



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



**TAÍS KUCHNIR**

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

Dissertação de Mestrado Profissional em Administração Pública (MPA)

BRASÍLIA-DF

2022

**TAÍS KUCHNIR**

**Superlotação ou Déficit de Vagas no Sistema Prisional Brasileiro? Uma Análise  
das Narrativas por trás das Políticas Penitenciárias**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Administração Pública.

**Orientador: Prof. Dr. João Mendes Rocha  
Neto**

BRASÍLIA-DF

2022

**TAÍS KUCHNIR**

**Superlotação ou Déficit de Vagas no Sistema Prisional Brasileiro? Uma Análise  
das Narrativas por trás das Políticas Penitenciárias**

Dissertação defendida no dia 06 de setembro de 2022, perante a banca examinadora  
composta por:

---

Prof. Dr. João Mendes Rocha Neto  
Universidade de Brasília - PPGA/UnB - Orientador

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marina Figueiredo Moreira  
Universidade de Brasília - PPGA/UnB - Examinadora interna

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro  
Universidade Federal de Minas Gerais - Examinadora externa

---

Prof. Dr. Daniel Pires Vieira  
Universidade de Brasília - PPGA/UnB - Examinador suplente

Brasília - DF

2022

## RESUMO

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 esse problema. No entanto, o foco de atuação para abordar essa problemática 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. Diante desse cenário, foi utilizado a *Narrative Policy Framework* (NPF) para analisar as mudanças das narrativas políticas sobre a superlotação e o déficit de vagas prisionais contidas nos relatórios anuais de gestão, 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 motivação o não atingimento dos resultados (*outcomes*) propostos por ambas as políticas.

**Palavras-chave:** Superlotação prisional; Análise de Políticas Públicas; Análise de Narrativas; *Narrative Policy Framework*.

## ABSTRACT

Prison overcrowding is a perverse problem recognized for at least four decades in Brazil. Efforts made by the public administration to minimize this problem are observed. The National Penitentiary Department (DEPEN) has established public policies that address this problem. However, the focus of action to address the same problem changes as the interest groups in power change. This alternation seems to occur as a cascade effect of the change of government leaders in the presidency of the republic. Given this, the Narrative Policy Framework (NPF) was used to analyze the political narratives about prison overcrowding contained in the annual management reports, from 2007 to 2021, covering the Lula, Dilma, Temer and Bolsonaro governments. The analysis reveals a rupture in the institutional narrative in relation to the promotion of policies that aim to curb the incarceration rate and, consequently, reduce overcrowding, which coincides with

the alternation of governments. There is empirical evidence that the ideological belief system (liberal and conservative) partly explains the differences between political preferences of vacancies creation and decrease in incarceration rate. It was also observed that all groups prefer to use narrative strategies that restrict the scope of the conflict, which may be due to the non-achievement of the outcomes proposed by both policies.

**Keywords:** Prisional Overcrowd; Policy Analysis; Narrative Analysis; Narrative Policy Framework.

## LISTA DE SIGLAS

APAC	Associação de Proteção e Assistência ao Condenado
CAOP	Centro de Apoio Operacional Criminal
Cenapa	Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas
CGPMA	Coordenação-Geral de Penas e Medidas Alternativas
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
DIREX	Diretoria Executiva
DIRPP	Diretoria de Políticas Penitenciárias
EUA	Estados Unidos da América
FTIP	Força Tarefa de Intervenção Penitenciária
FUNPEN	Fundo Penitenciário Nacional
MESP	Ministério Extraordinário da Segurança Pública
MJ	Ministério da Justiça
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MPEM	Ministério Público do Estado do Maranhão
NPF	<i>Narrative Policy Framework</i>
SISDEPEN	Sistema de Informação do Departamento Penitenciário Nacional
SPB	Sistema Penitenciário Brasileiro
SPF	Sistema Penitenciário Federal
TMF	Teoria dos Múltiplos Fluxos
TMIP	Teoria da Moral das Ideologias Políticas
UF	Unidade Federativa

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 Exemplo prático dos conceitos de agenda e alternativas promovidos por Kingdon (1995)	21
Quadro 2 Pressupostos do NPF	23
Quadro 3 Os três níveis de análise do NPF	24
Quadro 4 Premissas do Conservadorismo (pai-riguroso) e do Liberalismo (pais-zelosos)	30
Gráfico 1 População Prisional, déficit e vagas	36
Figura 1 Modelo Conceitual de Análise	39
Quadro 5 Aplicação do NPF - nível Meso (grupo/ coalizões)	40
Tabela 1 Quantidade de notícias oficiais, nos sítios do DEPEN e do MJSP, sobre alternativas penais e obras penitenciárias, no período de 2015 a 2019	42
Gráfico 2 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	43
Quadro 6 Documentos que compõem o Planejamento Estratégico 2015-2019 do MJSP	43
Quadro 7 Alterações do Planejamento Estratégico 2015-2019, no que se refere à pauta prisional, especificamente ao assunto de superlotação prisional	44
Figura 2 Esquemática reflexiva sobre as possíveis convicções ideológicas e linhas de raciocínio que moldam as narrativas políticas em torno do problema da superlotação prisional	45
Quadro 8 Mapeamento dos gestores do DEPEN cujas narrativas foram analisadas	46
Quadro 9 Relatórios de Gestão produzidos pelo DEPEN e/ou MJSP	49
Tabela 2 Narrativas políticas por governo/ ideologia	49
Quadro 10 Tipos de personagens encontrados na análise dos conteúdos	51
Quadro 11 Morais das histórias encontradas na análise dos conteúdos	52
Quadro 12 Tipos de enredos	53
Quadro 13 Exemplo de narrativas políticas que representam estratégias narrativas sob a ótica do escopo do conflito	55
Tabela 3 Distribuição de 426 narrativas, classificadas segundo as ideologias estudadas e as morais das histórias	56
Gráfico 3 Comportamento das narrativas políticas que tratam das duas morais das histórias estudadas ao longo dos governos	57
Quadro 14 narrativas políticas que abordam a descrença da sociedade na aplicação de alternativas penais	58
Tabela 4 Tabulação cruzada SPSS - redução da taxa de encarceramento	62
Tabela 5 Teste de qui-quadrado no SPSS - redução da taxa de encarceramento	62
Tabela 6 Tabulação cruzada no SPSS - Geração de Vagas	63
Tabela 7 Teste de qui-quadrado no SPSS - Geração de vagas	64

Tabela 8 Achados na pesquisa que podem indicar características de macronarrativas políticas no nível institucional	67
Quadro 15 Exemplos de narrativas que tratam dos resultados (outputs e outcomes) das políticas penitenciárias	68
Gráfico 4 Taxa de aprisionamento Nacional	69
Gráfico 5 Déficit de vagas, quantidade de vagas geradas e crescimento da população privada de liberdade	70
Quadro 16 Exemplos do uso do personagem vilão pelo grupo conservador	70
Quadro 17 Exemplos do uso do personagem vilão pelo grupo liberal	71
Quadro 18 Exemplos do uso do personagem vítima pelo grupo liberal	72
Quadro 19 Exemplos do uso do personagem vítima pelo grupo conservador	72
Quadro 20 Compilado dos arquivos utilizados nos respectivos períodos	73
Quadro 21 Valores investidos pelo FUNPEN em Obras penitenciárias e Alternativas Penais	74
Gráfico 6 Representação do investimento do FUNPEN em Obras Penitenciárias	75
Gráfico 7 Representação do investimento do FUNPEN em Alternativas Penais	75



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>17</b>
2.1	Para que analisar narrativas políticas?	17
2.1.1	Análise de políticas públicas	19
2.1.2	Formação de agenda e o Estabelecimento de Alternativas	20
2.2	Por que usar o NPF para analisar as narrativas políticas?	22
2.3	Qual a influência das narrativas no processo de desenvolvimento de políticas públicas?	25
2.4	Como as ideologias, em torno de como tratar com a punição, impactam no processo de formação de agenda?	27
2.4.1	Sistemas de crenças ideológicas como balizadores das narrativas de políticas	30
2.4.1.1	Os enquadramentos dos governos brasileiros nos espectros de liberalismo e conservadorismo	35
2.4.2	O Sistema Penitenciário Brasileiro e as Políticas Penitenciárias que tratam da superlotação prisional	36
2.5	Síntese dos estudos revisados	39
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>41</b>
3.1	Operacionalização da pesquisa, por etapas	42
3.1.1	Pré-etapa	42
3.1.1.1	Análise das notícias oficiais MJ e DEPEN	42
3.1.1.2	As políticas penitenciárias e o planejamento estratégico do MJSP (2015-2019)	43
3.1.2	Mapeamento dos gestores do DEPEN e dos Grupos de Interesse	46
3.1.3	Coleta de dados – narrativas dos grupos de interesse	49
3.1.4	Análise dos dados coletados	50
<b>4</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES</b>	<b>56</b>
<b>4.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>77</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>82</b>
	<b>APÊNDICE</b>	<b>91</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], 2022).

A superlotação acarreta transmissão de doenças, dificulta o controle dessa população pelo Estado e a consequente oferta de assistências básicas. Nesse cenário, facilita-se a entrada e domínio das prisões pelas organizações criminosas. Sobre isso, Torres e Nunes (2020, p. 10) destacam que “as organizações criminosas que comandam os delitos violentos extramuros foram criadas dentro dos presídios, e exercem suas relações de poder, em larga escala, do interior de estabelecimentos prisionais”.

Dessa forma, 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*<sup>3</sup>. 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”.

Mesmo assim, 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 e o déficit de vagas prisionais, 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

---

<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>.

<sup>3</sup> Apesar de compreender a superlotação prisional como um problema perverso, essa dissertação não se ancora nessa linha teórica.

Penas e Medidas Alternativas (MJ, 2010), a Política Nacional de Alternativas Penais (MJ, 2016) e a Política de Obras Penitenciárias<sup>4</sup> (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 compreender mais sobre a formulação de políticas e averiguar os custos da superlotação, que não aparecem em valores financeiros, tais como os sociais.

A análise de narrativas políticas é uma forma de estudar políticas públicas. O estudo de política pública (*policy studies / sciences*) foi conceituado por Lasswell (1951, p.36, tradução nossa) como “uma ciência multidisciplinar, normativa e pragmática”. Esse conceito abarca a aplicação de recursos públicos e recomendações dirigidos aos problemas reais da sociedade (Oliveira, E. C., & Oliveira, P. R. M, 2020; Secchi, 2016).

Dentro do estudo de políticas estão duas categorias que facilmente se confundem no Brasil (Farah, 2016; Secchi, 2016). A primeira, o estudo (teórico-descritivo) do processo político (*policy process study / research*) visa descrever e explicar processos políticos para contribuir com a teoria (Farah, 2016; Secchi, 2016). A segunda, a análise (aplicada-prescritiva) de políticas (*policy analysis*) tem o enfoque na prescrição de políticas para embasar a tomada de decisão, sendo voltada aos problemas públicos reais (Secchi, 2016). Para fins dessa pesquisa, esse é o entendimento adotado quanto ao estudo do processo de política (*policy process study*) e da análise de políticas (*policy analysis*).

No âmbito da análise de políticas públicas, existem duas abordagens, a positivista ou racionalista e a pós-positivista ou argumentativa (Ramacciotti & Bernardino, 2020).

A abordagem racionalista / positivista se baseia no uso de ferramentas para analisar custo-benefício, custo-efetividade, estatística e outros métodos quantitativos na recomendação para políticas públicas (Secchi, 2016). Já a abordagem argumentativa/ pós-positivista considera tanto os valores da racionalidade econômica quanto os valores políticos, sociais e éticos como critérios de embasamento das análises (Ramacciotti & Bernardino, 2020). Dessa forma, a abordagem argumentativa engloba, dentre outras análises, a análise de narrativas políticas (Secchi, 2016).

Nessa perspectiva, a análise de narrativas políticas tem potencial de contribuir para a teoria sobre o processo político, assim como para recomendações com vistas a

---

<sup>4</sup> Fonte: <https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/2135/3/ANEXO1.pdf>.

melhorar as políticas públicas. Assim, as narrativas dos grupos de interesses no poder são relevantes por traduzir as convicções ideológicas e as estratégias deles. Viabiliza-se, portanto, melhor análise dos resultados intencionados das políticas, possibilitando inclusive a prescrição de melhorias (Jones & McBeth, 2010; Secchi, 2016).

Nesse contexto, vale ressaltar que os problemas provocados pela superlotação das prisões acarretam custos à sociedade, tanto financeiros quanto sociais, sendo esse último incomensurável (Lejano, Newbery N., Ciolino & Newbery D., 2019). Ao formular políticas, estas questões normalmente são abordadas, direta ou indiretamente, por meio de narrativas dos grupos que buscam justificar sua implementação.

De acordo com Baumgartner & Jones (1993), os grupos têm interesse em influenciar e manter em vigor os seus entendimentos políticos:

Cada interesse, cada grupo, cada empreendedor político tem um interesse primário em estabelecer um monopólio - um monopólio de entendimentos políticos relativos à política de interesses e ao arranjo institucional que reforce esse entendimento. Ninguém gosta de conflito prolongado e competição contínua. Muito preferível a um sistema de conflito é aquele em que cada lado recua para uma determinada área onde sua influência é incontestável. (Baumgartner & Jones, 1993, p.6, tradução nossa).

Desse modo, há conflitos de interesses na política pública, no qual o consenso é a exceção e não a regra (Fonseca, 2016). Esses conflitos são provocados por atores políticos, que são imprescindíveis para a existência de políticas públicas, conforme Capella (2016), sem os atores, as políticas seriam nada senão abstrações. Na mesma linha, Rocha Neto & Borges (2016) afirmam que entre as políticas públicas e as instituições responsáveis por sua implementação predomina o caráter fragmentário e competitivo, mesmo quando há previsão de cooperação, visto a heterogeneidade de ideologias, lógicas particulares de operação e compromissos com grupos de interesses.

Nesse sentido, as narrativas dos grupos de interesse têm o poder de se tornarem dominantes a ponto de serem consideradas a única explicação para alguns fenômenos, portanto “seja em forma, seja em conteúdo, narrativas importam” (Da Silva Correia de Oliveira, 2020, pp.57-58). A mesma autora (2020, pp.57-58) afirma ainda que “[...]a mobilização consciente de estratégias narrativas — como autobiografia, autoetnografia, *storytelling*, ficção etc. — vem ganhando crescente atenção nos estudos da política internacional e global”.

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 dos infratores.

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). Ainda, de acordo com os mesmos autores (2016):

“[No] Brasil, a distribuição de cargos está diretamente associada ao número de assentos que cada uma das legendas integrantes da coalizão tem no Congresso Nacional e, portanto, [...] correligionários para compor o governo, sobretudo nos escalões mais altos.

É muito comum que essas indicações políticas sejam feitas em troca do apoio dos grupos de interesse que oferecem sustentação a seus mandatos. [...] O instrumento das coligações leva alguns partidos a se alinhar em diferentes momentos [...] em uma rede para governar, da qual participam legendas ideologicamente mais próximas à vitoriosa [...]. (Rocha Neto & Borges, 2016).

Ou seja, visto o exposto, 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 a *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). Essa ferramenta visa à 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.

A *framework* permite analisar o conteúdo para identificar os elementos de narrativas de políticas (Jones & McBeth, 2010). Na NPF, a narrativa é composta por: (i) cenário/ contexto, (ii) enredo, (iii) personagens (heróis, vilões e vítimas) e (iv) moral da história (Jones, Shanahan & McBeth, 2014). Ainda, segundo os autores (2014), a NPF divide as narrativas de políticas em três categorias de interação: o micro (nível

individual), o meso (grupo e nível de coalizão) e o macro (cultural e institucional). Neste trabalho, o foco foi a categoria meso, com análise das narrativas dos grupos de interesse.

Visto isso, os valores, as ideias e os sistemas de crenças dos *policymakers* devem ser considerados como fatores relevantes que moldam uma história estratégica para idealizar soluções para o problema concebido. Nesse contexto, Laufer e Joner (2021) constatam que por meio da NPF é possível relacionar, empiricamente, os elementos narrativos com os resultados de uma política. No entanto, Laufer e Joner (2021) ressaltam que ainda há necessidade de mais pesquisas para fortalecer esse conceito aplicado às tomadas de decisões políticas.

Em uma pesquisa pelo Portal Periódicos Capes, foi verificado que, entre 2002 e 2022, apenas quatro artigos, revisados por pares, foram publicados no Brasil, mencionando a NPF no contexto de formação de agenda no processo político e/ou utilizam a *framework* para explicar um fenômeno político. Em contrapartida, internacionalmente, foram encontrados 255 artigos, na busca com os mesmos filtros<sup>5</sup> e período. Considerando que a NPF é pouco explorada no Brasil, mas difundido internacionalmente, considera-se o uso dessa ferramenta um meio rico, com grande potencial para o estudo e análise das políticas públicas brasileiras.

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 existe 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

---

<sup>5</sup> Filtros aplicados: qualquer campo é (exato) “*narrative policy framework*”; tipo de recurso: artigos em periódicos revisados por pares; idioma português para contabilizar artigos publicados no Brasil - qualquer idioma, exceto português, para contabilizar artigos internacionais. Com esses filtros o período automaticamente fica entre 2002 a 2022.

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, essa pesquisa busca 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. Sobre isso, Laufer e Joner (2021) salientam a necessidade ainda de futuras investigações sobre a relação que existe entre a priorização de oportunidades e a consideração de eventos políticos, com o uso da NPF.

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.

Diante disso, a primeira justificativa deste trabalho é impulsionar a difusão no uso da NPF, como uma forma de estudar e analisar políticas públicas. A 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 da NPF, o papel que as histórias narradas têm na formulação e resultados das políticas no DEPEN. Para isso, identificou-se os elementos narrativos que indicam o sistema de crença ideológica (liberalismo e conservadorismo) dos grupos dominantes no período analisado e a estratégia por detrás. 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 e 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.

Por todo o exposto, o objetivo geral dessa pesquisa é demonstrar como as narrativas dos grupos de interesse que atuam no DEPEN influenciam a definição do problema e, por consequência, a solução proposta no processo de desenvolvimento das políticas penitenciárias que tratam a superlotação do sistema penitenciário, fomentadas pelo DEPEN.

Os objetivos específicos, são:

- a. Identificar os elementos das narrativas que se encontram por trás das políticas penitenciárias, do DEPEN - que tratam da superlotação carcerária - no período de 2007 a 2021, tomando como ferramenta a NPF;
- b. Interpretar, utilizando a NPF, como o conteúdo das narrativas, balizado pelo sistema de crenças ideológicas (liberalismo e conservadorismo), vem sendo utilizado pelo(s) grupo(s) concorrente(s) que detém o poder de persuasão nas tomadas de decisões no âmbito das políticas penitenciárias estudadas;
- c. Investigar se existe relação entre os elementos narrativos e os resultados (*outputs*) obtidos dessas políticas penitenciárias; e
- d. Estudar, com o uso da NPF, se existe nexos entre a priorização de oportunidades, no DEPEN, e eventos políticos, tais como mudança de atores políticos no governo.

Essa pesquisa pode contribuir para a utilização da NPF como ferramenta para estudar os processos políticos e analisar políticas públicas, por meio da análise das narrativas políticas, especialmente em contexto de descontinuidade de gestores, que deriva da troca dos atores políticos e que impactam nas políticas públicas fomentadas pelos órgãos. Os resultados, ainda, podem contribuir para que o DEPEN reveja e construa estratégias, com base em dados científicos, para fomentar políticas voltadas a diminuir a superlotação do SPB, inclusive com o uso planejado das narrativas.

Além dessa introdução, esta pesquisa abrange mais cinco capítulos. Na sequência, o referencial teórico abarca a literatura sobre o estudo de políticas públicas, a formação de agenda e o estabelecimento de alternativas, a NPF, a influência exercida pelos grupos de interesse, o sistema de crenças ideológicas (liberalismo e conservadorismo) como balizadores das narrativas políticas e, por fim, o SPB e as políticas penitenciárias que



remetem à superlotação e déficit de vagas prisionais. Ao término, o capítulo culmina em uma proposta de modelo conceitual para análise de narrativas políticas.

O terceiro capítulo traz a metodologia aplicada, com a operacionalização descrita por etapas, sendo elas: a pré-etapa, o mapeamento dos grupos de interesse, a coleta e a análise dos dados. Em seguida são apresentados os resultados e discussões e, por fim, as considerações finais com contribuições ao DEPEN.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

A presente dissertação propõe a análise das narrativas, dos grupos de interesse, por meio da NPF, por trás das políticas penitenciárias que tratam da superlotação prisional no Brasil. Sugere-se, portanto, que a análise das narrativas proporciona uma melhor compreensão das intenções e do conteúdo simbólico embutidos na política, sendo relevante para a análise de políticas públicas.

