3.249.640,86
Lula	2009	R\$ 39.880.013,70	R\$ 2.598.800,49
Lula	2010	R\$ 15.144.857,40	R\$ 3.477.341,46
Dilma	2011	R\$ 7.247.681,37	R\$ 275.937,82
Dilma	2012	R\$ 327.004.199,51	R\$ 1.897.546,32
Dilma	2013	R\$ 516.615.800,35	R\$ 13.684.846,27
Dilma	2014	R\$ -	R\$ 8.175.217,32
Dilma	2015	R\$ -	R\$ 44.324.694,96
Dilma	2016	R\$ 99.406.198,82	R\$ 35.798.589,65
Temer	2017	R\$ 45.442.116,41	R\$ 7.251.647,95
Temer	2018	R\$ 196.052.306,45	R\$ 8.209.206,60
Bolsonaro	2019	R\$ 510.792.833,01	R\$ 3.157.936,26
Bolsonaro	2020	R\$ 353.149.165,54	R\$ 2.646.270,52
Bolsonaro	2021	R\$ 160.829.065,36	R\$ 905.698,97
<b>Totais:</b>		<b>R\$ 2.459.534.583,85</b>	<b>R\$ 137.081.045,10</b>

Fonte: elaborado pela autora, com base nos arquivos expostos no quadro 21.

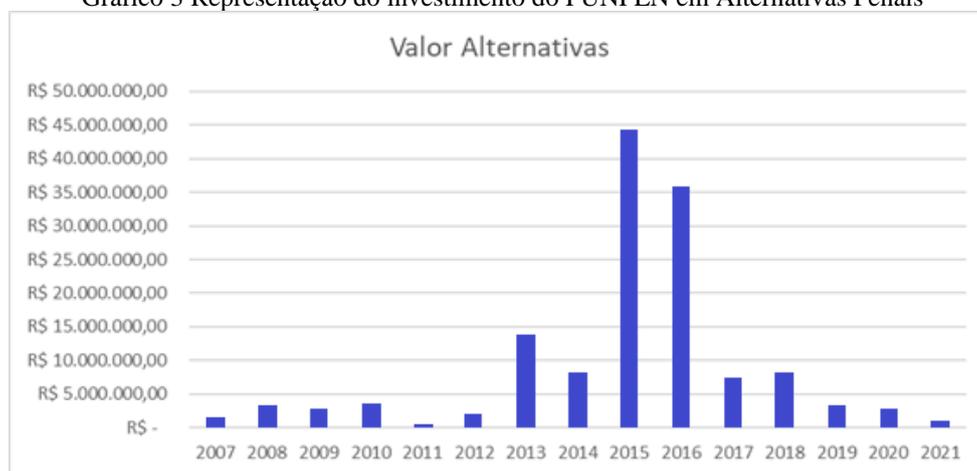
Graficamente, a representação é a seguinte:

Gráfico 2 Representação do investimento do FUNPEN em Obras Penitenciárias



Fonte: elaborado pela autora.

Gráfico 3 Representação do investimento do FUNPEN em Alternativas Penais



Fonte: elaborado pela autora.

Ao analisar os valores investidos pelo FUNPEN nas respectivas políticas, o que se percebe é que, assim como as narrativas, a solução mais utilizada para atacar o problema de déficit de vagas é a geração de vagas. Os valores investidos em obras são incomparavelmente maiores do que os investidos em alternativas penais, também porque alternativas penais custam muito menos, esse é um dos argumentos narrativos utilizados no governo Dilma.

É interessante analisar que no governo Dilma, nos anos de 2012 e 2013 houve um forte investimento em geração de vagas, ao passo que em 2013 cresce também o investimento em alternativas penais e em 2014 e 2015 há convênios pactuados apenas para alternativas penais e um crescente investimento nesse governo em frear a taxa de encarceramento entre os anos 2013 e 2016, período em que também registra uma queda nos investimentos em geração de vagas (2014 e 2015). A partir de 2017 os investimentos

em alternativas penais declinam, enquanto no governo Bolsonaro há uma crescente nos investimentos em obras penitenciárias, o que corresponde com o comportamento das narrativas políticas, conforme demonstrado no gráfico 3.