Dessa forma, o referencial teórico tem por base a análise das narrativas políticas por meio da NPF. Mas afinal, para que analisar narrativas políticas? Por que usar a NPF para analisar as narrativas políticas? Qual a influência das narrativas no processo de desenvolvimento de políticas públicas? E ainda, como as ideologias, em torno de como tratar com a punição, impactam no processo de formação de agenda? Essas perguntas basilares norteiam o presente capítulo.

O primeiro subcapítulo responde à pergunta “para que analisar narrativas políticas?” abordando as teorias em torno da análise de políticas públicas e formação de agenda e definindo que são narrativas políticas. O segundo subcapítulo responde à pergunta “por que usar a NPF para analisar as narrativas políticas?” e contempla o funcionamento da NPF. O terceiro subcapítulo responde à questão “qual a influência das narrativas no processo de desenvolvimento de políticas públicas?” e debate a influência das narrativas dos grupos de interesse na discussão sobre um tema com outros atores, assim como a persuasão narrativa na delimitação do problema e solução proposta nas políticas públicas.

Por fim, responde-se à pergunta “como as ideologias, em torno de como tratar com a punição, impactam no processo de formação de agenda?”, no quarto subcapítulo, abordando as teorias sobre o sistema de crenças ideológicas, especificamente o liberalismo e o conservadorismo. Neste momento, também é abordada a qualificação da punição, discutindo o sistema penitenciário brasileiro e as políticas penitenciárias que tratam da superlotação prisional.

### **2.1 Para que analisar narrativas políticas?**

As narrativas são construções sociais que procuram contar histórias (Jones & Mcbeth, 2010; Shanahan, Jones & McBeth, 2017; Hagstrom & Gustafsson, 2019). O estudo delas, a narratologia, se ocupa com a forma que as histórias assumem, por meio de suas estruturas, elementos e enredos que tendem a ser similares (Propp, 1968; Todorov, 1971; Burke, 1945; Frye, 1957 como citado em Hagstrom & Gustafsson, 2019).

De acordo com a 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, 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) 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 afetadas pelo problema); e (iv) moral da história, onde a solução está na política proposta (Jones & Mcbeth, 2010).

Nesse contexto, atores políticos, por todo o mundo, sempre se utilizaram das narrativas como forma de comunicar, porém nos últimos anos esses atores parecem ter se tornado cada vez mais conscientes do poder da narrativa na política (Hagstrom & Gustafsson, 2019).

Segundo Hagstrom e Gustafsson (2019), na ocorrência de um evento crítico ou polêmico, a construção da narrativa pode dar significados à ocorrência. As narrativas, que ocorrem no desenrolar do acontecimento, podem exercer poder sobre as discussões em torno deste. Ou seja, a narrativa dominante pode estabelecer entendimentos na definição do problema e influenciar fortemente na solução proposta ou política adotada para um fenômeno.

Como exemplo disso, pode-se citar a questão da superlotação carcerária no país e o déficit de vagas no sistema prisional. As narrativas em torno disso podem influenciar o discernimento do problema (muito preso ou pouca vaga?) e consequentemente delinear a forma de solucioná-lo (prender menos, buscar alternativas ao encarceramento ou construir mais vagas e continuar encarcerando como sempre). Claro que nada é tão “preto no branco”, mas acredita-se possível identificar narrativas distintas de atores que passam pelo poder e que influenciam nas políticas penitenciárias que tratam da superlotação.

Logo, a análise das narrativas políticas dos grupos de interesse pode trazer clareza quanto ao propósito da política pública em análise.

### **2.1.1 Análise de políticas públicas**

A política pública como conhecimento tem origem nos Estados Unidos da América (EUA), na década de 1950 (Almeida & Gomes, 2018; Farah, 2016). No Brasil, o campo da política pública começa a emergir a partir dos anos 1990, apoiada no estudo de políticas (*policy studies*), com a proposta de entender a política pública como processo (Farah, 2016; Melo, 1999).

De acordo com Farah (2016), não obstante a atividade de análise de políticas ocorrer desde a década de 1930 no Brasil, a análise de política pública, como campo para formação de pessoas aptas a realizá-las, tem início nos anos 2000, quando o enfoque se volta à análise de políticas públicas (*policy analysis*) para políticas.

Segundo Secchi (2016) a análise de políticas é uma ciência aplicada normativa e multidisciplinar usada para recomendar soluções políticas para problemas reais. Salienta-se que no Brasil há grande carência, no campo acadêmico, de análise de políticas públicas (*policy analysis*) (Secchi, 2016). O autor (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).

Nesse sentido, ao contrário do Brasil, verifica-se que a vertente acadêmica de *policy analysis* nos EUA já está bem consolidada (Farah, 2016). A proposta da criação de um campo das *policy sciences* nos EUA foi realizada por Lasswell (1951), que sugeriu o estudo de políticas (*policy studies*) e a análise de políticas orientada para as políticas (*policy analysis*) (Farah, 2016).

Assim, para delimitação do entendimento, considera-se nessa pesquisa que a análise de políticas (*policy analysis*) tem o enfoque na prescrição de políticas para embasar a tomada de decisão (aplicada-prescritiva), voltada aos problemas públicos reais (Farah, 2016; Secchi, 2016).

Conforme explicitado na introdução, no âmbito da análise de políticas públicas existem duas abordagens, a positivista ou racionalista e a pós-positivista ou argumentativa (Ramacciotti & Bernardino, 2020). Neste trabalho, o foco é na abordagem argumentativa/pós-positivista que abrange os valores políticos, sociais e éticos como critérios de embasamento das análises (Ramacciotti & Bernardino, 2020).

Aqui, abre-se um parêntese para mencionar o “princípio de Hume”, no qual Hume (2009) afirma que “não se podem extrair dos conhecimentos científicos sobre os fatos conclusões no domínio dos valores; ou, ainda, fatos não implicam valores” (Hume, 2009 como citado em Ramacciotti & Bernardino, 2020, pp. 59-60). Nessa mesma linha, Putnam (2008) comenta que descrever fatos e prescrever com base em valores, tais como o político e social, são atividades independentes e interligadas.

Putnam (2008, p.13) ainda afirma que “[a] ideia de que ‘juízos de valor são subjetivos’ é uma criação da filosofia que veio a ser gradualmente aceita por muitas pessoas, como se fizesse parte do senso comum”. Com isso, tem-se que nem toda análise de políticas públicas se resume em avaliar apenas custos e utilidades, mas também pode se atentar a avaliar intenções, ideologias, ideais e a ética no desenvolvimento dessas, o que pode contribuir com um entendimento mais amplo dos conteúdos simbólicos da política analisada.

Dentro dessa perspectiva, 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 “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.

Segundo Radaelli (1998), as narrativas postulam variáveis ideacionais, logo, a análise delas também deve ser considerada como procedimento metodológico para o estudo empírico do poder. Reforçando, portanto, que elas representam uma parte fundamental do processo de desenvolvimento de políticas públicas (delimitação do problema e solução proposta).

### **2.1.2 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”.

Sobre isso, em 1984, Kingdon criou o Modelo ou Teoria dos Múltiplos Fluxos (TMF) ou *Multiple Streams Approach*. A teoria traz que existe uma janela de oportunidade na qual a atenção a um determinado problema é alta, ao passo que existe uma solução viável, assim como há um motivo e oportunidade, e é nesse momento que os empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) podem induzir mudanças, com o uso de uma narrativa atraente (Shephard et al., 2020).

São três os fluxos da teoria, o fluxo do problema (*problem stream*), o fluxo da política (*policy stream*) e o fluxo político (*political stream*) (Cairney & Jones, 2016; Kingdon, 1995; Shephard et al., 2020). O fluxo do problema aborda a limitação do formulador de política (*policymaker*) em entender sobre todos os assuntos possíveis, dessa forma há grande competição pela atenção dele. Assim, a forma de enquadrar um determinado problema é essencial para chamar a atenção do tomador de decisão para a temática (Shephard et al., 2020).

Já o fluxo da política diz respeito à solução para o problema e a solução viável deve vir pronta pelos empreendedores políticos, visto que a janela é pequena (Shephard et al., 2020). Por último, o fluxo político sugere que a motivação do formulador de políticas em escolher uma das soluções propostas é passageira e se baseia primordialmente nas crenças e percepções do eleitorado, dos grupos de interesse e dos partidos políticos, com base nos seus pareceres (Shephard et al., 2020).

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

Quadro 1 Exemplo prático dos conceitos de agenda e alternativas promovidos por Kingdon (1995):

<b>AGENDA:</b> (problema/ tema)	Superlotação Prisional	Déficit de vagas prisionais
<b>ALTERNATIVAS:</b> (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. <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 enfrentar o problema são elaboradas por especialistas, cuja importância é destacada 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/ déficit de vagas. No entanto, o curso de ação a ser tomado e a ênfase dada para as alternativas existentes podem ser influenciadas por meio de narrativas que refletem as crenças ideológicas dos especialistas e tomadores de decisão. As soluções a serem consideradas, no caso, se traduziram em duas políticas públicas: a de alternativas penais e a de obras penitenciárias; que podem receber, em determinado momento, mais atenção uma em detrimento da outra, porém coexistir.

Tanto a formação da agenda como as soluções propostas para abordar o tema são influenciadas por grupos de interesse (Cairney & Jones, 2016; Kingdon, 1995; Shephard et al, 2020). Com relação a formação de agenda, o estabelecimento de um problema pode ser determinado por verificação de um indicador, de uma crise ou até mesmo pelo resultado de um programa existente (Kingdon, 1995).

Importante salientar que um problema pode ser classificado de formas distintas, Kingdon (1995, traduzido por Saravia & Ferrarezi, 2007, p. 228) exemplifica que: “a falta de transporte público adequado a pessoas portadoras de deficiências pode ser classificada como um problema de transporte ou como um problema de direitos civis, e o tratamento do problema será drasticamente afetado por essa classificação”.

Traduzindo essa concepção ao tema trabalhado nessa pesquisa, tem-se que a superlotação prisional, pelo prisma de excesso de pessoas privadas de liberdade (superpopulação) pode receber um tratamento diferente do prisma de déficit de vagas, isto é, pela necessidade de criação de vagas. Ou seja, tem muito preso ou tem pouca vaga? A nuance parece ser ínfima e por vezes, é confundida ou tratada como sinônimo. Mas a influência na forma de tratar o problema é bem perceptível e pode traduzir em dar espaço para uma punição mais humanizada ou não, em dar chance para a manutenção do convívio social ou não.

## **2.2 Por que usar a *Narrative Policy Framework* (NPF) para analisar as narrativas políticas?**

Antes dos anos 2000, a análise das narrativas como construções sociais para explicar comportamentos, crenças e atitudes dos indivíduos, já era amplamente utilizada em pesquisas acadêmicas de diversas áreas de estudo, tais como: comunicação, marketing, neurociência e psicologia (Jones & Mcbeth, 2010).

Na década de 90, com o auge dos debates entre positivistas e pós-positivistas, a análise das narrativas no processo de desenvolvimento de políticas públicas começou a ser difundida (Jones & Mcbeth, 2010). No entanto, questionava-se a validade dessa análise visto a dificuldade na definição de narrativas, vide Sabatier (2000). Sobre essa definição, foram identificadas duas linhas de pensamento, a estruturalista e a pós-estruturalista (Jones & Mcbeth, 2010). A primeira acredita que é possível identificar a estrutura de uma narrativa, comparar com outras e tirar conclusões válidas, tais como identificar a ideologia do narrador (Genette, 1983). A segunda surge como uma crítica à primeira e afirma que a interpretação da narração depende tão somente do ponto de vista de cada indivíduo (Huisman, 2005). O que tem prevalecido, desde então, são estudos indutivos e qualitativos de narrativas das políticas públicas, com base no pós-estruturalismo (Jones & Mcbeth, 2010).

Descontentes com esse fato, Jones e McBeth (2010) desenvolveram a NPF, uma estrutura pós-positiva, com a crença de que existe uma realidade objetiva que pode ser mensurada nas narrativas das políticas públicas (fundamentos estruturalistas). A NPF, proposta pelos autores (2010), visa a utilização de métodos científicos para compreender os significados das políticas públicas a partir das narrativas dos principais atores, identificando suas crenças sobre tais políticas. Portanto, a NPF não objetiva identificar se as narrativas estão corretas ou não, mas estudar sistematicamente as variações das narrações políticas para ajudar a entender como foi desenvolvida e quais resultados de fato visam (Jones & Mcbeth, 2010).

A NPF é teoricamente fundamentada na forma e no conteúdo narrativos, visto que as narrativas políticas envolvem tanto a forma narrativa quanto o conteúdo narrativo (Shanahan et al., 2017). Abaixo, os pressupostos básicos da NPF:

Quadro 2 Pressupostos da NPF

<i>Construção social</i>	Partes significativas da realidade política são socialmente construídas.
<i>Relatividade limitada</i> (conteúdo da narrativa)	O significado dessas construções sociais varia para criar diferentes realidades políticas, mas essa variação é limitada (por exemplo, por sistemas de crenças ideológicas) e, portanto, não é aleatória, mas, em vez disso, tem alguma estabilidade ao longo do tempo.
<i>Elementos estruturais generalizáveis</i> (estrutura/ forma da narrativa)	As narrativas têm estruturas específicas e identificáveis. (Cenário/ contexto, personagens, enredo, moral).
<i>Três níveis de interação de análise</i>	As narrativas operam em três níveis de interação: micro (individual), meso (grupo) e macro (cultural e institucional).



<i>Modelo Homo narrans do indivíduo</i>	Entende-se que a narrativa desempenha um papel central na cognição e na comunicação humanas, ou seja, as pessoas preferem pensar e falar na forma de uma história.
---	--

Fonte: Shanahan et al. (2017, p. 2, tradução nossa).

Destaca-se que, para um parâmetro de comparação, é recomendado balizar as narrativas sob a perspectiva de um sistema de crenças<sup>6</sup>. Jones e McBeth (2010) sugerem utilizar teorias já testadas no âmbito do partidarismo, ideologia e cultura.

A NPF pode ser utilizado para análises em três níveis, o micro, o meso e o macro (Jones et al., 2014), vide o quadro 3. O micro serve para explicar como as narrativas políticas impactam a opinião pública individual, o meso para entender como as narrativas políticas afetam os resultados (*outputs*) dela, primariamente, por meio da influência sobre as composições dos grupos de interesse, e o macro estuda as narrativas de políticas que permeiam as instituições, a sociedade e as normas culturais (Mainenti, 2020).

Quadro 3 Os três níveis de análise da NPF:

	<b>MICRO</b>	<b>MESO</b>	<b>MACRO</b>
<b>Unidade de análise</b>	<b>Indivíduo</b>	<b>Grupo/ Coalizão</b>	<b>Instituição/ Cultura</b>
<i>Elementos centrais do NPF</i>	Narrativa da Política •Contexto/ Cenário •Personagens •Enredo •Moral	Narrativa da Política •Contexto/ Cenário •Personagens •Enredo •Moral	Narrativa da Política •Contexto/ Cenário •Personagens •Enredo •Moral
<i>Teorias correlacionadas</i>	Sistemas de crenças Canonicidade e violação (In)congruência Transporte narrativo Confiança no narrador	<b>Sistemas de crenças;</b> alternância do demônio/ anjo; herestética; aprendizado político ( <i>policy</i> ); opinião pública; <b>escopo do conflito</b>	Teoria da Cultura
<i>Métodos aplicáveis já conhecidos</i>	Experiências, entrevistas, <i>focus groups</i> , análise de cluster	Análise de conteúdo, análise da rede ( <i>network</i> ), escolha racional	Análise histórica, desenvolvimento político do país
<i>Dados potenciais</i>	<i>Survey</i> , transcrições	Textos escritos, discursos, vídeos	Arquivos, fontes secundárias, artefatos originais

Fonte: Jones et al. (2014, tradução nossa).

<sup>6</sup> Os sistemas de crenças representam ideais ou valores compartilhados por indivíduos, grupos, disciplinas e sociedades (Mainenti, 2020).

Visto que essa pesquisa foca no nível meso, deve-se considerar que as narrativas são estrategicamente<sup>7</sup> 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 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).

Então, analisar as narrativas por detrás das políticas pode ajudar numa melhor compreensão de como funciona o processo de desenvolvimento de políticas públicas no Brasil. Ou seja, pode-se contribuir com o entendimento das razões de determinados grupos serem a favor ou contra determinada política, seja pela identificação de um sistema de crenças comum entre os integrantes, seja por uma estratégia subjacente ao discurso para influenciar o processo político. Por intermédio de uma análise prescritiva de políticas e orientada para políticas, a NPF pode, inclusive, auxiliar os grupos a elaborarem melhores narrativas para obterem mais aliados e alcançarem seus objetivos, de acordo com os possíveis cenários.

A NPF foi desenvolvida para estudar o processo de políticas (*policy process study*) (Jones & McBeth, 2020, p.5, tradução nossa). De acordo com estudos da psicologia e linguísticas, contar histórias é fundamental para a existência humana, é uma forma importante com que o cérebro humano processa as informações do mundo e consegue se comunicar (Jones et al. 2014). Sendo assim, é razoável pensar que, provavelmente, as histórias desempenham um papel importante na interação em grupos e suas respectivas ações, tais como no desenvolvimento de políticas públicas (Jones et al. 2014).

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

Tem-se que o processo político é o resultado de competição entre grupos (Bentley, 1908 como citado em Resende, 2018). Assim, “[n]ão há grupo sem interesse. Um interesse [...] é o equivalente de um grupo. [...] O grupo e o interesse não são separados” (Bentley, 1908, p. 211 como citado em Resende, 2018, p. 4).

---

<sup>7</sup> Estratégias são as maneiras pelas quais os narradores constroem propositalmente realidades políticas para comunicação externa (MAINENTI, 2020).

Visto que narrativas contam histórias e são fenômenos humano e social, as narrativas são eficientes meios de interação. Uma narrativa inspiradora, “tem o poder de criar conexões, que podem desencadear relações e, por conseguinte, amparar negócios” (Oliveira & Cogo, 2012, p. 4). Ou seja, as narrativas dos grupos de interesse importam e a análise delas é uma rica ferramenta para a análise das políticas públicas. Pois, além dos conteúdos concretos das políticas, também viabiliza compreender os conteúdos simbólicos. Assim, a análise de políticas públicas deve possibilitar entender a mensagem passada com a implementação de determinada política pública (Secchi, 2014).

Nesse contexto, salienta-se que administradores públicos não são executores neutros de decisões tomadas na esfera política, mas também participam da formulação de políticas (Farah, 2016). Dessa forma, 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<sup>8</sup> 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*). No caso, o tópico é sobre as políticas penitenciárias desenvolvidas pelo DEPEN, que tratam da superlotação prisional, logo, a análise se dará em torno dos grupos que se alternam no poder no departamento.

As definições de grupos de interesse são as mais variadas. Para essa pesquisa será adotada a abordagem de Baumgartner e Leech (2003) que afirma que é um conjunto de indivíduos com crenças, identificações ou interesses similares. Adota-se aqui também, que os grupos de interesse “se diferenciam dos partidos por não objetivarem o controle político e do poder constituído. Seu objetivo final seria influenciar e não controlar ou assumir as funções do governo” (Wootton, 1972 como citado em Santos, 2019, p. 398).

Dentro desse contexto, entende-se que os grupos de interesse, que advogam para a concretização de determinada política pública, espelham as narrativas construídas por indivíduos, mídia ou grupos, conjuntamente (McBeth & Shanahan, 2004). Dessa forma, os meios de comunicação das narrativas de políticas pelos grupos são fundamentais para a manutenção ou expansão destes (Shanahan, McBeth, Arnell & Hathaway, 2008).

---

<sup>8</sup> “Por oportunidade de influência entende-se a possibilidade de presença e atuação dos grupos em arenas decisórias e, por conseguinte, de exercício de influência frente a essas arenas” (RESENDE, 2018).

Portanto, no nível meso, investiga-se como os atores políticos constroem e comunicam narrativas para influenciar o processo político (*policy process*) (Shanahan et al., 2017).

O estudo da persuasão da narrativa política objetiva compreender cientificamente as histórias que as pessoas contam sobre políticas públicas (Jones & McBeth, 2020). Com a análise das narrativas, é possível não apenas “descrever e explicar os processos de políticas, mas também ser capaz de prevêê-los” (Jones & McBeth, 2020, p.2, tradução nossa).

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) na 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 julgam 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, pp.11 - 12, tradução nossa).

Logo, a identificação dos elementos narrativos pode ser usada para gerar variáveis que mensuram as estratégias narrativas políticas e, possivelmente, explicar as mudanças que ocorrem nas políticas e em seus resultados (*outcomes*).

#### **2.4 Como as ideologias impactam no processo de formação de agenda?**

A lógica da punição no Brasil, assim como nos EUA, se acentuou em meados da década de 80 (Reishoffer & Bicalho, 2013). Com isso, prevaleceram as políticas repressivas e punitivas, ou seja, houve um incremento no setor penitenciário, judiciário e policial (Reishoffer & Bicalho, 2013).