Observa-se, portanto, que aparentemente as narrativas políticas impactam na formação da agenda e consequente investimento nas soluções propostas. Evidencia-se que as ideologias influenciam nesse processo, ainda que em parte, considerando que o governo Lula tem um comportamento distinto do governo Dilma.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Essa pesquisa foi impulsionada pela constatação da discrepância nas narrativas políticas dos dirigentes do DEPEN, conforme eles se alternam na gestão, resultante das mudanças dos governantes. Essa diferença se refere às soluções propostas para o problema da superlotação prisional, em forma de políticas públicas. Verificou-se que o problema da superlotação se desmembra em duas facetas, a da falta de vagas (déficit de vagas) e a do excesso de presos (superpopulação). Percebe-se que o fomento de políticas para frear a taxa de encarceramento visa diminuir a superlotação e se preocupam com a punição pedagógica, seguida da reinserção social dos apenados. Por outro lado, o fomento do aumento de vagas visa garantir que haja espaço para continuar encarcerando, ou seja, prima-se a punição pela restrição de liberdade e a retirada do infrator de circulação para proteger a sociedade.

Dessa forma, supôs-se que as ideologias tivessem grande influência nas narrativas desses grupos. Pela TMIP de Lakoff (2002) e pelas características do conservadorismo e liberalismo de Plasek (2012). Tem-se que, de forma sucinta, os conservadores enxergam o crime pela dicotomia da recompensa e punição, e se o medo da punição não impede que a pessoa cometa crime, então ela deve ser retirada da sociedade e encarcerada.

A política de obras penitenciárias e o fomento à geração de vagas parecem conversar com esse tipo de visão de mundo. Essa é uma política que não se tem muito escrito a respeito, não há grandes ideias ou teorias por detrás dela, ela é simplista, se está com déficit de vagas, então constrói-se mais vagas, pronto. Sobre esse ponto, resgata-se o que já foi dito na introdução, que a superlotação prisional é considerada um problema complexo ou perverso e de acordo com Head & Alford (2013), dentre os aspectos dos problemas perversos, está o de que soluções generalistas e simplistas, geradas por meio da racionalidade técnica, mostram-se ineficazes diante da “perversidade”.

Já a política de alternativas penais é mais complexa, há uma enorme literatura disponível a respeito, propõe-se que os cumpridores de penas alternativas sejam acompanhados por equipes multidisciplinares que os ajudem a manter o vínculo com a sociedade, o que condiz com uma política que seria defendida por liberais. Pois, conforme Lakoff (2002) e Plasek (2012), os liberais entendem o fenômeno do crime como algo mais complexo do que simplesmente culpar o mau caráter do infrator, que os fatores sociais têm um papel relevante e que essas pessoas precisam de cuidado e oportunidade para serem ressocializadas e não reincidir no crime.

Pela pesquisa realizada, percebeu-se que a forma de definir o problema de superlotação prisional teve algumas distinções. O lado liberal utilizou algumas narrativas para atribuir a culpa desse problema ao judiciário e à cultura do encarceramento. Essas questões não foram abordadas da mesma forma pelo grupo conservador, que colocou a falta de padronização das decisões do judiciário como uma das dificuldades no fomento das alternativas penais e ambos os grupos mencionaram que a sociedade desacredita neste mecanismo. Com a aceitação das hipóteses 1.1 e 1.2 foi possível perceber que a quantidade de narrativas que traz propostas de soluções para o problema foi distinta entre os grupos.