Essa prevalência pode ser vista como positiva ou negativa, a depender do sistema de crença ideológico das pessoas. Para o conservadorismo, a punição é um meio de motivar os indivíduos a serem “corretos” (Plasek, 2012). Para esses, a disciplina, a lei e a ordem são meios para controlar os impulsos imorais dos humanos e as medidas punitivas são necessárias para manter as pessoas na linha (Plasek, 2012). Já para os liberais, que têm uma avaliação mais otimista da condição humana, as leis podem ser falhas e o excesso de punições severas podem não funcionar tão bem quanto incentivos

positivos como motivação para que as pessoas escolham “fazer as coisas certas” (Plasek, 2012).

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, curiosamente em um governo liberal, cuja intenção era reduzir o encarceramento por uso de drogas. Porém, 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). O autor ainda ressalta:

Dentre as características presentes no conservadorismo, a defesa imprescritível da família (NETTO, p. 67) serve como uma das bases do discurso de intervenção punitiva ao fenômeno do consumo de drogas, levando em conta que a defesa da repressão penal aos usuários de drogas tem como uma de suas finalidades, segundo a propaganda governamental, o de evitar a destruição de famílias com filhos ou pais a deixar seus familiares em troca do vício, numa tétrica visão de completa desintegração social do indivíduo. Trata-se de uma das facetas pessimistas, características do conservadorismo, que irá impregnar a política criminal de drogas (Da Silva Alves, 2012, pp. 246-247).

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 & Bonavides, 2018, p. 227). Dessa maneira, os autores (2018, p.227) afirmam que há “necessidade de repensar o significado que tem o castigo (a pena), como retribuição ao mal representado pelo crime”.

De outro lado, há discordância quanto ao fato de, se o Brasil possui superpopulação ou encarceramento excessivo, a depender da ideologia. De acordo com Felipe Moura Brasil, jornalista e comentarista político, no relatório intitulado de “Superencarceramento, Superpopulação Carcerária ou Superimpunidade?”<sup>9</sup> 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. [...] não 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

---

9

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, como tratar o problema, há diferenças.

Nesse contexto de como tratar a punição pelos diferentes prismas ideológicos, é possível abordar sobre um construto, desenvolvido pela filósofa espanhola Adela Cortina, chamado de aporofobia. Esse termo significa “rejeição, aversão, temor e desprezo ao pobre, ao desamparado que, ao menos aparentemente, não pode devolver nada de bom em troca” (Cortina, 2020, p. 20). A aporofobia aparece de forma mais contundente nessa “era da informação” ou “pós-verdade”, que relativiza a verdade, com discursos emotivos que refletem mais opiniões do que dados factuais (Vieira & Zimiani, 2021). Apesar de as notícias falsas (*fake-news*) existirem há séculos, hoje em dia elas são rapidamente disseminadas pelo ambiente digital.

Sobre isso, muitos discursos políticos contêm opiniões ideológicas que servem para exercer o poder por meio de manipulação de massas (Vieira & Zimiani, 2021). Vários desses discursos podem potencializar a aporofobia e a necropolítica. Percebe-se que tais narrativas podem revelar “aspectos da biopolítica que foram abordados por Michel Foucault, entendido como o poder que organiza as políticas da vida, ou seja, são táticas que regulam quais corpos devem viver e quais são descartáveis” (Vieira & Zimiani, 2021, p. 85).

Nessa linha, alguns estudos sugerem que o encarceramento em massa no Brasil é uma forma de necropolítica, que “tem como alvo as camadas subalternizadas cujos sujeitos racializados são majoritariamente negros” (Gomide, Assis & Fidalgo, 2020, p. 200). Ou seja, a superlotação das penitenciárias, a insalubridade das instalações e a higiene precária contribuem para a proliferação de doenças e violência entre os privados de liberdade, que são considerados descartáveis (Gomide et al, 2020).

No entanto, 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).

Verifica-se, portanto, que o sistema de crenças ideológicas parece ter influência na formação da agenda política sobre questões penitenciárias. A seguir, serão abordados os sistemas de crenças ideológicos que servem de base para essa pesquisa e posteriormente serão discutidos o sistema penitenciário brasileiro e as políticas penitenciárias que tratam da superlotação prisional.

#### **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.

Segundo Lakoff (2002), as atitudes e visões políticas das pessoas são influenciadas pelo modelo familiar em que elas foram criadas. Assim, verifica-se, de uma forma geral, que quem cresceu num lar cujo modelo foi do “pai-rigoroso” (*strict-father*), tem forte tendência a seguir a ideologia política conservadora de direita. E, quem cresceu numa família de modelo “pais-zelosos<sup>10</sup>” (*nurturant-parent*) tende a ser liberal de esquerda (Feinberg, Wehling, Chung, Saslow & Paulin, 2020).

Essa premissa de Lakoff (2002) se desdobra por meio da metáfora “Nação como Família” (*Nation As Family*), na qual as variações pragmáticas dos modelos de família são projetadas na política (Lakoff, 2002; Feinberg et al., 2020). Ou seja, Lakoff (2002) desenvolve premissas morais que, ainda que inconscientes, refletem nos argumentos usados pelas pessoas que expressam valores políticos conservadores ou liberais.

Embora existam inúmeras nuances para cada ideologia, conforme Lakoff (2002), é possível estabelecer tendências de crenças. Para resumir e facilitar o entendimento, fez-se o seguinte quadro abaixo com as premissas gerais de cada.

Quadro 4 Premissas do Conservadorismo (pai-rigoroso) e do Liberalismo (pais-zelosos):

<b>Premissas</b>	<b>Conservadorismo (pai-rigoroso)</b>	<b>Liberalismo (pais-zelosos)</b>
------------------	---	---------------------------------------

<sup>10</sup> Para fins deste trabalho, entende-se como pais-zelosos aqueles que nutrem e cuidam dos filhos. Zeloso: que demonstra atenção e cuidado por alguém ou por alguma coisa; atencioso: pai zeloso (Dicionário online de Português [DICIO], 2022)

<b>CENTRAL (IDEALISTA)</b>	Com base no modelo do pai-rigoroso, a busca do interesse próprio é um meio para o fim idealista da autossuficiência e autodisciplina.	A busca do interesse próprio é um meio para o fim da moralidade de ser mais capaz de ajudar os outros e promover justiça e afeto na sociedade.
	Têm maior probabilidade de serem fiéis aos seus princípios, mesmo quando isso vai contra seus próprios interesses.	
<b>PRAGMÁTICO</b>	As partes idealistas do conservadorismo são vistas como meios eficazes para atingir seus próprios interesses. Para progredir, é melhor ser autodisciplinado e autossuficiente. Aconselha-se seguir comportamentos moralmente estritos para ser aceito por todos. Obedecer à autoridade legítima, para não se dar mal.	O fim é permitir que as pessoas busquem melhor seus interesses próprios, e o meio é nutrir empatia, criar um ambiente acolhedor, cuidar de si mesmo, ser feliz, tratar a todos com justiça.
	Estão mais dispostos do que os idealistas a relativizar seus princípios se isso servir a seus interesses ou de terceiros. Figuras políticas pragmáticas são chamadas de "moderadas" ou "em cima do muro" pelas concessões que fazem. São comumente criticadas por seus colegas mais idealistas por trair os princípios morais de suas respectivas ideologias.	
<b>ENFOQUE MORAL</b>	É dar prioridade moral a um domínio particular de interesse sobre outros. O resultado é que um domínio é visto como tendo significado moral primário sobre outros domínios.	
	O foco moral é muito diferente do interesse próprio, com o qual é frequentemente confundido. Isso dá origem a tantas variedades de conservadorismo quantas variedades de liberalismo.	
	O movimento pró-vida tem o aborto como foco moral. Outras formas comuns de enfoque moral conservador são: O crime violento; o direito de portar armas; a oposição à ação afirmativa, à educação moral, à imigração ilegal, ao bem-estar; e assim por diante.	Liberais podem ter enfoques morais distintos, tais como: interesses raciais, de gênero, meio ambiente, educação, entre outros. Por exemplo, considere dois liberais, um com enfoque moral nas liberdades civis e outro com enfoque moral na violência contra as mulheres. O primeiro provavelmente apoiará a legalidade da pornografia, enquanto o segundo pode querer proibi-la.

Fonte: elaborado e traduzido pela autora, com base no livro *Moral Politics - How Liberals and Conservatives Think* (Lakoff, 2002, p.208-211, tradução nossa)

A TMIP se firma na ideia, convencionada pelas ciências cognitivas, de que o conhecimento, produto das convivências diretas, e as metáforas conceituais das pessoas são comumente utilizadas para processar conceitos abstratos (Feinberg et al., 2020). Ou



seja, o conceito abstrato de nação pode ser uma metáfora que se relaciona com o conceito palpável de família” (Lakoff & Johnson, 1980 como citado em Feinberg et al, 2020, tradução nossa). Essa metáfora “tem-se mostrado capaz de guiar uma ampla gama de comportamentos e cognições sociais” (Lakoff & Johnson, 1980 como citado em Feinberg et al, 2020, p.779, tradução nossa).

De acordo com a TMIP, os conservadores entendem o crime por meio da moralidade de recompensa e punição, assim, o medo da punição garante que as leis sejam obedecidas (Lakoff, 2002). 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 (Lakoff, 2002). Por outro lado, os liberais percebem o crime como um problema complexo, cujas causas sociais devem ser consideradas (Lakoff, 2002). 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 civilizadamente (Lakoff, 2002).

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 infratores, enquanto os liberais são mais dispostos a pensar em causas sistêmicas tais como a pobreza ou falta de educação.

Ainda, Lakoff (2002) argumenta que os valores e histórias têm um papel mais relevante e influente do que informações científicas quando se trata de se posicionar diante de políticas controversas.

Ademais, não se afirma uma relação causal direta e obrigatória entre a educação recebida em casa dos indivíduos e seu endosso de valores rigorosos ou zelosos como adultos. De acordo com Feinberg et al. (2020):

Os modelos de pai-rigoroso e pais-zelosos constituem os Modelos Cognitivos Idealizados (Lakoff, 1987a), que são representações simplificadas do mundo que não correspondem a todas as complexidades da realidade, mas servem como modelos idealizados para raciocinar sobre a realidade (por exemplo, Croft & Cruse, 2004, p. 28; Lakoff, 1987a, 1987b). Assim, não é necessário que uma família funcione exatamente como os dois modelos para que sirvam de modelo para o raciocínio sobre a criação ideal dos filhos. Por exemplo, embora o modelo do pai-rigoroso traça o perfil da autoridade masculina, na realidade muitas vezes acontece que as mulheres agem como pai-rigoroso na vida familiar e na política (Lakoff, 1996, como citado em Feinberg et al., 2020, p.779, tradução nossa).

Além disso, Lakoff (2002) destaca que uma pessoa pode ser, em vários aspectos, predominantemente de uma ideologia, mas apresentar traços ideológicos distintos em outros aspectos de sua vida. Ou seja, as pessoas podem defender ideias liberais em relação à economia, mas apresentar atitudes conservadoras em um ambiente acadêmico ou de labor.

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 características: “manutenção do *status quo*, apoio às tradições, avaliação pessimista da natureza humana e das possibilidades, ênfase nas perspectivas nacionalistas, maior foco na lei e na ordem e maior crença na punição como motivação” (Plasek, 2012, p.171, tradução nossa). A seguir, uma breve descrição de cada uma, parafraseando o autor (2012, pp. 171-174, tradução nossa).

1. **Manutenção do *status quo*:** A crença conservadora se apoia na preservação do poder existente e das estruturas institucionais tradicionais. Logo, há antipatia e/ou desconforto com mudanças.
2. **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.
3. **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. Desse modo, o estado atual das coisas apoia o "bom" e a mudança desencadeia o "mau".
4. **Perspectivas nacionalistas:** O apoio aos sistemas governamentais e às tradições culturais existentes significa ser leal à nação. Nessa perspectiva, recaem à categoria de traidores aqueles que buscam promover muitas mudanças.
5. **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,

especialmente se abarcar militantes sociais liberais, acusados de crimes e outras pessoas que não seguem “os bons costumes”.

6. **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”. Ou seja, aplica-se medidas punitivas para manter as pessoas na linha, visto que não se pode confiar nelas para “fazer a coisa certa”.

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). Abaixo, segue as descrições das características, parafraseando Plasek (2012, pp. 174-176, tradução nossa):

1. **Crença no progresso/mudança:** A melhoria da condição humana, de todos e não apenas das elites/grupos favorecidos, 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.
2. **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. O liberalismo visa um futuro melhor, em vez de se voltar a um passado idealizado. Ou seja, as mudanças podem ajudar a corrigir os erros e imperfeições do passado e impulsionar o progresso da nação.
3. **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/mudança é que são “maus”. Desse modo, os interesses das elites tradicionais são vistos mais como retardadores sociais do que agentes da estabilidade social.
4. **Medo do nacionalismo agressivo:** O nacionalismo pode contribuir para o fenômeno da polarização e segregação de pessoas em grupos opositores. Assim, o “grupo dos outros” pode ser tratado com rudeza. “Rourke e Boyer (2004, p. 93-96) detalham quatro aspectos potenciais do que eles chamam de

nacionalismo negativo: xenofobia, opressão interna, agressão externa e falta de preocupação com os outros. [...] essas potencialidades limitam em vez de expandir a liberdade individual” (Plasek, 2012, p.175, tradução nossa).

5. **Promoção dos direitos humanos:** O entendimento da lei e da ordem é diferente para o liberalismo. O direito das pessoas ganha espaço maior nessa convicção ideológica. 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.
6. **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”. “Isso pode ser identificado em abordagens liberais que tratam do encarceramento e o tratamento com drogas (ou seja, reabilitação)” (Plasek, 2012, p.176, tradução nossa).

Entende-se que a TMIP de Lakoff (2002) combinada com as características de Plasek (2012) são suficientes para balizarem as análises das narrativas de políticas estudadas.

#### **2.4.1.1 Os enquadramentos dos governos brasileiros nos espectros de liberalismo e conservadorismo**

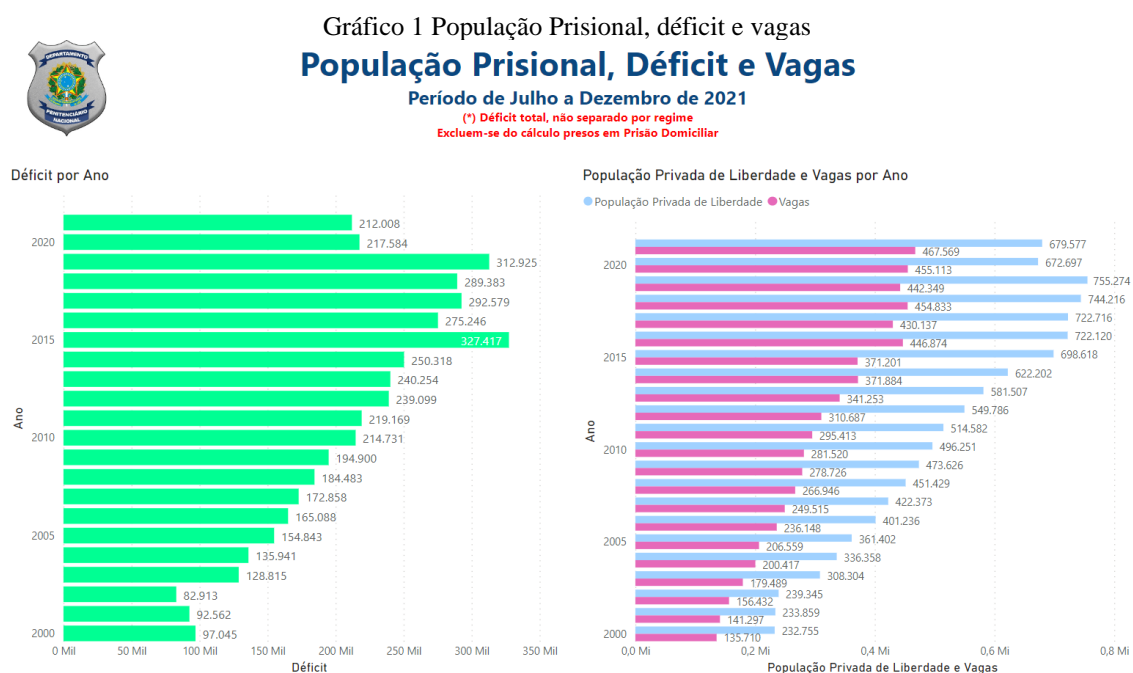
No Brasil, os termos liberal e conservador não são tão popularizados - nem tão bem definidos - quanto os termos “esquerda” e “direita”. Por isso, buscou-se na literatura estrangeira essas definições. Assim, pelos partidos políticos e, principalmente, pelos posicionamentos dos governantes é possível enquadrá-los nessas classificações, com base em “suas propostas quanto a políticas públicas” (Ennsner, 2010 como citado em Bolognesi, Babireski, & Maciel, 2019, p.91). Importa mencionar que “a classificação dos partidos políticos em qualquer que sejam as categorias [...] são sujeitas à passagem do tempo e à fragmentação e mudança dos sistemas partidários” (Bolognesi et al., 2019, p. 90).

Com fundamento nisso, para fins de análise dessa pesquisa no período estudado, é considerado: Lula e Dilma como governos que compõem o grupo liberal de esquerda, Temer como o grupo pragmático centro e Bolsonaro como o grupo conservador de direita. As análises serão focadas nos grupos liberal e conservador.

#### 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. No Brasil, adota-se um sistema progressivo, que objetiva, além da retirada do indivíduo de circulação, a ressocialização do condenado, onde os privados de liberdade podem desfrutar de benefícios de acordo com suas atitudes e condutas (Bitencourt, 2000).

Conforme já mencionado na introdução, o SISDEPEN aponta que a população carcerária está sempre acima da quantidade de vagas disponíveis, nas últimas duas décadas (DEPEN, 2022a), conforme demonstrado no gráfico 1 abaixo. Importa ressaltar que apesar de parecer que em 2020 houve uma queda de privados de liberdade, o que ocorreu é que a partir de 2020 foram excluídos os presos em prisão domiciliar do cálculo:



Fonte: <https://www.gov.br/DEPEN/pt-br/servicos/sisDEPEN>.

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). Todavia, Nunes (2012) ressalta que o problema não é a pena privativa de liberdade, ela é necessária, mas precisa ser dosada e repensado o ambiente prisional.

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. O Brasil sempre dispôs de metade de vagas em relação ao contingente prisional, significando dizer que nunca deixamos de apresentar déficit carcerário.

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 consideradas.

No que tange a esse aspecto, o DEPEN abarca em sua carteira de políticas, a Política Nacional de Alternativas Penais, que teve por fundamento, quando de sua inauguração, estas questões.

Entretanto, 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).

Dessa forma, as principais consequências desse cenário de superpopulação carcerária são: a grande falta de higiene, que propicia a propagação de doenças respiratórias e de pele; a obstaculização das atividades socioeducacionais, do acesso às assistências e aos direitos pelos detentos, o que acarreta num SPB que opera em condições sub-humanas (Rangel & Bicalho, 2016).

Nesse âmbito, Rangel e Bicalho (2016) trazem que a ideia de vingança prevalece contra os alvos do sistema penal, ou seja, predomina uma simplista identificação das ideias de violência e insegurança à criminalidade, alimentada por uma carga emocional,

que impede uma visão de solidariedade e permite que o coletivo se abstenha de refletir sobre sua parcela de culpa. Assim, ao demonizar o evento do crime, oculta-se as reflexões sobre seus reais significados e passa-se a pensar no criminoso apenas como um sujeito malvado e causador de todos os males da sociedade (Rangel & Bicalho, 2016).