Apesar de todos os grupos preferirem a geração de vagas como solução à superlotação prisional, o grupo liberal também induz muito mais ao uso das alternativas penais. Ainda, em seis narrativas políticas os liberais enfatizam que a geração de novas vagas não pode ser o único componente fundamental das políticas penitenciárias. O que demonstra que as narrativas dos grupos de interesse, que atuam no DEPEN influenciam a definição do problema e, por consequência, na solução proposta no processo de desenvolvimento das políticas penitenciárias que tratam a superlotação do sistema penitenciário, fomentadas pelo DEPEN.

Ressalta-se que não houve narrativas com características de conservadorismo agudo, tais como culpar os privados de liberdade pelo problema ou que estes não podem ser ressocializados, possivelmente por uma questão legal. Mas nos relatórios do grupo conservador foi observado que as narrativas focaram mais no isolamento de criminosos e na desarticulação do crime organizado do que na solução da superlotação prisional.

Dessa forma, a análise de narrativas políticas é um componente interessante para entender alguns valores e direcionamentos por trás das políticas públicas. Mas esta deve ser acompanhada de outras teorias e análises para ter algum significado e agregar na análise e estudo de políticas públicas. Visto que as narrativas políticas podem influenciar

grande número de pessoas, se bem colocadas e aliadas a dados científicos, as narrativas podem ser utilizadas pelo DEPEN para a reavaliação das estratégias de fomento de políticas e conquistar parcerias com o judiciário, com a sociedade civil e com as unidades federativas, de forma a exercer uma governança efetiva com esses atores. Sugere-se que o DEPEN expanda o escopo do conflito e discuta os custos da superlotação prisional com a sociedade e entidades interessadas em participar da solução do problema, visando de fato apresentar melhoras efetivas no SPB que possam ser visualizadas nos indicadores medidos pelo SISDEPEN.

Por fim, esse trabalho teve limitações. Ressalta-se aqui, a fidedignidade dos dados que demonstram os investimentos do FUNPEN. O fato de o DEPEN não ter um controle único dos investimentos do FUNPEN torna a análise complexa e temerosa quanto à confiabilidade. Os vários controles disponibilizados com períodos distintos, não coincidem nos valores quando há registro de mesmos anos. Como contribuição, sugere-se que o órgão organize e disponibilize um controle único com o histórico completo dos objetos investidos pelo FUNPEN para que pesquisas científicas possam subsidiar futuras políticas penitenciárias.

Ademais, foi constatado que muitas unidades narrativas foram repetidas durante os anos. Ano após ano, várias narrativas se repetem, inclusive num mesmo relatório de gestão anual. Isso não foi levado em consideração, pois a narrativa repetida pode ser uma forma de dar ênfase àquele dado, argumento ou ideia, então todas foram consideradas e codificadas. Todavia, isso pode ser um fator pelo qual os resultados das análises das narrativas nos diferentes grupos apontaram semelhanças no uso dos elementos narrativos.

## REFERÊNCIAS

- Agência Brasil (2022). Depen tem meta de gerar 100 mil vagas prisionais até 2023. Diretora-geral do órgão foi entrevistada na A Voz do Brasil. Recuperado de: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-06/depen-tem-meta-de-gerar-100-mil-vagas-prisionais-ate-2023>
- Barbetta, P. A (2002). *Estatística aplicada às ciências sociais* (5a ed.). Florianópolis, SC: Editora da UFSC.
- Baumgartner, F., & Jones, B. (1993). 3. Agenda dynamics and instability in American politics. In *University of Chicago Press* (Vol. 53, p. 331).
- Blair, D. B. & McCormack, L. (2016). Applying the narrative policy framework to the issues surrounding hydraulic fracturing within the news media: a research note (January-March: 1–3). *Research and Politics*. Recuperado de <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2053168016628334>.
- Capella, A. C. N. (2016). Um Estudo sobre o Conceito de Empreendedor de Políticas Públicas: Ideais, Interesses e Mudanças. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, n. Ed. Esp., p. 486-505. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1679-395117178>
- Cairney, P., & Jones, M. D. (2016). Kingdon's multiple streams approach: What is the empirical impact of this universal theory? *Policy Studies Journal*, 44(1), 37–58.
- Chang, K. T. & Koebele, E. A (2020). What Drives Coalitions' Narrative Strategy? Exploring Policy Narratives around School Choice. *Politics & Policy*, Vol. 48, No. 4.
- Creswell, J. W. (2007). *Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto* (2ª ed.) Porto Alegre, RS: Artmed.
- Da Silva Alves, F. N. (2012). Conservadorismo e Política Criminal de Drogas no Estado Democrático de Direito: Uma Reflexão Crítica Acerca do Tratamento Penal do Usuário de Drogas no Direito Brasileiro. In: *Direito Penal e Criminologia* [Recurso eletrônico online] / organização CONPED/UFF; coordenadores: Rodrigo de Souza Costa, Nestor Eduardo Araruna Santiago, Wagner Ginotti Pires. – Florianópolis: FUNJAB, 2012. Recuperado de: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/livro.php?gt=15>
- Departamento Penitenciário Nacional (2016). *Diretrizes - Política Nacional de Alternativas Penais*. Recuperado de <http://antigo.DEPEN.gov.br/DEPEN/dirpp/cgap/diretrizes/diretrizes>.
- Departamento Penitenciário Nacional (2022). Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. SISDEPEN. Recuperado de <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>
- Ertas, N. & Mcknight, A. N. (2016). Clarifying and reframing the neoliberal critique of educational policy using policy process theories. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/01596306.2019.1569881>.
- Farah, M. F. S. (2016). Análise de políticas públicas no Brasil: De uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. *Revista de Administração Pública*, 50(6), 959–979. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/0034-7612150981>

- Fonseca, F. (2016). A trama conflituosa das políticas públicas: Lógicas e projetos em disputa. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(spe), 406–417. <https://doi.org/10.1590/1679-395162646>
- Giacoaia, G. B., Bonavides, S. (2018). A Encruzilhada do Sistema Penal a Escolha de um Caminho para a Ressignificação da Punição Estatal. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho – PR, Brasil, n.29, 2018, p. 225-246.
- Gil, A. C. (2017). *Como Elaborar Projetos de Pesquisa* (6a ed). São Paulo, SP: Atlas.
- Gupta, K., Ripberger, J. T., & Wehde, W. (2016). Advocacy group mes-saging on social media: Using narrative policy framework to study Twitter messages about nuclear energy policy in the United States. *Policy Studies Journal*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1111/psj.12176>
- Head, B. & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, Vol. 47(6) 711–739.
- Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2010). A narrative policy framework: Clear enough to be wrong? *Policy Studies Journal*, 38(2), 329–353. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x>
- Jones, M.D. & McBeth, M.K. (2020). Narrative in the Time of Trump: Is the Narrative Policy Framework good enough to be relevant? *Administrative Theory & Praxis*. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/10841806.2020.1750211>.
- Jones, M.D., Shanahan, A. E. & McBeth, M.K. (2014). *The Science of Stories. Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- Kingdon, John W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. 2nd Ed. Harper Collins College Publishers. In Saravia, E.& Ferrarezi, E. (Org.) (2007). *Políticas Públicas*. Coletânea. Vol. 1.
- Lakoff, G. (2002). *Moral politics: How liberals and conservatives think* (2nd ed). Chicago, USA: The University of Chicago Press.
- Lakoff, G. & Johnson, M. (1980). *Metaphors we live by*. Chicago, USA: The University of Chicago Press.
- Lakoff, G. & Wehling, E. (2012). *The little blue book: the essential guide to thinking and talking democratic*. New York, NY: Simon and Schuster.
- Lapalombara, J. (1982). *A política no interior das nações*. Brasília, DF: Editora da UnB.
- Lasswell, H. D. (1951a). American Political Science Association Comments. *The American Political Science Review*, 45(1), 133–142. <https://doi.org/10.1080/14754835.2012.702029>
- Lasswell, H. D. (1951b). The Immediate Future of Research Policy and Method in Political Science. *The American Political Science Review*, v. 45, n. 1, p. 133-142.