Por outro lado, há quem afirme que a pena alternativa, além de contribuir para o caráter punitivo como reação ao crime (Souza & Azevedo, 2015), 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, diante da preexistência de outros institutos jurídicos que evitariam sua prisão. (Souza & Azevedo, 2015, pp.118-119)

Os referidos autores (2015) especulam o porquê de a população encarcerada continuar crescendo, apesar do aumento do uso das alternativas penais. 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:

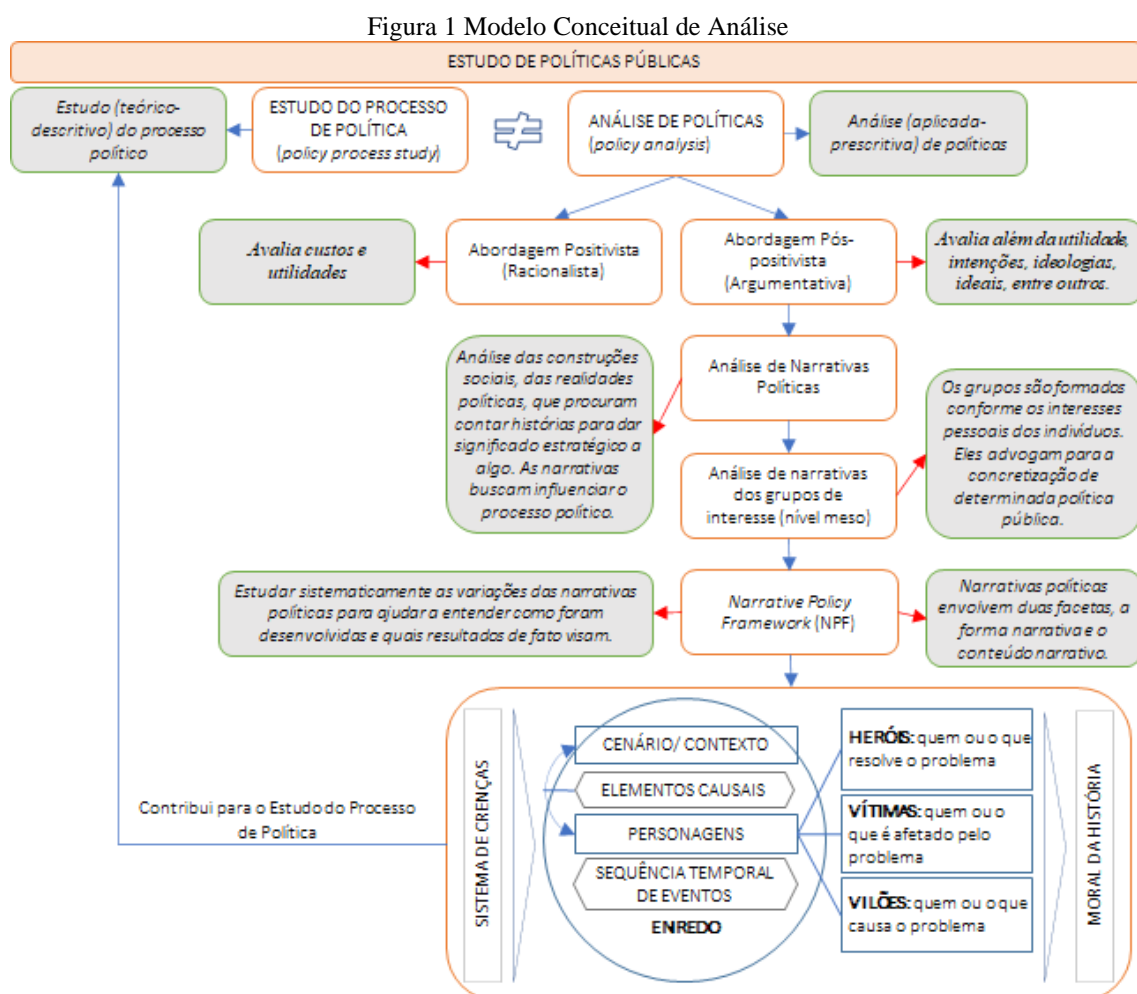
[...] voltadas ao enfrentamento à superlotação e superpopulação carcerária no país [...] a condução da política nacional de alternativas penais orienta-se pelos seguintes postulados:  
 Postulado I: Intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa;  
 Postulado II: Dignidade, liberdade e protagonismo 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 da Associação de Proteção e Assistência ao Condenado – APAC, conforme o Relatório de Gestão MJSP, 2020.

## 2.5 Síntese dos estudos revisados

Considerando os objetivos do estudo e por todo o exposto, sugere-se o uso do modelo conceitual de análise abaixo, demonstrado pela figura 1, a seguir.



Fonte: elaborado pela autora com base em Jones et al. (2014), Secchi (2016) e Farah (2016).



O presente estudo buscou abordar os conceitos que delimitam o objeto de pesquisa. No âmbito da teoria das narrativas, foi procurado o termo “narrativa de políticas”, “*policy narrative*”, assim como “*narrative policy analysis*”, pelo Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, do Ministério da Educação do Brasil, artigos em periódicos revisado por pares, nos últimos 5 anos (2016 a 2021). Essa busca encontrou 1.262 artigos, na sequência foi refinada a busca nos tópicos relacionados no portal, “*narrative*”, “narrativas”, que achou 926 artigos. Logo após foi realizado novo refinamento incluindo os tópicos “*narrative policy framework*”, restando 62 artigos. Destes, foram realizadas revisões dos títulos, resumos e dos textos completos para selecionar aqueles que conversam com a proposta dessa pesquisa (NPF - grupo Meso).

Ressalta-se que não foram encontrados artigos de análise de narrativas de grupos de interesse em torno do *issue* de políticas penitenciárias que tratam da superlotação prisional. A seguir é apresentado o quadro 5, trazendo a literatura referente a aplicação da NPF, no nível meso, nas categorias escolhidas:

Quadro 5 Aplicação da NPF - nível Meso (grupo/ coalizões):

<b>Correlação de teorias na aplicação da NPF - nível Meso</b>	<b>Categoria</b>	<b>Estudos</b>
Sistemas de crenças	Ideologia	Blair and McCormack (2016); Ertas e McKnight (2019); Mainenti (2020)
Estratégia narrativa	Escopo do conflito	McBeth et al. (2007); Gupta et al (2016); Jones e McBeth (2020); Stephan (2020)

Fonte: elaborado pela autora, com base em Jones e McBeth (2020).

A proposta desta pesquisa é usar a NPF utilizando o balizador das narrativas pelo sistema de crenças (convicções ideológicas) como forma de contribuição para a análise das políticas. E demonstrar como a estratégia narrativa política pode influenciar no processo de desenvolvimento de políticas públicas, contribuindo para a análise e estudo das políticas públicas.

### 3 METODOLOGIA

Nas últimas décadas, disciplinas como ciência política, psicologia, teoria jurídica, estudos de gênero, serviço social, teoria organizacional, antropologia e sociologia médica, se apropriaram da narrativa como um conceito e teoria (Hagstrom & Gustafsson, 2019). Os referidos autores (2019) ressaltam, com base no argumento de Hayden White (1973), que a escrita acadêmica também tende a adotar o estilo narrativo, reunindo ocorrências dispersas em histórias significativas com um enredo. Assim, a presente pesquisa visa contribuir para o fortalecimento do estudo da narrativa também na disciplina de administração pública.

Essa pesquisa 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 quantitativos auxiliaram na interpretação qualitativa.

Por meio da abordagem qualitativa, objetivou-se identificar e 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, e apenas relatórios unificados do ministério em questão. As evidências foram coletadas por ano, de 2007 a 2021.

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) e nas estratégias narrativas quanto ao escopo do conflito (McBeth et al., 2007, Jones & McBeth, 2010, Shanahan et al., 2011a e Gupta et al., 2016). Com isso, foi possível identificar os elementos narrativos presentes.

Assim, procedeu-se a codificação binária dos elementos narrativos presentes, por evidência (documento). Para tanto, foi utilizado o *codebook* para análise de conteúdo do nível meso proposto por Shanahan (2017). O processo de codificação inclui a inserção

dos dados em Excel<sup>11</sup> e posterior transporte para o IBM® SPSS® Statistics 21<sup>12</sup>, descrevendo de forma clara as regras utilizadas para os códigos, disponíveis no apêndice. 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).

### 3.1 Operacionalização da pesquisa, por etapas

#### 3.1.1 Pré-etapa

##### 3.1.1.1 Análise das notícias oficiais MJ e DEPEN

Esse primeiro passo foi realizado na fase de descrição do projeto de pesquisa, como ainda não se tratava da pesquisa, escolheu-se nomear como pré-etapa. Este momento inicial se mostrou necessário para averiguar a percepção de que eventos políticos, tais como mudança de atores políticos no governo, neste caso, de presidentes da república influenciam nas prioridades de oportunidades, com base em crenças ideológicas (liberalismo e conservadorismo). Ou seja, se existe de fato algum lastro que pudesse embasar os objetivos específicos “b” e “d”.

A ideia inicial do projeto desta pesquisa era a de estudar as narrativas no período compreendido entre os anos de 2015 e 2019. Este período corresponde a um ciclo de planejamento estratégico do MJSP e marca três importantes mudanças de governo (Dilma - 2011 a 2016, Temer - 2017 a 2019 e Bolsonaro - 2019 a atual). Apesar do escopo da pesquisa ter aumentado, englobando os anos de 2007 a 2021, para incorporar na pesquisa o governo Lula e mais um ano do governo Bolsonaro, alguns achados importantes, conforme tabela 1 e gráfico 2 a seguir apresentados, foram realizados nesta primeira etapa que permitiu ter segurança para prosseguir com a pesquisa proposta.

Tabela 1 Quantidade de notícias oficiais, nos sítios do DEPEN e do MJSP, sobre alternativas penais e obras penitenciárias, no período de 2015 a 2019:

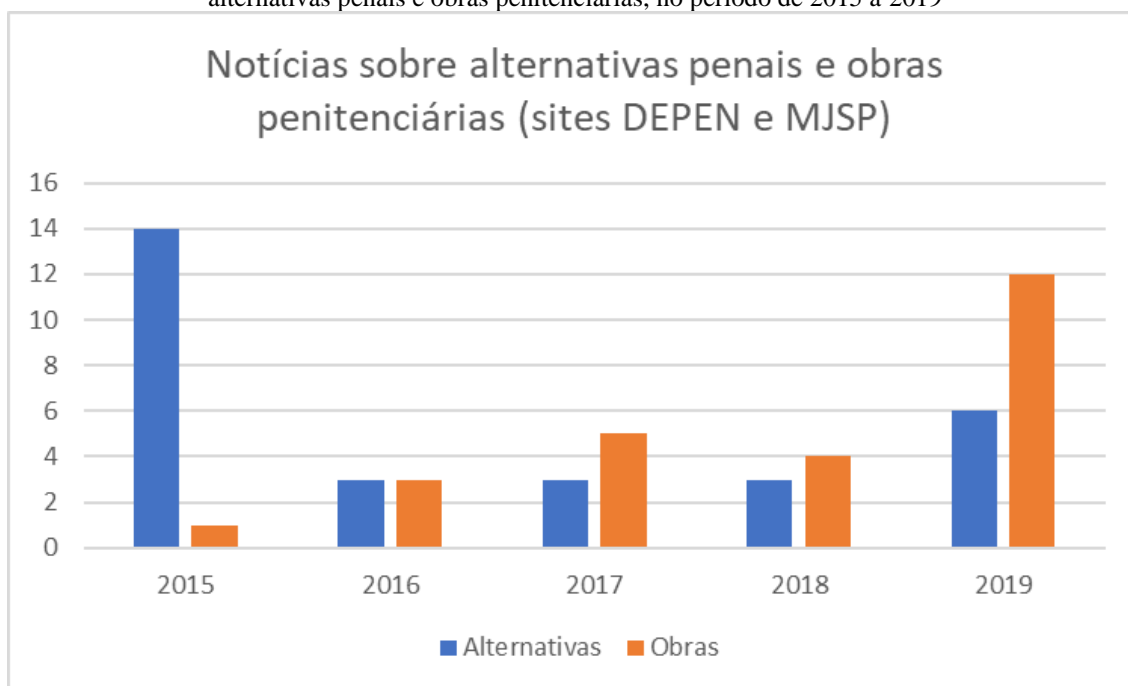
Políticas	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Alternativas</b>	14	3	3	3	6
<b>Obras</b>	1	3	5	4	12

Fonte: elaborado pela autora.

<sup>11</sup> O Microsoft Excel é um editor de planilhas produzido pela Microsoft (<https://www.microsoft.com/pt-br/microsoft-365/excel>).

<sup>12</sup> É uma plataforma de software abrangente para analisar dados (<https://www.ibm.com/br-pt/analytics/spss-statistics-software>).

Gráfico 2 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.

### 3.1.1.2 As políticas penitenciárias e o planejamento estratégico do MJSP (2015-2019)

Continuando a pré-etapa, foi realizada uma leitura preliminar sobre as políticas penitenciárias e o planejamento estratégico do MJSP, no período de 2015-2019.

De acordo com o MJSP, a Carteira de Políticas Públicas<sup>13</sup> contempla todas as políticas do ministério e vincula-se ao Planejamento Estratégico do MJSP. Ainda, conforme o MJSP, o planejamento estratégico estabelece com clareza para toda a organização quais são os objetivos a serem atingidos e como será feito para alcançá-los<sup>14</sup>. O Planejamento Estratégico 2015-2019 do MJSP é composto por:

Quadro 6 Documentos que compõem o Planejamento Estratégico 2015-2019 do MJSP:

Cadeia de valor	A cadeia de valor decompõe o Ministério em suas atividades de relevância estratégica, o que possibilita compreender os principais processos primários que o Ministério executa para entregar valor à sociedade, assim como permite conhecer também os processos de suporte e gerenciamento que contribuem para o funcionamento da organização
Mapa Estratégico	É a representação visual da estratégia do Ministério da Justiça e Segurança Pública a partir da combinação e da integração de objetivos. O mapa do Ministério é composto por 11 objetivos, divididos em três perspectivas (Sociedade e Governo, Habilitadores e Fundamentos)

<sup>13</sup> Fonte: <https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/carteira/capa>.

<sup>14</sup> Fonte: <https://legado.justica.gov.br/Acesso/governanca/planejamento-estrategico>.

Indicadores e Metas estratégicos	Para conseguir avaliar o alcance desses objetivos, são definidos indicadores e metas de resultado, pelos quais se avalia o sucesso da estratégia
Carteira de Projetos Estratégicos	Projetos são definidos como um esforço temporário, com início e término definidos, cujo objetivo resulta em uma entrega formal de um produto ou serviço único. A Carteira de Projetos Estratégicos é um conjunto de projetos que contribuem para o alcance dos objetivos propostos na estratégia

Fonte: elaborado pela autora com base nas informações fornecidas pelo sítio do MJSP: <https://legado.justica.gov.br/Acesso/governanca/planejamento-estrategico>.

O Planejamento Estratégico 2015-2019 foi estabelecido por uma portaria inicial e alterado/repactuado por oito vezes durante o quinquênio. Afetas às políticas penitenciárias em comento, foram duas mudanças significativas, que estão detalhadas no quadro 7, abaixo. Foi suposto que estas mudanças poderiam ter sido impactadas pelas alternâncias dos grupos de interesse no poder no DEPEN. E que isso poderia ser colocado em evidência com a análise das narrativas.

Demonstra-se, no quadro abaixo, as mudanças ocorridas que se referem às políticas que tratam da superlotação prisional:

Quadro 7 Alterações do Planejamento Estratégico 2015-2019, no que se refere à pauta prisional, especificamente ao assunto de superlotação prisional:

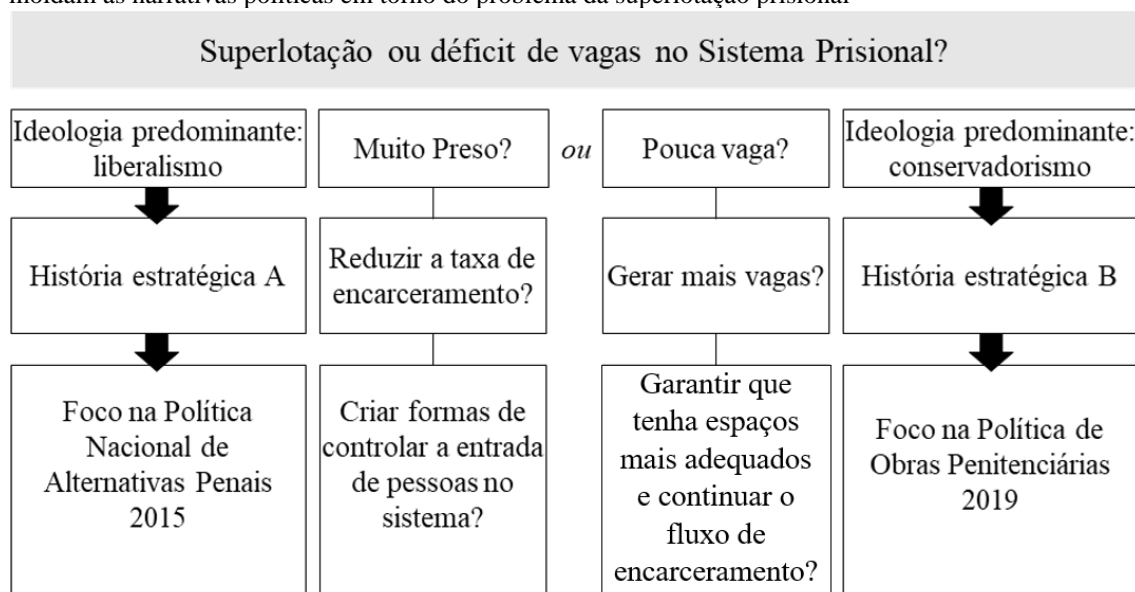
	Evento político	Objetivo Estratégico do Mapa Estratégico	Projeto Estratégico	Indicadores e Metas estratégicas
<b>Planejamento Estratégico (2015- 2017)</b>	Gestão Dilma	Promover sistema penal justo que viabilize a reintegração social	<b>Alternativas ao encarceramento</b> (Permitir a ampliação e aplicação 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	Inexistente no que se refere à pauta prisional	Inexistente no que se refere à pauta prisional	Inexistente no que se refere à pauta prisional
<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	- Pessoas atendidas por alternativas penais diversas da prisão;

			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 Associação de Proteção e Assistência ao Condenado - APAC.)	- Geração de vagas
--	--	--	---	--------------------

Fonte: elaborado pela autora

Em análise preliminar dos documentos que permeiam o Planejamento Estratégico do MJSP (2015 - 2019) e suas alterações, percebeu-se nuances de possíveis predominâncias de convicções ideológicas que coincidem com alternâncias dos atores políticos no governo. Assim, foi possível realizar a seguinte esquemática com reflexões que norteiam o estudo:

Figura 2 Esquemática reflexiva sobre as possíveis convicções ideológicas e linhas de raciocínio que moldam as narrativas políticas em torno do problema da superlotação prisional



Fonte: elaborado pela autora.

Por intermédio dessas reflexões, 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.*

### 3.1.2 Mapeamento dos gestores do DEPEN e dos Grupos de Interesse

Após a ‘pré-etapa’, 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 e verificar se há alinhamento das narrativas dos gestores dos governos Lula e Dilma.

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

Quadro 8 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
Dilma Rousseff (2011-08.2016)	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
Jair Bolsonaro (2019-atual)	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.

É importante esclarecer que não necessariamente os gestores dos respectivos governos se identificam com as convicções ideológicas dos presidentes atuantes no período. 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 e do déficit de vagas prisionais. Nesse contexto, de acordo com Lakoff (2002), uma pessoa pode reger áreas de sua vida refletindo convicções distintas.

Quadro 9 Exemplo de narrativas em que predominam aspectos ideológicos

Grupo Liberal	Promover ações e a conjugação de esforços entre os signatários, para ampliar a aplicação de alternativas penais com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade, de modo a se oferecer contraponto à “cultura do encarceramento” e ao ciclo pernicioso da violência, criminalidade e reincidência, que emanam da forma como funciona o sistema de justiça criminal. Firmou com o Conselho Nacional de Justiça Acordo de Cooperação Técnica, em abril de 2015, com o objetivo de fomentar e viabilizar a operacionalização da apresentação pessoal de autuados(as) presos(as) em flagrante delito à autoridade judiciária, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas após sua prisão, contando com o apoio do efetivo funcionamento de Centrais Integradas de Alternativas Penais, Centrais de Monitoração Eletrônica e serviços correlatos com enfoque restaurativo e social, aptos, em suma, a oferecer opções concretas e factíveis ao encarceramento provisório de pessoas. A iniciativa busca contribuir para a redução da taxa de presos provisórios, que já alcança 41% da população prisional do país, segundo dados do último Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Relatório de Gestão 2015.
Grupo Conservador	O Sistema Prisional teve uma atenção especial na gestão 2021, buscou-se melhor apoio aos entes federados, isolamento das lideranças criminosas, gerar mais vagas, criar mecanismos de ressocialização efetiva, colocar os presos para trabalhar, cumprindo o que determina a Lei de Execução Penal, de forma a assegurar a promoção da dignidade da pessoa humana. Relatório de Gestão 2021.

Fonte: elaborado pela autora.

A primeira narrativa demonstra características de preocupação com a população privada de liberdade, ressalta o enfoque restaurativo da aplicação de alternativas penais e desfavorável à “cultura do encarceramento”. A segunda narrativa, apesar de citar a promoção da dignidade da pessoa humana e, de forma genérica, mecanismos de ressocialização, ela enfatiza o isolamento de lideranças criminosas e menciona “colocar os presos para trabalhar”. A forma como foi escrita, denota que os presos não trabalham porque não querem e o governo os está colocando para trabalhar, ao invés de dizer que está oportunizando labor, que é uma assistência e benefício para essa população.

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 nos relatórios 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.

Arelado 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.*

### 3.1.3 Coleta de dados – narrativas dos grupos de interesse

Foram eleitos para o estudo das narrativas políticas aquelas contidas nos relatórios de gestão anuais produzidos pelo DEPEN (2007 a 2017) e pelo MJ (2018 a 2021)<sup>15</sup>. A escolha por esse tipo de documento oficial é que nele contém a comunicação da prestação de contas para a sociedade dos feitos do órgão nos respectivos anos e neles são abordadas as políticas fomentadas pelo DEPEN e os resultados atingidos. Percebeu-se que nestes documentos havia narrativas políticas suficientes que poderiam ser analisadas.

Quadro 9 Relatórios de Gestão produzidos pelo DEPEN e/ou MJSP:

Relatório de Gestão 2007 - Grupo liberal (Lula)	Relatório de Gestão 2015 - Grupo liberal (Dilma)
Relatório de Gestão 2008 - Grupo liberal (Lula)	Relatório de Gestão 2016 - Grupo liberal (Dilma)
Relatório de Gestão 2009 - Grupo liberal (Lula)	Relatório de Gestão 2017 - Grupo Centro (Temer)
Relatório de Gestão 2010 - Grupo liberal (Lula)	Relatório de Gestão 2018 - Grupo Centro (Temer)
Relatório de Gestão 2011 - Grupo liberal (Dilma)	Relatório de Gestão 2019 - Grupo Conservador (Bolsonaro)
Relatório de Gestão 2012 - Grupo liberal (Dilma)	Relatório de Gestão 2020 - Grupo Conservador (Bolsonaro)
Relatório de Gestão 2013 - Grupo liberal (Dilma)	Relatório de Gestão 2021 - Grupo Conservador (Bolsonaro)
Relatório de Gestão 2014 - Grupo liberal (Dilma)	

Fonte: elaborado pela autora.

As narrativas coletadas foram, por unidade de parágrafo, apenas aquelas que tratavam da questão da superlotação prisional e do déficit de vagas, ou seja, somente as que traziam como moral da história alguma solução para estes problemas e continham ao menos um personagem.

A unidade de parágrafo contemplou também os tópicos que porventura tivessem referência, assim, não foi codificado cada tópico como um parágrafo, mas o conjunto de tópicos como uma única unidade.

<sup>15</sup> Neste último período o Depen parou de produzir relatórios próprios e a sumarização das atividades anuais do órgão passaram a integrar os relatórios de gestão do referido ministério.

A coleta foi a partir da leitura dos textos e com a seleção dos parágrafos que se caracterizavam como narrativas políticas com as morais de histórias buscadas, ao todo foram coletadas 426 narrativas, conforme a tabela 2, a seguir.

Tabela 2 Narrativas políticas por governo/ ideologia:

<b>Governo</b>	<b>Quantidade de narrativas políticas por governo</b>	<b>Quantidade de narrativas políticas por ideologia</b>	<b>Ideologia</b>
Lula (2007-2010)	80	337	Liberal
Dilma (2011-2016)	257		
Temer (2017-2018)	44	44	Centro
Bolsonaro (2019-2021)	45	45	Conservador
Total	426		

Fonte: elaborado pela autora.

### 3.1.4 Análise dos dados coletados

As narrativas coletadas foram colocadas no Excel e codificadas em seis abas separadas, cada aba sendo: herói, vilão, vítima, moral da história, enredo e estratégias narrativas.

Cumprir destacar que as análises dos parágrafos levam em conta o contexto do texto em que ele se insere, especialmente para a identificação do personagem e do enredo. Por exemplo, por vezes o documento menciona em algum trecho a questão da superlotação prisional e o déficit de vagas e ao longo dos capítulos vai narrando as soluções políticas para essa problemática. Isso caracteriza muitas narrativas com enredo de “história de desamparo e controle”, no qual o desamparo é a superlotação e o controle são as realizações do DEPEN (herói) para controlar o problema.

Em várias narrativas aparecem mais de um tipo de personagem, que foram codificados nas respectivas abas. Segundo Weible e Schlager (2014), a definição dos personagens dentro do NPF varia. Gupta et al. (2016) aponta que alguns estudos adotam uma definição restrita do termo, exigindo que apenas pessoas, grupos ou organizações possam ser personagens ou nomes próprios, já outros estudos adotam uma definição muito mais ampla ao incluir “objetos antropomorfizados e categorias mais amplas” como visto em McBeth, Shanahan, Anderson & Rose (2012). Nesse estudo, adota-se a definição mais ampla. A seguir é apresentado o quadro 10, com os tipos de personagens encontrados

na análise dos conteúdos, inclusive com exemplo de “objetos antropomorfizados e categorias mais amplas”:

Quadro 10 Tipos de personagens encontrados na análise dos conteúdos:

Tipo	Descrição	Exemplo de narrativa
Herói	Personagens que resolvem o problema	No intuito de amenizar esta questão [superlotação prisional], <b>o DEPEN</b> possui uma sólida política de financiamento de projetos de construção e ampliação baseada nas realidades regionais. Relatório de Gestão 2007.
		Buscando transformar essa realidade, <b>a implementação da Lei de Cautelares - Lei 12.403, 4 de maio de 2011</b> - veio reafirmar a excepcionalidade da prisão, reconhecendo o cárcere como a última opção e privilegiando a aplicação efetiva de alternativas penais. Relatório de Gestão 2016.
Vilão	Personagens que causam o problema	Fazendo uma projeção desses dados para o número de presos provisórios no país, que ultrapassou a marca de 240 mil pessoas em dezembro de 2013, é provável que existam cerca de 90 mil homens e mulheres encarcerados e por diversas razões, não serão condenados à prisão. É gravíssima tal constatação que, para além do caráter de ilegalidade, evidencia que <b>o sistema de justiça</b> segue sendo majoritário e intencionalmente retributivo, não incorporando em sua prática o rol de alternativas penais legalmente previsto no ordenamento jurídico brasileiro. Relatório de Gestão 2016.
		Quanto à meta estipulada para o aumento do número de pessoas atendidas por alternativas penais diversas da prisão, destacam-se os desafios enfrentados para o atendimento da meta diante das restrições ocasionadas pela <b>pandemia da COVID-19</b> e das dificuldades de adequar o projeto aos protocolos para retomada dos cursos e das atividades nas Centrais de Alternativas Penais, além dos desafios listados a seguir:[...]. Relatório de Gestão 2020.
Vítima	Personagens que são afetados pelo problema	Garantia dos direitos da população prisional: Retrata os processos que visam garantir os direitos <b>às pessoas privadas de liberdade</b> e promover uma atuação que permita a sua reintegração à sociedade. Ademais, trata-se do fomento à aplicação de alternativas penais, da valorização dos trabalhadores dos serviços penais e da ampliação de vagas no sistema prisional, em articulação com os estados. Relatório de Gestão 2019.
		[Quociente entre a lotação padrão do sistema penitenciário e a população do sistema penitenciário.] O indicador possui comportamento crescente ao longo dos anos, revelando que <b>o número de vagas geradas (financiadas) pelo Programa</b> não acompanha o avanço da população prisional. [Como mencionado anteriormente, este indicador decorre de uma relação entre duas variáveis - lotação padrão e população prisional. A primeira delas (denominador da relação) possui comportamento estável, previsível e diretamente proporcional ao volume de recursos investidos na construção e ampliação de estabelecimentos penais. A segunda possui comportamento instável, que depende muito mais da eficiência de políticas públicas (diretas ou indiretas) do que exclusivamente do volume de investimentos. Até aspectos legais e normativos influenciam essa variável. Progressões de regime, assistência jurídica, aplicação de penas substitutivas às restritivas de liberdade, profissionalização do preso, elevação de escolaridade, bom atendimento à saúde, etc, são aspectos que contribuem para frear o vertiginoso crescimento populacional nas prisões brasileiras, seja de forma direta, seja combatendo o índice de reincidência criminal]. Relatório de Gestão 2009.

Fonte: elaborado pela autora com base no modelo de Merry (2016, p. 32)

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.

Quadro 11 Morais das histórias encontradas na análise dos conteúdos:

Tipos	Exemplos
Geração de vagas (obras penitenciárias)	Com o objetivo de diminuir a lotação dos estabelecimentos penais, o Ministério tem atuado no <b>fomento e no auxílio às obras penitenciárias das Unidades Federativas – UFs</b> , incluindo a padronização de projetos de edificação e o incentivo às alternativas penais. Esta última é considerada uma das principais estratégias do MJSP junto ao Sistema de Justiça Criminal para contribuir com a racionalização do sistema prisional e com a promoção da cidadania e atenção ao preso e ao egresso. Tal promoção se concretiza por meio de políticas de reintegração social, trabalho, educação, saúde, participação social na execução penal e de apoio a grupos específicos. Relatório de Gestão 2020.
Reduzir a taxa de encarceramento (alternativas penais)	Já no âmbito das políticas de alternativas penais, uma das principais estratégias do sistema de justiça criminal para contribuir com a racionalização do Sistema Prisional, pois qualifica/reduz o fluxo de entrada de pessoas nas Unidades Prisionais ao promover outros meios eficazes de responsabilização penal para pessoas que cometeram delitos de menor e médio potencial ofensivos, <b>o DEPEN financia junto as Unidades da Federação a implantação de Centrais Integradas de Alternativas Penais</b> , compostas por equipes multidisciplinares (psicologia, assistência social e direito) capacitadas para a execução de metodologias de atendimento, acompanhamento, articulação de rede e inclusão social, dando efetividade as alternativas penais aplicadas pelo Poder Judiciário. Relatório de Gestão 2017.
Combater o índice de reincidência/ Reintegração social	A promoção de políticas públicas nessa área tem por objetivo a preparação da pessoa privada de liberdade para o retorno ao convívio social, conforme previsto no Art. 10 da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984): “é dever do Estado a assistência ao preso e ao internado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade”. É por meio desse dispositivo que o Estado avoca para si a responsabilidade de garantir a oferta de serviços e assistências que se traduz num conjunto de intervenções técnicas, políticas e gerenciais executadas durante e após o cumprimento das penas ou medidas de segurança, no intuito de criar uma aproximação entre Estado, Comunidade e os Presos, como forma de lhes reduzir a vulnerabilidade frente ao sistema penal. Partindo-se desse entendimento, as ações do Estado não podem residir apenas na abstenção da violência física ou na garantia de boas condições para a custódia do indivíduo, em se tratando de pena privativa de liberdade; deve, antes disso, consistir em um processo de superação de uma história de conflitos, por meio da promoção dos seus direitos e da recomposição dos seus vínculos com a sociedade, visando criar condições para a sua futura reintegração social. Neste sentido, são diversos os benefícios sociais de um sistema prisional que promova a cidadania e garanta a dignidade humana com a oferta de serviços e assistências: [...] • <b>reduz o déficit carcerário, pela remição da pena e pela redução da reincidência;</b> [...]. Relatório de Gestão 2018.

Fonte: elaborado pela autora.

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 essa autora (2012), existem duas categorias de histórias, as histórias de declínio e as histórias de poder/controle, essas duas categorias se desdobram, cada

uma, em três tipos. No quadro 12, abaixo, consigna-se os tipos, definições e exemplos de narrativas encontradas no presente estudo.

Quadro 12 Tipos de enredos:

Categoria das histórias	Tipos	Descrição	Exemplo
Histórias de Declínio	História de Declínio	Descreve como no começo as coisas eram boas, mas pioraram, e agora estão tão ruins que algo deve ser feito.	não encontrado.
	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.	Para além da cultura do aprisionamento e do descrédito em relação à aplicação das alternativas penais como retribuição suficiente, a precariedade e, em alguns casos, a inexistência de suporte especializado para sua aplicação e monitoramento de seu cumprimento, bem como a insuficiência e o despreparo de instituições parceiras para atender o público-alvo e subsidiar o cumprimento das alternativas penais aplicadas, também se apresentam como importantes fatores limitadores. Relatório de Gestão 2016.
	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)	Fazendo uma projeção desses dados para o número de presos provisórios no país, que ultrapassou a marca de 240 mil pessoas em dezembro de 2013, é provável que existam cerca de 90 mil homens e mulheres encarcerados e por diversas razões, não serão condenados à prisão. É gravíssima tal constatação que, para além do caráter de ilegalidade, evidencia que o sistema de justiça segue sendo majoritário e intencionalmente retributivo, não incorporando em sua prática o rol de alternativas penais legalmente previsto no ordenamento jurídico brasileiro. Relatório de Gestão 2016.
Histórias de Poder/ Controle	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.	O crescimento vertiginoso da população prisional e do déficit de vagas, em confronto com o histórico de esforços do Poder Público para a geração de novas delas, é um dado revelador de que esse não pode ser o único componente fundamental das políticas penitenciárias, senão apenas mais um, dentro de um mosaico bem mais amplo e diferenciado. Pesquisas recentes estimam, por exemplo, que elevada parcela da população prisional é composta por presos reincidentes, o que aponta, dentre outras coisas, para o papel deficitário que vem sendo desempenhado

			nos sistemas penitenciários locais. Daí a importância do Programa, que pretende somar esforços aos entes federados no sentido de implementar boas políticas de reintegração social e apoio ao egresso, bem como uma boa política de qualificação dos recursos humanos atuantes no sistema. Portanto, o programa consolida as estratégias políticas e gerenciais a serem adotadas pelo órgão para a concretização de tais objetivos. Relatório de Gestão 2018.
	Conspiração	Descreve uma história que vai do destino ao controle, mas também tem um final de reviravolta que um pequeno grupo sabia como controlá-lo o tempo todo e manteve o controle para seu próprio benefício.	não encontrado.
	Culpe a vítima	Descreve uma história que vai do destino ao controle, mas coloca o controle nas mãos daqueles que sofrem com o problema.	não encontrado.

Fonte: elaborado pela autora com base em (Stone, 2012, Shanahan et al., 2017, p.12 tradução nossa)

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. Para mapear essa etapa, seguiu-se também o *codebook* proposto por Shanahan et al. (2017). Foram encontradas narrativas que difundiram os benefícios, em sua maioria, e outras que difundiram os custos do problema, conforme o quadro 13, a seguir apresentado:

Quadro 13 Exemplo de narrativas políticas que representam estratégias narrativas sob a ótica do escopo do conflito:

Estratégias narrativas	Definição	Exemplo
Narrativas que discutem os custos	Expande os impactos negativos de um problema ou de uma solução política.	O sistema penitenciário, a seu turno, traz inúmeros desafios [ao DEPEN] vinculados ao problema central da superlotação carcerária. Sem a observância da capacidade de vagas, não só as políticas de trabalho e educação [para os presos] restam prejudicadas, como o ambiente prisional se torna profícuo para o fortalecimento e

		articulação das facções criminosas, este, provavelmente, o problema central da segurança pública <b>[no Brasil]</b> na atualidade. Relatório de gestão 2018.
Narrativas que discutem os benefícios	Expandem os impactos positivos de um problema ou de uma solução política.	No campo de aparelhamento e tecnologia, foram doados [pelo DEPEN] 292 veículos furgões cela, sendo beneficiados os 27 sistemas prisionais estaduais, como também 21 caminhões 4x4 a 9 Estados. Além disso, foram inauguradas 4 novas penitenciárias com recursos federais em GO, MG, AM e RO, criando 1263 novas vagas. Relatório de gestão 2017.

Fonte: elaborado pela autora com base em Gupta et al. (2016).



#### 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/ déficit de vagas prisional.

As Hipóteses 1.0, 1.1 e 1.2 serão 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.*

Para testar as três hipóteses elencadas, primeiro foi realizada uma simples contagem das morais de histórias encontradas em relação à proporção do total das narrativas de cada grupo. Ou seja, os totais de morais das histórias que abordam a redução da taxa do encarceramento e a geração de vagas divididos pelo total das narrativas de cada grupo. Destaca-se que em uma mesma unidade narrativa pode conter uma ou as duas morais das histórias estudadas.

Reforça-se que para fins deste estudo considera-se: 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 3 Distribuição de 426 narrativas, classificadas segundo as ideologias estudadas e as morais das histórias:

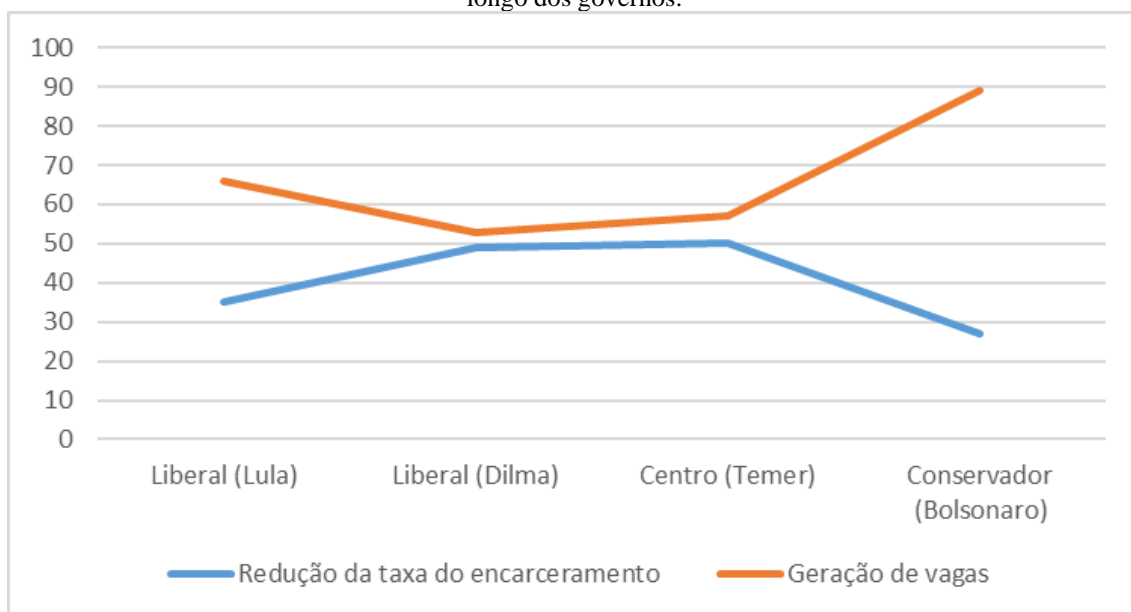
Narrativas	Grupos ideológicos					Total
	Liberais			Centro (Temer)	Conservador (Bolsonaro)	
	Lula	Dilma	Total			
Redução da taxa	28 (35%)	126	154 (46%)	22 (50%)	12 (27%)	188 (44%)

do encarceramento		(49%)				
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, conforme o gráfico 3, a seguir apresentado:

Gráfico 3 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.

*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.*

Observa-se que independentemente da ideologia dos grupos, a solução mais utilizada para o problema da superlotação prisional e do déficit de vagas é a geração de vagas. Ou seja, outras variáveis influenciam na formação da agenda, que não é explicada apenas pelo sistema de crenças ideológicas. 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 demonstrado em duas narrativas políticas de grupos distintos demonstradas no quadro 14, a seguir apresentado:

Quadro 14 narrativas políticas que abordam a descrença da sociedade na aplicação de alternativas penais:

n°	Governo	ANO	Parágrafo
322	Dilma	2016	Para além da <b>cultura do aprisionamento</b> e do <b>descrédito em relação à aplicação das alternativas penais como retribuição suficiente</b> , a precariedade e, em alguns casos, a inexistência de suporte especializado para sua aplicação e monitoramento de seu cumprimento, bem como a insuficiência e o despreparo de instituições parceiras para atender o público-alvo e subsidiar o cumprimento das alternativas penais aplicadas, também se apresentam como importantes fatores limitadores.
391	Bolsonaro	2020	Quanto à meta estipulada para o aumento do número de pessoas atendidas por alternativas penais diversas da prisão, destacam-se os desafios enfrentados para o atendimento da meta diante das restrições ocasionadas pela pandemia da COVID-19 e das dificuldades de adequar o projeto aos protocolos para retomada dos cursos e das atividades nas Centrais de Alternativas Penais, além dos desafios listados a seguir: • Divulgação das Centrais de Alternativas Penais e Monitoração Eletrônica sobre as vantagens de um acompanhamento psicossocial para um cumpridor da medida, bem como da efetiva fiscalização das medidas. • Priorização de gastos. • <b>Descrédito da sociedade para a política de Alternativas Penais e monitoração eletrônica</b> . • Falta de padronização nas decisões e de resposta do Poder Judiciário.

Fonte: elaborado pela autora.

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 distintos grupos. O comportamento das narrativas políticas que tratam das soluções propostas são quase que espelhadas e inversamente proporcionais, conforme apresentado no gráfico 3.