- Laufer, A.E. & D. Jones, M. D. (2021). Who pays for marine conservation? Processes and narratives that influence marine funding. *Ocean and Coastal Management*. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2020.105504>.
- Lejano A, R.P., Newbery, N., Ciolino, M. & Newbery, D. (2019). Sustainability and incommensurability: Narrative policy analysis with application to urban ecology. *Ecological Economics* 164, 106348. Elsevier B.V. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.06.003>.
- Lotta, G. (2019). *Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*. Brasília, DF: Enap. Recuperado de [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro\\_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf).
- Mainenti, D. C. (2020). Sex robot technology and the Narrative Policy Framework (NPF): A relationship in the making? *Paladyn, Journal of Behavioral Robotics*, 11: 390–403.
- McBeth, M. K. & Shanahan, E. A. (2004). Public Opinion for Sale: The Role of Policy Marketers in Greater Yellowstone Policy Conflict. *Policy Sciences*. 37(3):319–338.
- McBeth, M. K., Shanahan, E. A., Arnell R. J. & Hathaway, P. L. (2007). The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory. *Policy Studies Journal*, 35(1):87–108.
- McBeth, M. K., Shanahan, E. A., Molly, C., Anderson A. & Rose, B. (2012). Policy Story or Gory Story? Narrative Policy Framework Analysis of Buffalo Field Campaign's YouTube Videos. *Policy & Internet* 4 (3-4): 159–83.
- Ministério da Justiça (2015). *Alternativas ao encarceramento*. Plano de Gerenciamento de Projetos - Anexo A. Brasília, DF: Ministério da Justiça.
- Ministério da Justiça (2010). *10 anos da Política Nacional de Penas e Medidas Alternativas*. Brasília, DF: Ministério da Justiça. Recuperado de <http://antigo.DEPEN.gov.br/DEPEN/dirpp/cgap/pesquisas/diagnostico10anospoliticanaionalpenasmedi.pdf>.
- Ministério da Justiça (2015). Promover sistema penal justo e que viabilize a reintegração social. Mapa Estratégico do Ministério da Justiça 2015-2019. In Departamento Penitenciário Nacional (2015). *Relatório de gestão do exercício de 2015*. Brasília, DF: Ministério da Justiça. Recuperado de [https://www.gov.br/DEPEN/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/relatorio\\_de\\_gestao\\_contas\\_2015\\_DEPEN.pdf](https://www.gov.br/DEPEN/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/relatorio_de_gestao_contas_2015_DEPEN.pdf).
- Ministério da Justiça e Segurança Pública (2020). *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen*. Brasília, DF: Ministério da Justiça. Recuperado de <https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen>.
- Ministério da Justiça e Segurança Pública (2019). *Maximização da geração de vagas em unidades prisionais*. Relatório dos 200 primeiros dias do Departamento Penitenciário Nacional - 2019. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Recuperado de [http://antigo.DEPEN.gov.br/DEPEN/relatorio-de-aco-es-do-governo/copy3\\_of\\_Relatorio\\_dos\\_primeiros\\_200\\_dias\\_do\\_governo1.pdf](http://antigo.DEPEN.gov.br/DEPEN/relatorio-de-aco-es-do-governo/copy3_of_Relatorio_dos_primeiros_200_dias_do_governo1.pdf).

Ministério Público do Estado do Maranhão (2018). *Superencarceramento, superpopulação carcerária ou superimpunidade*. Maranhão, BR: Centro de Apoio Operacional Criminal do Ministério Público do Estado do Maranhão, Procuradoria Geral de Justiça. Recuperado de: [https://www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros\\_de\\_apoio/caop\\_crim/MATERIAL\\_DE\\_APOIO/Superencarceramento\\_Superpopula%C3%A7%C3%A3o\\_carcer%C3%A1ria\\_ou\\_Superimpunidade\\_v\\_final\\_2.pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros_de_apoio/caop_crim/MATERIAL_DE_APOIO/Superencarceramento_Superpopula%C3%A7%C3%A3o_carcer%C3%A1ria_ou_Superimpunidade_v_final_2.pdf)

Miranda, T. (2017). Quatro CPIs já investigaram o sistema penitenciário brasileiro. *Agência Câmara de Notícias*. Recuperado de <https://www.camara.leg.br/noticias/507945-quatro-cpis-ja-investigaram-o-sistema-penitenciario-brasileiro/>.