Observa-se que no governo Lula (liberal) as narrativas políticas tratam muito mais da solução de geração de vagas do que de reduzir a taxa do encarceramento e essa lógica vai se invertendo. As narrativas sobre alternativas penais vão ganhando força e sobre obras penitenciárias vão perdendo e culmina no ápice com o governo Dilma (liberal) onde ambas as narrativas se aproximam muito, mas no governo Temer (centro) as alternativas penais iniciam a perder força até despencar no governo Bolsonaro (conservador) e retomar a política de obras penitenciárias como a principal narrativa política para o combate do déficit de vagas prisionais.

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 2003 foi criada uma divisão responsável pelas penas e medidas alternativas no DEPEN, que passou a ser responsável pela política (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”. Considerando que a política ainda necessitava de mais força, em 2007 foi criada a Coordenação-Geral de Penas e Medidas Alternativas (CGPMA) no DEPEN. Nesse mesmo período 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).

Apesar dos significativos avanços da pauta de frear o encarceramento, ao final do governo Lula, em 2010, o MJ (2010) ainda afirma, que:

“[H]á diversos pontos ainda em aberto sobre o tema da estruturação do sistema de penas e medidas alternativas que continuam nessa situação, entre os quais, a título de exemplo, podemos citar os seguintes: o Ministério Público deve ter equipe de suporte para fazer propostas de medidas alternativas e para fiscalizar as penas e medidas aplicadas? Quem deve ter a estrutura para localização de cumpridores de penas e medidas alternativas a fim de que não se recorra como regra ao mandado de prisão? Além da criação de vagas, qual o papel do Poder Executivo local no desenvolvimento da política pública de penas e medidas alternativas?

As questões pontuadas dão a dimensão da complexidade do tema e da necessidade de aprofundamento desse debate para que se proporcione cada vez maior possibilidade de qualificação do desenvolvimento da política de penas e medidas alternativas.” (MJ, 2010, p. 23).

Destaca-se que em 1994 foi instituída a Lei complementar nº 79, que criou 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, dentre elas os

“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” que somente veio a ser incluída em 2017 pela Lei nº 13.500.

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.** De modo geral, os secretários dos estados estavam muito pressionados, pois as cadeias estavam todas superlotadas. 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).

Observa-se que entre 2007 e 2010 a política de alternativas penais do DEPEN enfrentava muitos entraves e resistências para ampla difusão no Brasil, mas é justamente nesse período que se inicia uma crescente no fomento dela, ainda que a principal demanda fosse para a geração de vagas. No governo Dilma, as narrativas políticas em torno da redução das taxas de encarceramento ganham forças. Nesse contexto, vale a pena analisar os recursos investidos pelo FUNPEN, após as aferições de todas as hipóteses.

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 Aparentamento 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.

*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 nula: Grupos liberais tendem a utilizar a mesma quantidade de narrativas políticas, cujas morais das histórias abordam a redução da taxa do encarceramento, 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.*

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

Para realizar os testes foi aplicado, no IBM® SPSS® Statistics 21, o teste estatístico de associação qui-quadrado, que "permite testar a significância da associação entre duas variáveis qualitativas". (Barbereta, 2002, p. 246). Ainda, conforme o mesmo autor (2002), em pesquisa social, é comum adotar nível de significância de 5%, isto é,  $\alpha = 0,05$ .

Tabela 4 Tabulação cruzada SPSS - redução da taxa de encarceramento:

Tabulação cruzada					
			reducaotaxaencarceramento		Total
			,0	1,0	
Governo	Conservador	Contagem	35	10	45
		Expected Count	25,7	19,3	45,0
		% dentro de Governo	77,8%	22,2%	100,0%
		% dentro de Alternativaspenais	16,1%	6,1%	11,8%
	Liberal	Contagem	183	154	337
		Expected Count	192,3	144,7	337,0
		% dentro de Governo	54,3%	45,7%	100,0%
		% dentro de Alternativaspenais	83,9%	93,9%	88,2%
Total	Contagem	218	164	382	
	Expected Count	218,0	164,0	382,0	
	% dentro de Governo	57,1%	42,9%	100,0%	
	% dentro de Alternativaspenais	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: SPSS, com dados elaborados pela autora.

Essa tabela mostra os percentuais de uso da moral da história redução da taxa de encarceramento nos respectivos grupos. Aqui, as colunas com os valores 0 e 1, representam respectivamente "não" e "sim" para a pergunta se utilizou essa moral da história. É mostrado também as contagens para as narrativas políticas que falam sobre a moral da história de redução da taxa de encarceramento, por tipo de governo, classificados conforme sua ideologia predominante. Ao analisar as contagens e expectativas de contagens de cada grupo, verifica-se que a expectativa de contagem para o grupo conservador era de que a resposta "sim" ou "1" fosse maior e a do grupo liberal, menor.

Tabela 5 Teste de qui-quadrado no SPSS - redução da taxa de encarceramento:

Testes de qui-quadrado			
	Valor	df	Sig. Assint. (2 lados)
<b>Qui-quadrado de Pearson</b>	<b>8,929<sup>a</sup></b>	<b>1</b>	<b>,003</b>
Correção de continuidade <sup>b</sup>	7,997	1	,005
Razão de verossimilhança	9,549	1	,002
N de Casos Válidos	382		

a. 0 células (0,0%) esperam contagem menor do que 5. A contagem mínima esperada é 19,32.

b. Computado apenas para uma tabela 2x2

Fonte: SPSS, com dados elaborados pela autora.

Analisando o teste qui-quadrado, linha 'qui-quadrado de Person', 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 proposta, de que grupos liberais tendem a utilizar uma quantidade maior de narrativas políticas cujas morais das histórias abordam a redução da taxa do encarceramento do que o grupo conservador. [ $\chi^2_{(2)} = 8,929$ ;  $p < 0,05$ ].

Tabela 6 Tabulação cruzada no SPSS - Geração de Vagas:

<b>Tabulação cruzada</b>					
			Geração de vagas		Total
			,0	1,0	
Governo	Conservador	<b>Contagem</b>	5	40	45
		<b>Expected Count</b>	17,9	27,1	45,0
		% dentro de Governo	11,1%	88,9%	100,0%
		% dentro de Geração de vagas	3,3%	17,4%	11,8%
	Liberal	<b>Contagem</b>	147	190	337
		<b>Expected Count</b>	134,1	202,9	337,0
		% dentro de Governo	43,6%	56,4%	100,0%
		% dentro de Geração de vagas	96,7%	82,6%	88,2%
Total	<b>Contagem</b>	152	230	382	
	<b>Expected Count</b>	152,0	230,0	382,0	
	% dentro de Governo	39,8%	60,2%	100,0%	
	% dentro de Geração de vagas	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: SPSS, com dados elaborados pela autora.

Essa tabela mostra os percentuais de uso da moral da história geração de vagas nos respectivos grupos. Assim como na anterior, as colunas com os valores 0 e 1, representam respectivamente "não" e "sim" para a pergunta se utilizou essa moral da história. É mostrado também as contagens para as narrativas políticas que falam sobre a moral da história de geração de vagas, por tipo de governo, classificados conforme sua ideologia predominante. Ao analisar as contagens e expectativas de contagens de cada grupo, verifica-se que a expectativa de contagem para os grupos liberais era de que a resposta "sim" ou "1" fosse maior e a do grupo conservador, menor.



Tabela 7 Teste de qui-quadrado no SPSS - Geração de vagas:

Testes de qui-quadrado			
	Valor	df	Sig. Assint. (2 lados)
Qui-quadrado de Pearson	17,512 <sup>a</sup>	1	,000
Correção de continuidade <sup>b</sup>	16,182	1	,000
Razão de verossimilhança	20,451	1	,000
N de Casos Válidos	382		

a. 0 células (0,0%) esperam contagem menor do que 5. A contagem mínima esperada é 17,91.

b. Computado apenas para uma tabela 2x2

Fonte: SPSS, com dados elaborados pela autora.

Analisando o teste qui-quadrado, linha ‘qui-quadrado de Person’, 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 1.2 proposta, de que grupos conservadores tendem a utilizar uma quantidade maior de narrativas políticas cujas morais das histórias abordam a geração de mais vagas do que os grupos liberais [ $\chi^2_{(2)} = 17,650$ ;  $p < 0,05$ ].

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/ déficit de vagas 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. Conforme explicitado no subcapítulo 3.1.2, neste contexto, o grupo que apoia o *status quo* (cultura do encarceramento) e se percebe como ganhando é o grupo conservador, e o grupo que quer mudar o *status quo* e se percebe como perdendo, é o grupo liberal.

*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 os “p” deram maior que 0,05:

- Hipótese 2.1 - enredo progresso obstruído: [ $\chi^2_{(2)} = 0,314$ ;  $p > 0,05$ ];
- Hipótese 2.1 - enredo mudança é apenas uma ilusão: [ $\chi^2_{(2)} = 1,371$ ;  $p > 0,05$ ];
- Hipótese 2.2 - enredo história de desamparo e controle: [ $\chi^2_{(2)} = 0,788$ ;  $p > 0,05$ ];
- Hipótese 2.3 - expansão do conflito - difusão dos custos do problema: [ $\chi^2_{(2)} = 2,818$ ;  $p > 0,05$ ];
- Hipótese 2.4 - restrição do conflito - difusão dos benefícios da política: [ $\chi^2_{(2)} = 3,170$ ;  $p > 0,05$ ];

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.

Segundo Schlauffer, Kuenzler, Jones & Shanahan (2022, p. 258, tradução nossa), em seu estudo recente que analisou a evolução da NPF na última década, aponta que “os objetos de pesquisa da NPF geralmente são debates de políticas públicas” e focam mais em questões políticas contenciosas, ou seja, em disputa. As hipóteses propostas tentaram verificar se mesmo em ambiente não contencioso, os grupos que se alternam no poder do DEPEN utilizam este tipo de estratégia para fins persuasivos, com base em seus sistemas de crenças ideológicas, nesse cenário, isso foi rejeitado. Schlauffer et al. (2022) ainda afirmam que não se sabe muito, até o presente, sobre como o uso do poder de persuasão das narrativas pode variar em diferentes contextos.

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, o que levanta uma ponderação sobre se essas características podem fazer parte de narrativas em nível macro.

Conforme Schlauffer et al. (2002, p.260, tradução nossa) “a NPF descreve as macronarrativas como estáveis em grandes períodos de tempo”, “podendo mudar vagarosamente ao longo dos anos, isso se mudar” (Jones & McBeth, 2020, p.8, tradução nossa). Talvez as narrativas coletadas nos relatórios de gestão do DEPEN, ao longo desses 15 anos analisados (2007-2021), dizem respeito também sobre os aspectos das macronarrativas políticas e sobre a cultura no nível institucional do DEPEN, além das ideologias dos grupos.

Schlauffer et al. (2022) aponta que apesar de existirem vários artigos científicos que teorizam o nível macro trazido pela NPF, em seu levantamento, os autores acharam apenas um artigo científico, em inglês, com teste empírico de nível meso com o macro. Os autores (2022, p.259, tradução nossa) afirmam ainda que:

As narrativas de nível macro são uma expressão de valores culturais e estão inseridas em contextos institucionais. Pode-se supor que as macronarrativas variam em diferentes contextos culturais e institucionais. Assim, uma análise empírica das macronarrativas é importante ao abordar a questão de quão bem a NPF viaja para diferentes contextos.

A falta de aplicações macro empíricas da NPF levanta a questão de porque a pesquisa da NPF não se concentrou em macronarrativas. Uma razão pode ser a falta de clareza dos estudiosos da NPF sobre o nível macro.

No único artigo empírico encontrado por Schlauffer et al. (2002), Ney (2014, p. 214, tradução nossa) analisa “como os atores usam os quadros culturais no nível macro, estabelecendo espaços institucionais – repletos de estruturas, normas e práticas – nos quais os atores políticos se movem e operam no nível meso”, em um ambiente contencioso e de muito debate político em torno de um problema complexo, utilizando a Teoria Cultural para estudar as narrativas em torno da governança da inovação social.

Mas ainda não há estudo empírico sobre as narrativas políticas proferidas oficialmente em nome de uma instituição, ao longo dos anos, em ambiente não contencioso. Os relatórios de gestão anuais representam a prestação de conta do órgão para a sociedade e possivelmente podem ser estudadas e compreendidas encarando as narrativas como institucionais e aplicando o nível macro da NPF. Uma questão possível a ser investigada futuramente, é a de como a cultura do encarceramento, no Brasil, influenciou as macronarrativas políticas sobre as soluções para a superlotação prisional, no nível institucional no DEPEN?

Investigações futuras podem ainda analisar se os achados nesta pesquisa conseguem ser replicadas em outros cenários, ou seja, se as narrativas políticas no nível institucional tendem a representar valores e ideais culturais relativamente estáveis ao longo dos anos, se as macronarrativas institucionais tendem a utilizar mais o personagem herói, se auto atribuindo esse papel, se utilizam mais enredos de controle e enfatizam mais os benefícios das políticas do que os custos do problema, contendo o escopo do conflito, conforme os achados nesta pesquisa demonstrado na tabela 8, abaixo:

Tabela 8 Achados na pesquisa que podem indicar características de macronarrativas políticas no nível institucional:

Governos	Quantidade de moral da história Geração de Vagas (cultural?)	Quantidade de vezes auto atribuição do personagem Herói	Quantidade de vezes que foi utilizado o enredo de controle	Quantidade de vezes que foi focado no benefício da política
Lula (80)	53 (66%)	72 (90%)	61 (76%)	63 (79%)
Dilma (257)	137 (53%)	252 (98%)	239 (93%)	207 (81%)
Temer (44)	25 (57%)	44 (100%)	41 (93%)	43 (98%)
Bolsonaro (45)	40 (89%)	45 (100%)	42 (93%)	41 (91%)
<b>426</b>	<b>255 (60%)</b>	<b>413 (97%)</b>	<b>383 (90%)</b>	<b>354 (83%)</b>

Fonte: elaborado pela autora.

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. Nesse 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.

Nesse sentido, o uso demasiado do herói corrobora com a teoria do NPF de que “o personagem herói é o principal impulsionador da persuasão narrativa” (Shanahan, Jones, McBeth & Radaelli, 2017b, p.186). Ainda, que à medida que a afeição pelo herói aumenta, mais aumenta a disposição, dos que recebem as narrativas, em aceitar as suposições embutidas nelas e as soluções políticas defendidas (Shanahan et al., 2017b).

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 seguir são apresentados alguns exemplos de narrativas políticas contidas nos relatórios de gestão que tratam dos resultados (*outputs e outcomes*) das políticas penitenciárias, então é possível associar as narrativas políticas com os resultados nas políticas, tais como:

Quadro 15 Exemplos de narrativas que tratam dos resultados (*outputs e outcomes*) das políticas penitenciárias:

Exemplo 1 ( <i>output e outcome</i> )	Status Atual Dos Serviços <input type="checkbox"/> <b>119 Centrais de Penas e Medidas Alternativas no Brasil, divididas entre 8 Estados</b> (SP, BA, MG, SC, PI, PR, CE e AL); <input type="checkbox"/> Algumas experiências são desenvolvidas pontualmente pelo Poder Judiciário, com baixa capilaridade e limitações metodológicas e de escopo de atuação; <input type="checkbox"/> Foco: medida alternativa e/ou pena restritiva de direito; <input type="checkbox"/> Não alcança o público das Audiências de Custódia; <input type="checkbox"/> <b>Atuação restrita a crimes de menor potencial ofensivo; com pouco impacto na redução do uso abusivo da pena privativa de liberdade.</b> Relatório de Gestão 2016.
Exemplo 2 ( <i>output</i> )	O quantitativo de vagas gerado em todo o país, a partir de recursos do Fundo Penitenciário Nacional – contando com as obras em andamento – representa cerca de 37% do total das vagas existentes no Sistema Penitenciário Brasileiro. A elevada representatividade das vagas geradas com recursos federais comprova o grau de dependência que muitas

	Unidades Federativas possuem em relação ao FUNPEN e o quanto este Fundo é importante para o Brasil. <b>Desde a sua criação já foram mais de 78 mil vagas produzidas.</b> Com os recursos empregados no exercício de 2010 será possibilitada a <b>geração de mais 23.725 novas vagas</b> quando forem concluídas. Relatório de Gestão 2010.
Exemplo 3 ( <i>outcome</i> )	Para tanto, o Governo Federal tem realizado investimentos para fomento à geração de vagas prisionais por meio de repasse de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen). De acordo com os dados coletados junto aos Estados, por meio do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen), <b>em 33% das unidades prisionais já não há déficit de vagas nos presídios.</b> Relatório de gestão 2021.

Fonte: elaborado pela autora.

Entretanto, a diminuição da taxa de entrada de pessoas no cárcere é o resultado (*outcome*) buscado com as alternativas penais, o que não está ocorrendo. Parece que entre 2016 e 2017 teve uma tímida queda, mas que logo continuou a subir, conforme o gráfico 4, abaixo. 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.



Fonte: SISDEPEN (2022).

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”.

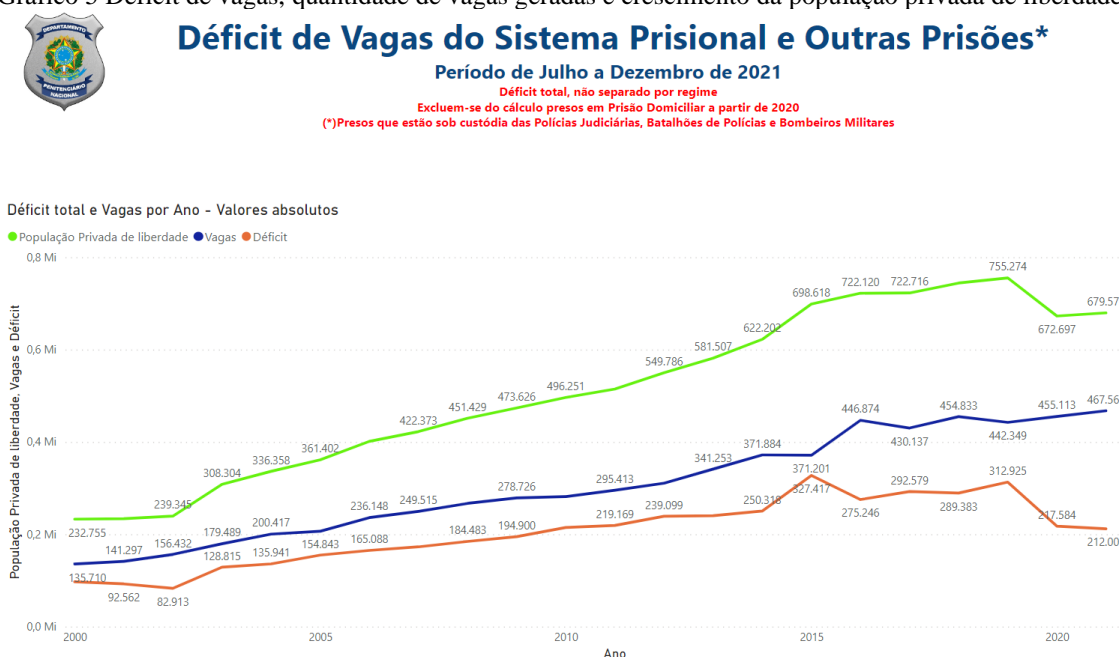
Esse resultado pode ser relevante para que o DEPEN reveja as estratégias utilizadas no fomento às alternativas penais, caso seja de interesse futuro do órgão. Logo,

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.

A seguir é apresentado o gráfico 5 sobre o déficit de vagas do sistema prisional e outras prisões.

Gráfico 5 Déficit de vagas, quantidade de vagas geradas e crescimento da população privada de liberdade



Fonte: SISDEPEN (2022).

#### 4.1 Outros resultados.

O grupo conservador usou mais personagens vilões (22,2%) do que o grupo liberal (15,1%) -  $[\chi^2_{(2)} = 1,487; p > 0,05]$ . E o grupo liberal usou mais vítimas (30,9%) do que o grupo conservador (17,8%) -  $[\chi^2_{(2)} = 3,279; p > 0,05]$ . Todavia sem significância entre eles.

Os vilões utilizados pelos grupos variam muito, tais como: dotação insuficiente, descrédito da sociedade, licitação, violência, entre outros. Ao todo foram mapeados 32 vilões, alguns foram considerados sinônimos dentro do contexto e agrupados, tais como: facção criminosa e crime organizado. Dentre os vilões mais utilizados pelo grupo conservador foram as facções criminosas e a pandemia causada pelo COVID-19, a primeira para demonstrar como o herói combate o vilão, em um enredo de controle, e a segunda para demonstrar que o herói (também vítima nesses casos) tem seu progresso

obstruído pelo vilão. A seguir é apresentado o quadro 16 com exemplos do uso do personagem vilão pelo grupo conservador.

Quadro 16 Exemplos do uso do personagem vilão pelo grupo conservador:

Exemplo 1	O Depen fomenta a promoção da cidadania do preso e do egresso por ações de saúde, educação, cultura, esporte, trabalho e de assistência social, jurídica e religiosa; bem como fomenta a adoção de alternativas penais e de modernização, aparelhamento e fortalecimento do sistema penitenciário, além do aprimoramento no controle das unidades penais. O Depen é responsável, ainda, pelo Sistema Penitenciário Federal, cujos principais objetivos são <b>isolamento das lideranças do crime organizado</b> , cumprimento rigoroso da Lei de Execução Penal e custódia de: presos condenados e provisórios sujeitos ao regime disciplinar diferenciado; líderes de organizações criminosas; presos responsáveis pela prática reiterada de crimes violentos; presos responsáveis por ato de fuga ou grave indisciplina no sistema prisional de origem; presos de alta periculosidade e que possam comprometer a ordem e segurança pública ou réus colaboradores presos. É responsável ainda por dirigir, planejar, coordenar, controlar, avaliar e orientar as atividades de inteligência penitenciária no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, promovendo, com os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência, o intercâmbio de dados e conhecimentos, necessários à tomada de decisões administrativas e operacionais em prol da segurança pública.
Exemplo 2	Indicador Estratégico   Geração de Vagas   Principais desafios enfrentados [pelo Depen] no exercício: alta de preços dos materiais de construção, afetando a capacidade de execução das obras; fiscalização e gestão dos contratos de obras prisionais com as restrições <b>decorrentes da pandemia</b> ; ausência de condições para visitar e monitorar as obras prisionais nas 27 unidades federativas, <b>devido à pandemia do Coronavírus</b>

Fonte: elaborado pela autora.

A mesma lógica do grupo conservador é usada pelo grupo liberal ao utilizar o personagem vilão. Ou é para demonstrar que o herói o está combatendo ou é para explicar alguma falha do herói, ou não atingimento de um objetivo, por conta do vilão, aqui o herói é também vítima. A seguir é apresentado o quadro 17 sobre exemplos do uso do personagem vilão pelo grupo liberal.

Quadro 17 Exemplos do uso do personagem vilão pelo grupo liberal:

Exemplo 1	Numa perspectiva híbrida de <b>repressão à violência</b> e inserção social das pessoas presas, observadas as finalidades da pena, o DEPEN fomenta a geração de vagas no Sistema Penitenciário, a implantação de Alternativas Penais, ações de saúde, ensino, trabalho e renda, capacitação dos atores da execução penal, o aparelhamento dos estabelecimentos, realiza a inspeção e a fiscalização de instituições penais, e atualmente, a gestão das Penitenciárias Federais.
Exemplo 2	No geral, os fatores intervenientes que mais prejudicaram o desenvolvimento do Objetivo (e das metas) da UJ foram: <b>a dotação insuficiente e o contingenciamento das ações</b> (limitação de empenho).

Fonte: elaborado pela autora.

A variedade do personagem vítima foi menor que a do vilão, sendo mapeados apenas nove tipos diferentes de vítimas. Dentre as vítimas mais utilizadas pelo grupo liberal estão: a população carcerária (38) e seus sinônimos, tais como: presos, detentos,



encarcerados; o sistema penitenciário nacional e as unidades federativas empatados na contagem (31 cada); o próprio DEPEN (15) e os egressos (12). Já as vítimas mais usadas pelo grupo conservador foram: população carcerária (4) e o sistema penitenciário nacional também empatado com as unidades federativas (2 cada).

O uso das personagens vítimas são, em sua maioria, para enfatizar o feito do herói, que traz soluções para amenizar o dano que o problema causa às vítimas, envoltas num enredo de controle. Exceção é quando o próprio herói é caracterizado também como vítima de um vilão, no qual o enredo mais utilizado é o de progresso obstruído. A seguir é apresentado o quadro 18 sobre exemplos do uso do personagem vítima pelo grupo liberal:

Quadro 18 Exemplos do uso do personagem vítima pelo grupo liberal:

Exemplo 1	Estatísticas demonstram que um terço da massa carcerária, cerca de <b>140 mil detentos</b> , poderia ser beneficiada por este instituto [penas e medidas alternativas]. O DEPEN, visando implantar o Sistema Integrado de Gestão do Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas no Brasil, vem fomentando soluções de natureza político-institucional e técnico-operacional, voltadas à melhoria dos mecanismos e práticas institucionais desenvolvidos pelas Unidades da Federação, por meio de uma ação integrada com atividades de normatização, suporte, orientação, acompanhamento, monitoramento e difusão das experiências de sucesso, resultantes da implementação de políticas públicas sustentáveis de prevenção criminal e inclusão social.
Exemplo 2	A superlotação prisional é, certamente, o maior problema dos sistemas penitenciários locais, em praticamente <b>todas as Unidades Federativas</b> . No intuito de amenizar esta questão, o DEPEN possui uma sólida política de financiamento de projetos de construção e ampliação baseada nas realidades regionais.

Fonte: elaborado pela autora.

A seguir é apresentado o Quadro 19 sobre exemplos do uso do personagem vítima pelo grupo conservador.

Quadro 19 Exemplos do uso do personagem vítima pelo grupo conservador:

Exemplo 1	O Sistema Prisional teve uma atenção especial na gestão 2021, buscou-se <b>melhor apoio aos entes federados</b> , isolamento das lideranças criminosas, gerar mais vagas, criar mecanismos de ressocialização efetiva, colocar os presos para trabalhar, cumprindo o que determina a Lei de Execução Penal, de forma a assegurar a promoção da dignidade da pessoa humana.
Exemplo 2	O objetivo do projeto Maximização da Geração de Vagas em Unidades Prisionais é fomentar a criação anual de cerca de 20.000 vagas no sistema prisional até 2023, por reformas e construção de prisões, incentivo às penas alternativas, bem como da implantação de modelos de Parceria Público-Privada - PPP e associações de <b>proteção e assistência ao condenado</b> .

Fonte: elaborado pela autora.

Prossegue-se agora para a análise dos investimentos dos recursos do FUNPEN nas políticas de obras penitenciárias e alternativas penais nos respectivos governos, que

poderá esclarecer a questão principal dessa pesquisa: Qual a influência das narrativas, feitas pelos grupos de interesse, nas políticas penitenciárias que visam diminuir a superlotação do sistema prisional brasileiro?

#### 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<sup>16</sup> (08198.000742/2022-09<sup>17</sup>), que foi respondido pelo DEPEN e fornecido os seguintes dados: (i) Anexo Convênios Celebrados 1994 a 2018 - UFs - valores (17001128); (ii) valor empenhado planilha '2016.despesasfunpen'; (iii) valor empenhado planilha '2017.despesasfunpen'; (iii) valor empenhado planilha '2018.despesasfunpen'; (iv) valor empenhado planilha '2019.despesasfunpen'; (v) 'Controle\_Fundo\_a\_Fundo\_DEPEN\_CONAP'; (vi) 'Controle\_Fundo\_a\_Fundo\_DEPEN\_monitoração eletrônica'; (vii) power BI via sítio do DEPEN<sup>18</sup>.

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 20, abaixo.

Quadro 20 Compilado dos arquivos utilizados nos respectivos períodos:

Período analisado	Arquivos utilizados	Justificativa
2007 a 2015	Anexo Convênios Celebrados 1994 a 2018 - UFs - valores (17001128)	Até 2015 os repasses eram voluntários, por meio de convênios e contratos de repasse, por um amplo período esse arquivo fornece esses dados com detalhamento do objeto contratado. Não se utilizou o power BI <sup>19</sup> nesse período pois os valores não coincidem com o arquivo escolhido. Em 2014, no power BI traz investimento em obras no valor de R\$

<sup>16</sup> Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (<https://falabr.cgu.gov.br/>).

<sup>17</sup> Diz respeito ao número do processo no Serviço Eletrônico de Informações (SEI) onde foi tramitado aos setores competentes para coleta das informações.

<sup>18</sup> Fonte:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiODkzZDg1MGUyYjYyY00MDExLTkwOTAtNzQxZGJjOTIIMzcxIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSection>

<sup>19</sup> O Power BI é um serviço de análise de negócios da Microsoft utilizado pelo DEPEN para fornecer visualizações interativas e recursos de business intelligence com uma interface simples ([https://pt.wikipedia.org/wiki/Power\\_BI](https://pt.wikipedia.org/wiki/Power_BI)).

		98.568.146,38 e no controle referenciado traz como R\$0,00. O relatório de gestão de 2014 também faz referência de que não foi investido em obras neste ano, portanto preferiu-se utilizar o arquivo referenciado.
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'	Em 2016 se iniciou o repasse obrigatório, a partir desse período optou-se por utilizar o power BI via sítio do DEPEN para as obras penitenciárias e as planilhas de despesas funpen para alternativas penais. Aqui, entretanto, verifica-se que os valores das obras não coincidem entre o power BI e as despesas, por isso preferiu-se usar as planilhas apenas para alternativas penais.
2020 a 2021	Para obras: power BI via sítio do DEPEN. Para Alternativas: soma planilhas 'Controle_Fundo_a_Fundo_DEPEN___C ONAP' e 'Controle_Fundo_a_Fundo_DEPEN_monitoração eletrônica'	Continuou-se nesse período utilizando o power BI para obras e os controles recebidos referenciados. Esses controles trazem valores desde 2016 que também não coincidem com os arquivos de despesas FUNPEN, por isso preferiu-se utilizá-los apenas nesses dois últimos anos.

Fonte: elaborado pela autora.

Após, o resultado ficou sendo o exposto no quadro 21, a seguir apresentado:

Quadro 21 Valores investidos<sup>20</sup> 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

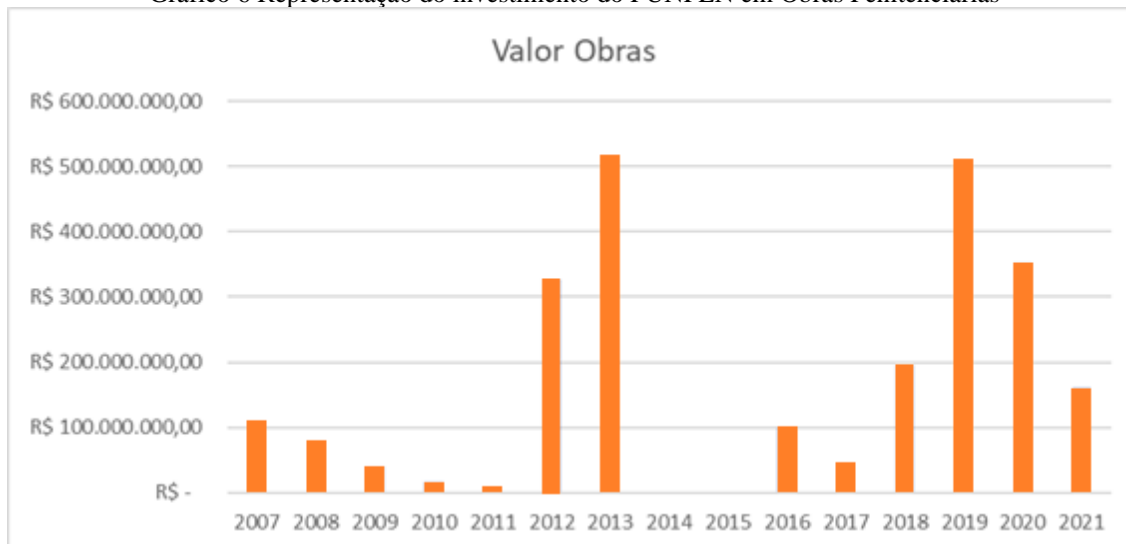
<sup>20</sup> Informa-se que os valores não foram deflacionados em termos de poder de compra.

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 apresentada no gráfico 6 a seguir apresentado:

Gráfico 6 Representação do investimento do FUNPEN em Obras Penitenciárias



Fonte: elaborado pela autora.

A seguir é apresentado o gráfico 7 sobre a representação do investimento do FUNPEN em Alternativas Penais.

Gráfico 7 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 as narrativas políticas influenciam a formação da agenda e conseqüente 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.

Sobre isso, encontra-se na internet algumas comparações entre Lula e Dilma e especulações sobre ela ser mais ideológica do que ele. Em um site<sup>21</sup>, onde Lula concedeu uma entrevista, ele afirma que Dilma é muito mais de esquerda do que ele e ele se afirma ser mais pragmático. Mas as nuances que diferenciam ideologicamente esses dois governos, apesar de apresentar indícios, não foi o foco e, portanto, não foi aprofundado nesta pesquisa.

---

<sup>21</sup> Fonte: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2016/01/20/dilma-e-muito-mais-de-esquerda-do-que-eu-afirma-lula.ghtml>

#### 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 relevante 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 vasta 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.

Assim, o objetivo específico “a” foi atingido, pois foram identificados os elementos das narrativas que se encontram por trás das políticas penitenciárias, do DEPEN, que tratam da superlotação carcerária, no período de 2007 a 2021, tomando por base a NPF como ferramenta.

Quanto ao objetivo específico “b” que pretendeu, interpretar, utilizando a NPF, como o conteúdo das narrativas, balizado pelo sistema de crenças ideológicas (liberalismo e conservadorismo), vem sendo utilizado pelo(s) grupo(s) concorrente(s) que detém o poder de persuasão nas tomadas de decisões no âmbito das políticas penitenciárias a serem estudadas, foi possível perceber que o sistema de crenças ideológicas explica em parte as narrativas, mas outras variáveis influenciam nas tomadas de decisões, sendo possível citar a pressão das unidades federativas para liberação de verba para a geração de vagas e a resistência do judiciário em utilizar alternativas penais, conforme apontado

pelo MJ (2010). Entretanto, outras variáveis ocultas podem influenciar as decisões das políticas penitenciárias.

Pela análise conjunta dos investimentos do FUNPEN, assim como, pela observação das mudanças no organograma ao longo dos governos e pela contratação de servidores temporários para impulsionar a política de obras penitenciárias, no último governo, foi possível perceber que existe relação entre os elementos narrativos e os resultados (*outputs*) obtidos dessas políticas penitenciárias (objetivo específico “c”). Ou seja, as narrativas acompanharam o histórico de investimento do DEPEN, sendo em ambos os casos, o principal investimento em obras penitenciárias e no governo Dilma um incremento em alternativas penais, acompanhado de uma acentuada queda deste último no governo Bolsonaro.

Quanto ao objetivo específico “d”, foi possível estabelecer um certo nexo entre a priorização de oportunidades, no âmbito do DEPEN, e eventos políticos, tais como mudança de atores políticos no governo, utilizando a NPF. Com a aceitação das hipóteses 1.1 e 1.2 e com a análise do FUNPEN, percebe-se que há mudança na priorização de oportunidades, principalmente no que diz respeito ao fomento das alternativas penais. Foi possível também constatar, conforme exposto no subcapítulo 3.1.2, que mudanças significativas no planejamento estratégico de 2015-2019 coincidem com o impeachment da Dilma, a ascensão do Temer, a prisão de Lula e a eleição de Bolsonaro.

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 muitas 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, portanto, 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 algumas limitações. A primeira é o fato de a autora ter sido a única codificadora, não havendo a verificação de confiabilidade intercodificadores, conforme orientado por Shanahan et al. (2017). Essa limitação é acentuada devido a



subjetividade no momento de caracterizar um personagem. Como o NPF admite personagens antropomórficos, a definição de um vilão é praticamente a mesma do problema (aquele ou aquilo que causa mal a alguém ou algo), o mesmo é válido para o herói e a moral da história (aquele ou aquilo que soluciona, ou propõe solução, (a) problema e/ou combate o vilão).

Como ficou bem estabelecido nesse estudo que a superlotação e o déficit de vagas caracterizavam o problema, decidiu-se não os mapear como vilões. Da mesma forma, como as políticas de geração de vagas / obras penitenciárias e a diminuição do encarceramento/ alternativas penais foram definidas como morais das histórias, elas não foram interpretadas como heróis antropomórficos. Tais dificuldades foram constatadas no estudo de Weible e Schlager (2014, p. 240, tradução nossa), conforme trecho a seguir apresentado:

Os personagens incluem humanos, incluindo grupos e organizações, mas também qualquer “abstração antropomorfizada ou categorias amplas” (p. 11). Isso significa que qualquer pessoa, lugar ou coisa pode ser um personagem, supondo que o substantivo esteja associado deliberadamente, acidentalmente, potencialmente ou realmente consertar (herói), ser prejudicado (vítima) ou prejudicar (vilão) um problema em um cenário. A motivação para estender os personagens além dos humanos faz todo o sentido e pode ser justificada em um nível conceitual, pois muitos substantivos não humanos são frequentemente personagens de histórias, especialmente animais ou natureza em questões ambientais. Complicações surgem, no entanto, nas descrições de definição de personagens e na prática real de distinguir um substantivo regular de um personagem.

A segunda limitação foi 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.

Sobre isso, foi interessante constatar que as características do uso dos elementos narrativos se repetem nos diferentes governos, tais como a auto atribuição do personagem

herói, o uso da geração de vagas como principal moral da história, do enredo de controle e da difusão dos benefícios das políticas. Essas características podem indicar que as narrativas dos grupos refletem, ou são influenciadas, por valores e ideais institucionais do DEPEN e, talvez, do MJSP, ou ainda, por questões culturais do país.

Como visto, as narrativas no nível macro ainda são pouco estudadas (Schlaufer et al., 2022), mas como as narrativas foram extraídas de arquivos que refletem uma análise histórica e são praticamente imutáveis ao longo dos quinze anos analisados (Jones et al., 2014), elas indicam algumas características que podem ser exploradas em pesquisas futuras aplicando a NPF no nível macro.

## REFERÊNCIAS

- Abbad, G. & Torres, C. V. (2002). Regressão múltipla stepwise e hierárquica em Psicologia Organizacional: aplicações, problemas e soluções. *Estudos de Psicologia*, vol. 7, número especial, p.19-29.
- 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>
- Almeida, L. A. & Gomes, R. C. (2018). Processo das Políticas Públicas: Revisão de Literatura, Reflexões Teóricas e Apontamentos para Futuras Pesquisas. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 16, n. 3, p. 444-455. Recuperado de <http://www.spell.org.br/documentos/ver/50907/processo-das-politicas-publicas--revisao-de-literatura--reflexoes-teoricas-e-apontamentos-para-futuras-pesquisas/i/pt-br>
- 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).
- Baumgartner, F. R., & Leech, B. L. (2001). Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics. *The Journal of Politics*, 63(4). 1191–1213. Recuperado de doi:10.1111/0022-3816.00106
- Bitencourt, C. R. (2000). *Manual de Direito Penal*. São Paulo, SP: Saraiva.
- 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>
- Bolognesi, B., Babireski, F. R., Maciel, A. P (2019). Conhecendo o vazio: congruência ideológica e partidos políticos no Brasil. *Política & Sociedade*, v. 18, p. 86-116. Recuperado de: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2019v18n42p86/42124>
- Burke, K (1945). *A grammar of motives*. New York, NY: Prentice-Hall. Recuperado de [http://www.communicationcache.com/uploads/1/0/8/8/10887248/kenneth\\_burke\\_-\\_a\\_grammar\\_of\\_motives\\_1945.pdf](http://www.communicationcache.com/uploads/1/0/8/8/10887248/kenneth_burke_-_a_grammar_of_motives_1945.pdf).
- 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.
- Cavalcante, L. R (2020). Narratives and Public Policies: The Case of the Brazilian Development Bank. *International Journal of Public Administration*. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1850777>.

- Chang, K. T. & Koebele, E. A (2020). What Drives Coalitions' Narrative Strategy? Exploring Policy Narratives around School Choice. *Politics & Policy*, Vol. 48, No. 4.
- CORTINA, A. (2020). *Aporofobia: a aversão ao pobre, um desafio para a democracia*. Trans. Daniel Febre. São Paulo, SP: Contracorrente.
- 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>
- Da Silva Correia de Oliveira, J. (2020). Narrativas sobre política e a política das narrativas: reflexões sobre o uso de abordagens narrativas no estudo e no ensino de Relações Internacionais. *Carta Internacional*, 15(3). Recuperado de <https://doi.org/10.21530/ci.v15n3.2020.996>
- 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>
- Feinberg, M., Wehling, E., Chung, J. M., Saslow, L. R. & Paulin, I. M. (2020). Measuring Moral Politics: How Strict and Nurturant Family Values Explain Individual Differences in Conservatism, Liberalism, and the Political Middle. *Journal of Personality and Social Psychology: Personality Processes and Individual Differences*, Vol. 118, No. 4, 777– 804. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1037/pspp0000255>.
- 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>
- Francisco, F. (2016). A trama conflituosa das políticas públicas: Lógicas e projetos em disputa. Fundação Getulio Vargas. *Cadernos EBAPE.BR*, vol. 14, Suppl., pp. 406-417.
- Frye, N (1957). *Anatomy of criticism – Four Essays*. New Jersey, USA: Princeton University Press. Recuperado de [https://monoskop.org/images/5/59/Frye\\_Northrop\\_Anatomy\\_of\\_Criticism\\_Four\\_Essays](https://monoskop.org/images/5/59/Frye_Northrop_Anatomy_of_Criticism_Four_Essays)

\_2000.pdf.