Ney, S. (2014). The governance of social innovation: connecting meso and macro levels of analysis. In M. D. Jones, E. A. Shanahan & M. K. McBeth (Org.). *The science of stories* (89–106). New York, NY: Palgrave Macmillan. Recuperado de [https://doi.org/10.1057/9781137485861\\_10](https://doi.org/10.1057/9781137485861_10).

Nucci, G. S. (2005). *Manual de direito penal: parte geral, parte especial*. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais.

Nunes, A (2012). *Da execução penal* (2.ed.). Rio de Janeiro, RJ: Editora Forense.

O'Donovan, K.T. (2018). Does the Narrative Policy Framework Apply to Local Policy Issues? *Politics & Policy*, vol. 46, No. 4: 532-570.

Oliveira, E. C., & Oliveira, P. R. M. (2020). Uma arqueogenealogia histórica da ciência das políticas públicas nos Estados Unidos (1906 -1960). *Revista Sociais e Humanas*, 32(3). Recuperado de <https://doi.org/10.5902/2317175835616>

Oliveira, P. R. N. de & Cogo, R. S. (2012). Narrativas em comunicação organizacional e as interações com a memória. *Revista Esferas*.

Plasek, D. J. (2012). Ideology Spotting: An Exercise in Teaching Conservatism and Liberalism. *Journal of Political Science Education*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/15512169.2012.667683>

*Portaria nº 495, de 28 de abril de 2016* (2016). Institui a Política Nacional de Alternativas Penais. Brasília, DF: Ministério da Justiça. Recuperado de [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22785957/do1-2016-05-02-portaria-n-495-de-28-de-abril-de-2016-22785887](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22785957/do1-2016-05-02-portaria-n-495-de-28-de-abril-de-2016-22785887).

*Portaria nº 675 de 14 de agosto de 2017* (2017). Planejamento Estratégico do MJ - 2015-2019. Brasília, DF: Ministério da Justiça. Recuperado de <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/236881-aprova-o-planejamento-estrategico-do-ministerio-da-justiua-e-seguranua-publica-para-o-quinquunio-2015-2019.html>.

*Portaria SE nº 1775, de 08 de dezembro de 2017* (2017). Altera o planejamento Estratégico do MJ - 2015-2019. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Recuperado de <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/2964>.

*Portaria SE nº 500, de 19 de junho de 2018* (2018). Altera o planejamento Estratégico do MJ - 2015-2019. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Recuperado de <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/3125>.

*Portaria SE nº 1155, de 28 de maio de 2019* (2019). Altera os Anexos da Portaria nº 1.684, de 10 de novembro 2017, da Secretaria-Executiva, que detalha o conteúdo dos documentos essenciais do Planejamento Estratégico do Ministério da Justiça e Segurança Pública para o quinquênio 2015-2019. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Recuperado de [https://legado.justica.gov.br/Acesso/governanca/planejamento-estrategico/pdfs-planejamento-estrategico/bs\\_portaria-se-no-1-151\\_28\\_mai\\_19\\_revisao\\_conteudo.pdf](https://legado.justica.gov.br/Acesso/governanca/planejamento-estrategico/pdfs-planejamento-estrategico/bs_portaria-se-no-1-151_28_mai_19_revisao_conteudo.pdf).

*Portaria SE nº 753, de 11 de outubro de 2018* (2018). Altera o planejamento Estratégico do MJ - 2015-2019. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Recuperado de <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/3631>.

*Portaria SE nº 1.684 de 10 de novembro de 2017* (2017). Planejamento Estratégico do MJ - 2015-2019. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Recuperado de <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/2953>.

Prado, A. R. M. & Da Silva, M. A. M. (2016). A Adoção de Ações Afirmativas para a População Prisional e Egressos: Uma Via para Contenção dos Efeitos Negativos do Encarceramento. *Revista de Criminologias e Políticas Criminais*, vol. 2, n.2, p. 56-76.

Ramacciotti, B. L. & Bernardino M. C. C. (2020). Vertentes epistemológicas das políticas públicas: entre as análises descritivas e prescritiva. *Cadernos de Pesquisa*, v. 50, n. 175, p. 56-76, jan./mar.

Ramidoff, M. L. & Pontarolli, A. L. (2020). Justiça Restaurativa e Drogas. *Quaestio Iuris*, vol. 13, nº. 04, pp. 1689 -1706.

Rangel, F.M. & Bicalho, P. P. G. (2016). Superlotação das prisões brasileiras: Operador político da racionalidade contemporânea. *Estudos de Psicologia*, 21(4), out./dez., 415-423.

*Resolução CGE nº 6, de 01 de agosto de 2019* (2019). Aprova, na forma do anexo a esta Resolução, a Carteira de Políticas Públicas do Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP. Brasília, DF. Recuperado de <https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/cge/resolucoes/2019/resolucao-cge-no-6-de-01-de-agosto-de-2019.pdf>.

Rocha, A. P. (2006). *O Estado e o direito de punir: a superlotação no sistema penitenciário brasileiro. O caso do Distrito Federal*. Brasília, DF: Universidade de Brasília.

Rocha Neto, J. M. da, & Borges, D. F. (2016). Políticas públicas coordenadas e presidencialismo de coalizão: o caso do PROMESO. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(spe), 440–472. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1679-395115005>

Secchi, L. (2016). Policy Analysis in Brazil: A Comparison of Rationalist and Argumentative Approaches. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(1), 88–101. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1110962>

Secchi, L. (2014). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (2ª ed). São Paulo, SP: Cengage Learning.

Schattschneider. E.E. (1960). *The Semi-Sovereign People*. New York, NY: Holt, Rinehart e Winston.

Shanahan, E. A., McBeth, M. K. Arnell R. J. & Hathaway P. L. (2008). Conduit or Contributor? The Role of Media in Policy Change Theory. *Policy Sciences*, 41(2):115–138.

Shanahan, E. A., Jones, M. D., McBeth, M. K. & Lane, R.R. (2013). An Angel on the Wind: How Heroic Policy Narratives Shape Policy Realities. *Policy Studies Journal*, 41(3):453–483.

Shanahan, E. A., Jones, M. D. & McBeth, M. K. (2017a). How to conduct a Narrative Policy Framework study. *The Social Science Journal*. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2017.12.002>.

Shanahan, E. A., Jones, M. D. & McBeth, M. K. (2011a). Policy Narratives and Policy Processes. *The Policy Studies Journal*, vol. 39, No. 3.

Shanahan, E. A.; McBeth, M. K.; Hathaway P. L. (2011b). Narrative Policy Framework: The Influence of Media Policy Narratives on Public Opinion. *Politics & Policy*, vol. 39, No. 3.

Souza, G. A. D. & Azevedo, R. G. (2015). Analisar alternativas à prisão: proposta para superar uma dicotomia. O público e o privado (v. 26, p. 115-138). UECE. Recuperado de <https://app.uff.br/riuff/handle/1/5827>

Stephan, H.R. (2020). *Shaping the Scope of Conflict in Scotland's Fracking Debate: Conflict Management and the Narrative Policy Framework*. *Review of Policy Research*. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/10841806.2020.1750211>.

Stone, D. (2012). *Policy paradox: The art of political decision making* (3rd ed.). New York, NY: WW Norton.