Genette, G. (1983). *Narrative Discourse: An Essay in Method*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

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.

Gomide, U. S., Assis, N. P., Fidalgo, F. S. R. (2020). Encarceramento em Massa e Necropolítica: Agravamento da Crise Carcerária na Pandemia do Covid-19. *Trabalho & Educação*, v.29, n.3, p. 195-212, set-dez 2020. <https://doi.org/10.35699/2238-037X.2020.26144>

Gray, G. & Jones, M.D. (2016). A qualitative narrative policy framework? Examining the policy narratives of US campaign finance regulatory reform. *Public Policy and Administration*, vol. 31(3) 193–220.

Gupta, K., Ripberger, J. T., & Wehde, W. (2016). Advocacy group messaging 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>

Hagstrom, L. & Gustafsson, K. (2019). Narrative power: how storytelling shapes East Asian international politics, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 32, No. 4, 387–406. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/09557571.2019.1623498>.

Head, B. & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, Vol. 47(6) 711–739.

Hildbrand, L., Stauffer, B., Sager, F. & Kuenzler, J. (2020). Erzählungen des Kindes- und Erwachsenenschutzes: Eine Anwendung und Erweiterung des Narrative Policy Frameworks. *Swiss Political Science Review*, 26(2): 181–205.

Huda, J. (2019). Policy Narratives across Two Languages: A Comparative Study using the Narrative Policy Framework. *Review of Policy Research*, vol. 36, No 4.

Huisman, R. (2005). From Structuralism to Post-structuralism. In Fulton, H., Huisman, R., Murphet, J. & Dunn, A. (Org.), *Narrative and Media*, New York, USA: Cambridge University Press, 28–44.

Hume, D. (2009). *Tratado da natureza humana: uma tentativa de introduzir o método experimental de raciocínio nos assuntos morais*. Trans. D. Danowski, 2ª ed. rev. e ampliada. São Paulo, SP: Editora Unesp.

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.
- Knackmuhs, E., Farmer, J. & Knapp, D. (2018). The Relationship between Narratives, Wildlife Value Orientations, Attitudes, and Policy Preferences. *Society & Natural Resources*. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/08941920.2018.1517916>.
- 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. (1951). 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%BAblicas%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%BAblicas%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.

Melo, A. M. (1999). Estado, governo e políticas públicas. In: Miceli, S. (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): ciência política*. São Paulo, SP: Sumaré; Brasília: Anpocs; Capes, v. III, p. 59-100. Recuperado de <http://anpocs.org/index.php/o-que-ler-1970-1995/volume-iii-ciencia-plitica/648-estado-governo-e-poiticas-publicas/file>

Merry, M. (2016). Making friends and enemies on social media: The case of gun policy organizations. *Online Information Review*, 40(5), 624–642. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1108/OIR-10-2015-0333>

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/diagnostico10anospoliticanacionalpenasmedi.pdf>

Ministério da Justiça (2016). Ministério da Justiça institui Política Nacional de Alternativas Penais. Brasília, DF: Ministério da Justiça. Recuperado de <https://www.justica.gov.br/news/ministerio-da-justica-institui-politica-nacional-de-alternativas-penais>

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/acao-a-informacao/auditorias/relatorio\\_de\\_gestao\\_contas\\_2015\\_DEPEN.pdf](https://www.gov.br/DEPEN/pt-br/acao-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*.
- Otoni, L. (2019). Defensores públicos e CNJ unem esforços para conter superlotação prisional. *Agência CNJ de Notícias*. Recuperado de <https://www.cnj.jus.br/defensores-publicos-e-cnj-unem-esforcos-para-conter-superlotacao-prisional/>
- 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-ministurio-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\\_maio\\_19\\_revisao\\_conteudo.pdf](https://legado.justica.gov.br/Acesso/governanca/planejamento-estrategico/pdfs-planejamento-estrategico/bs_portaria-se-no-1-151_28_maio_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.

Propp, V. (2009). *Morphology of the folktale*. Austin, TX: American Folklore Society and Indiana University. University of Texas Press. Recuperado de [https://monoskop.org/images/f/f3/Propp\\_Vladimir\\_Morphology\\_of\\_the\\_Folktale\\_2nd\\_ed.pdf](https://monoskop.org/images/f/f3/Propp_Vladimir_Morphology_of_the_Folktale_2nd_ed.pdf)

Putnam, H. (2008). O colapso da verdade e outros ensaios. Aparecida, SP: Ideias e Letras.

Radaelli, C. M. (1998). *Policy narratives in the european union: the case of harmful tax competition* (EUI RSC, 1998/34). Florença, IT: European University Institute. Recuperado de <http://hdl.handle.net/1814/1586>

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.

Reishoffer, J. C., & Bicalho, P. P. G. (2023). O Regime Disciplinar Diferenciado e o Sistema Penitenciário Federal: A “Reinvenção da Prisão” através de Políticas Penitenciárias de Exceção. *Rev. Polis e Psique*, 3(2):162-184.

Resende, C. A. S. (2018). Da teoria dos grupos à lógica da ação coletiva: elementos para se pensar a atuação de grupos de interesse no Legislativo brasileiro. *E-legis*, n. 26, p. 158-176, maio/ago.

*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>

Sabatier, P. A. & Schlager, E. (2000). Les Approches Cognitives des Politiques Publiques: Perspectives Americaines. *Revue Francaise de Science Politique*, 50 (April):209–234.

Santos, M. L. (2019). Teorias e possibilidades analíticas para o estudo dos grupos de interesse: uma introdução ao tema. *Revista Política Hoje* – Vol. 28, n. 1.

Schlauffer, C., Kuenzler, J., Jones, M. D. & Shanahan, E. A. (2022). The Narrative Policy Framework: A Traveler’s Guide to Policy Stories. *Polit Vierteljahresschr* 63:249–273. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s11615-022-00379-6>

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.

- Shanahan, E. A., Jones, M. D., McBeth, M. K. & Radaelli, C. M. (2017b). The Narrative Policy Framework. In P. A. Sabatier & C. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (4th ed., pp. 173–214). Boulder, CO: Westview Press.
- Shephard, D. D., Eilersiek, A., Meuer, J., Rupiotta, C., Mayne, R. & Cairney, P. (2020). *Kingdon's multiple streams approach in new political contexts: Consolidation, configuration, and new findings* (Governance. 2020;1–21). Wiley Periodicals LLC. Recuperado de DOI: 10.1111/gove.12521
- 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.
- Todorov, T. (1971). *The 2 principles of narrative*. *Diacritics* (Vol. 1, No. 1, pp. 37-44). Maryland, EUA: The Johns Hopkins University Press. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/464558?origin=crossref>.
- Torres, E. & Nunes, W. (2020). Editorial. *Revista Brasileira de Execução Penal*, v. 1, n. 2, p. 9-13, jul./dez. Recuperado de <http://rbepDEPEN.DEPEN.gov.br/index.php/RBEP/article/view/editorial/editorial>.
- Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (2018). *Programa Novos Rumos*. Minas Gerais, BR: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Recuperado de <https://www.tjmg.jus.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A80E40A64666AED01646709B2837B67>.
- Vieira, T. R. & Zimiani L. S. (2021). The Dissemination Of Aporophobia And The Necropolitics Practice In Brazil. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 35, p.71-92, jul/dez 2021.
- Weible, C. M. & Schlager, E. (2014). Narrative Policy Framework: Contributions, Limitations, and Recommendations. In: Jones, M.D., Shanahan, E.A., McBeth, M.K. (eds) *The Science of Stories*. New York, NY: Palgrave Macmillan. Recuperado de [https://doi.org/10.1057/9781137485861\\_11](https://doi.org/10.1057/9781137485861_11)
- Zeloso. (2021). In: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus. Recuperado de <https://www.dicio.com.br/zeloso/>.

## APÊNDICE

Regras gerais de codificação com base em Shanahan et al. (2017, p. 12):

- Codificação por unidade de análise (parágrafo);
- A codificação foi feita em Excel, onde apenas foi atribuído o valor “1” representando “sim”, caso fosse identificado determinado elemento narrativo e o valor “0” representando “não” quando havia ausência de elementos;
- Os elementos narrativos foram identificados e codificados como “1”, mesmo aparecendo mais vezes o mesmo elemento na unidade narrativa. Ou seja, se o mesmo personagem herói aparece mais de uma vez, ele é codificado como “1”.
- É admissível apenas um enredo por unidade narrativa;
- Na codificação dos personagens foram agrupados os sinônimos, tais como: preso, pessoa privada de liberdade, população carcerária, detento, entre outros;
- Todas as análises levaram em conta o contexto em que a unidade narrativa estava inserida para fazer sentido e interpretar os elementos narrativos.

Foi utilizada uma aba diferente para cada elemento narrativo codificado, ao todo foram seis abas. As unidades narrativas eram mapeadas e numeradas, atribuídas ao ano do relatório e governo conforme exemplos abaixo:

### Herói

nº	Governo	ANO	Parágrafo	Depen / FUNPEN	Unidade(s) Federativa(s)	Ministério da Justiça	CNP/CP	Governo Federal	Coordenação de Engenharia e Arquitetura	Comissão Especial Política Mulheres presas e egressas	Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional	Coordenação- Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas	Lei de Cárceles - Lei 12.403, 4 de maio de 2011
34	Lula	2008	<i>Coordenação de Engenharia e Arquitetura: Já existente no DEPEN/MD a referida Coordenação passou a integrar a estrutura organizacional da Coordenação Geral de Políticas, Pesquisas e Análise da Informação, com atuação expressiva na implementação de políticas penitenciárias no tocante à reforma e construção de estabelecimentos penitenciários no âmbito dos estados e do União. Na estrutura, no decorrer do ano de 2007, a Coordenação de Engenharia e Arquitetura passou a despachar seus expedientes e se reportar diretamente à Diretoria de Políticas Penitenciárias, tendo em vista a especialidade e o volume de suas ações.</i>	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
35	Lula	2008	<i>O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASOC, prevê dentre as suas 94 (noventa e quatro) ações, a geração de cerca de 40.000 (quarenta mil) novas vagas, no sistema penitenciário brasileiro com a construção de estabelecimentos prisionais com capacidade para 421 (quatrocentos e vinte e um) vagas, destinados a jovens na faixa etária entre 18 e 24, e ainda, penitenciárias femininas. Somente no ano de 2008 foram descentralizados recursos para iniciar a construção desses estabelecimentos prisionais especiais em 11 (onze) Estados: Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Serão 4.631 (quatro mil seiscentos e trinta e um) novas vagas, além de pouco mais de 8.000 (oito mil) que foram contratadas com recursos do FUNPEN.</i>	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
36	Lula	2008	<i>Tendo em vista os índices de criminalidade serem grandes entre os jovens de 18 a 24 anos, o Ministério da Justiça lançou como meta do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASOC) a geração de vagas com a Construção de Penitenciárias para Jovens Adultos Masculinos.</i>	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
37	Lula	2008	<i>[O jovem adulto em situação necessária de um estabelecimento penal onde seja instituído processo educativo e laborativo, como instrumento de ressocialização com política penitenciária voltada à inclusão social, evitando que sejam os mesmos contaminados pela realidade carcerária atual. Passando, portanto por um processo de modificação contribuído para a formação de um senso crítico, melhorando o seu comportamento na vida carcerária. ] A partir dessas informações a Coordenação de Engenharia e Arquitetura do Departamento Penitenciário Nacional desenvolveu um projeto arquitetônico com 421 (quatrocentos e vinte e um) vagas que pudesse garantir a oportunidade de transformação não só na vida desses jovens, como também no conjunto da sociedade.</i>	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0

Heróis mapeados:

1. Depen / FUNPEN
2. Unidade(s) Federativa(s)
3. Ministério da Justiça
4. CNPCP
5. Governo Federal
6. Coordenação de Engenharia e Arquitetura
7. Comissão Especial Política Mulheres presas e egressas
8. Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional
9. Coordenação- Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas

## 10. Lei de Cautelares - Lei 12.403, 4 de maio de 2011

Foram mapeados também os parceiros do herói, mas apenas para diferenciar do personagem herói e apesar de haver estudos que analisam o uso desse tipo de personagem, optou-se por não o utilizar no presente estudo.

## Vilão

nº	Governo	ANO	Parágrafo	Licitações	Caixa Econômica Federal	Resolução 09/2011 do CNPCP	Substituição do INPCPEN pelo SISDEFEN	Precariedade/ inexistência de suporte especializado para aplicação das alternativas	Descrédito [da sociedade] para a política de Alternativas Penais [como retribuição suficiente]	pendência no atendimento das requisições realizadas junto aos Correios, UnB e INSS	Pandemia COVID-19	Sistema de Justiça
396	Bolsonaro	2020	Assim, os iniciativas de construção e ampliação de unidades prisionais geraram, em 2020, 21.819 vagas para o sistema prisional, um número 9,3% superior ao alcançado em 2019 que foi de 19.784 vagas. Vale ressaltar que esses números englobam as vagas geradas também com recursos estaduais. Abaixo seguem os resultados do projeto quanto ao número de vagas geradas para o sistema prisional, bem como os investimentos aplicados no ano de 2020.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
397	Bolsonaro	2020	Também cabe destaque ao cumprimento das metas de elaboração de diagnóstico das obras e da conclusão das análises dos projetos de ampliações, reformas ou aprimoramentos, estando todos os projetos analisados pelo menos uma vez, desde que a unidade federativa tenha remetido as documentações técnicas para o DEPEN.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
398	Bolsonaro	2020	No Diagnóstico das Obras, verifica-se que mensalmente as Divisões de Engenharia Regionais emitem relatórios por unidade federativa com a situação documental, física e financeira das obras que receberam recursos federais.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
399	Bolsonaro	2020	Outro fator importante, no não alcance deste resultado foi a pendência no atendimento das requisições realizadas junto aos Correios, UnB e INSS para a visita de engenheiros mecânicos, elétricos e civis, além das dificuldades de montar e dar andamento às obras devido às restrições sanitárias decorrentes do pandemia.	0	0	0	0	0	0	1	0	0
400	Bolsonaro	2020	PROJETO ESTRATÉGICO: Maximização da geração de vagas em unidades prisionais   Principais inovações e melhorias implementadas: Início nos trabalhos de desenvolvimento de um Sistema de Controle de Engenharia e Obras Prisionais (SISCOENAL) • Procedimentos padronizados e Manuais técnicos elaborados para o equipar de engenharia e arquitetura do DEPEN utilizar em seus trabalhos.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
401	Bolsonaro	2020	Principais desafios enfrentados no exercício: Realização do monitoramento das obras, conforme situações de saúde pública devido à COVID-19 • Recebimento de reforços de engenheiros conforme pedidos de requisições • Licitação da obra de fortificação do perímetro externo do Penitenciária Federal de Segurança Máxima Especial de Brasília/DF • Captação de recursos públicos federais para fomentar a execução de mais obras com os projetos referenciais desenvolvidos no âmbito do Termo de Execução Desempenhada nº 02/2018.	0	0	0	0	0	0	0	1	0
402	Bolsonaro	2020	Principais desafios a serem enfrentados: Realização dos serviços técnicos de engenharia, conforme situações de saúde pública devido à COVID-19 • Fiscalização e gestão da obra de fortificação do perímetro externo do Penitenciária Federal de Segurança Máxima Especial de Brasília/DF • Captação de recursos públicos federais para fomentar a execução de mais obras com os projetos referenciais desenvolvidos no âmbito do Termo de Execução Desempenhada nº 02/2018 • Licitação da obra referente à Penitenciária Federal de Segurança Máxima Especial de Charqueadas/RS • Continuidade nos desenvolvimentos dos trabalhos técnicos de engenharia voltados para a criação do Sistema de Controle de Engenharia e Obras Prisionais (SISCOENAL).	0	0	0	0	0	0	1	1	0
403	Bolsonaro	2021	O Sistema Prisional teve uma atenção especial na gestão 2021, buscou-se melhor apoio aos entes federados, isolamento das lideranças criminosas, gerar mais vagas, criar mecanismos de ressocialização efetiva, colocar os presos para trabalhar, cumprindo o que determina a Lei de Execução Penal, de forma a assegurar a promoção da dignidade do ser humano.	0	0	0	0	0	0	0	0	0

## Vilões mapeados:

1. Criminosos [de delitos de menor e médio potencial ofensivo]
2. [In]eficiência de políticas
3. [Índices de] criminalidade [elevado]
4. Aspectos legais e normativos
5. Autores de violência doméstica
6. Caixa Econômica Federal
7. Carência de servidores
8. Condenados reincidentes
9. Contingenciamento das ações (limitação de empenho)
10. Criminosos violentos
11. Custos elevados de manutenção do sistema penitenciário
12. degradação e criminalidade dentro dos presídios
13. Depen
14. Descrédito [da sociedade] para a política de Alternativas Penais [como retribuição suficiente]
15. Dotação insuficiente
16. Emenda Parlamentar
17. Facções/ Organizações criminosas/ Crime organizado
18. Governo
19. Licitações
20. Ministério da Justiça
21. Pandemia COVID-19
22. pendência no atendimento das requisições realizadas junto aos Correios, UnB e INSS
23. Precariedade/ inexistência de suporte especializado para aplicação das alternativas
24. Realidade carcerária atual
25. Reincidência criminal
26. Resolução 09/2011 do CNPCP

27. Sistema de Justiça
28. Sistema Penitenciário [Nacional]/ Questão prisional
29. Substituição do INFOPEN pelo SISDEPEN
30. Unidade(s) Federativa(s)
31. Violação dos direitos humanos
32. Violência

### Vítima:

nº	Governo	ANO	Parágrafo	População encarcerada*	Réus [primários]	Egresso	Depen	Programa 0661 – Aprimoramento da Execução Penal	Número de vagas geradas (financiadas) [pelo Programa]	Políticas de Trabalho e Educação	Sistema Penitenciário Nacional	UFs/ Estado
16	Lula	2007	As principais dificuldades da ação são a demora no envio de documentação técnica para assinatura dos Contratos de Repasse e a morosidade nos procedimentos licitatórios para contratação de empresa para realização dos obras, por parte das Unidades da Federação.	0	0	0	1	0	0	0	0	0
17	Lula	2007	O Programa (Programa 0661 – Aprimoramento da Execução Penal) em 2007 teve avanços significativos como crescimento e fortalecimento de parcerias entre DEPEN/MI e outros órgãos dos Governos Federal e Estaduais; a fortalecimento da aplicação das penas e medidas alternativas; o maior envolvimento dos diversos órgãos de execução penal País s/gra. Assim, a simples comparação entre os valores do indicador [Déficit de Vagas no Sistema Prisional - relação entre a população prisional e a lotação possível do sistema] de 2003 e 2007 (vaga índices foram respectivamente 1,34 e 1,46) não possui a capacidade de medir ou traduzir os avanços do Programa, notadamente no último ano.	0	0	0	0	1	0	0	0	0
18	Lula	2007	[1] Déficit de Vagas no Sistema Prisional / Visa refletir o variação quantitativa da população prisional do País e velocidade dessa variação. Análise e efetividade do Programa. A fórmula de cálculo é representada pela relação entre a população prisional e a lotação possível do sistema. A aferição é feita a partir dos dados inseridos pelos Estados no Sistema de Informações Penitenciárias – INFOPEN, gerenciado pelo DEPEN. Ao final de 2007, o resultado de aferição foi de 1,46. A figura abaixo ilustra a evolução do indicador desde 2003.	0	0	0	0	0	1	0	0	0
19	Lula	2007	O indicador [déficit de vagas] possui comportamento crescente ao longo dos anos, revelando que o número de vagas geradas (financiadas) pelo Programa não acompanha o aumento da população prisional.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20	Lula	2007	Como mencionado anteriormente, este indicador diverge de uma relação entre duas variáveis - lotação possível e população prisional. A primeira delas (denominador da relação) possui comportamento estável, prevalece e diretamente proporcional ao volume de recursos investidos (pelo Depen) na construção e ampliação de estabelecimentos penais. A segunda, possui comportamento instável, que depende muito mais da eficiência de políticas públicas (diretas ou indiretas) do que exclusivamente do volume de investimentos. Até aspectos legais e normativos influenciam esse variável. Progressões de regime, assistência jurídica, aplicação de penas substitutivas às custódias de liberdade, profissionalização do preso, elevação de escolaridade, bom atendimento à saúde, etc. são aspectos que contribuem para frear o vertiginoso crescimento populacional nas prisões brasileiras, seja de forma direta, seja combinando o índice de reincidência criminal.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20	Lula	2007	O Programa em 2007 teve avanços significativos como crescimento e fortalecimento de parcerias entre DEPEN/MI e outros órgãos dos Governos Federal e Estaduais; o fortalecimento de aplicação das penas e medidas alternativas; o maior envolvimento dos diversos órgãos de execução penal País s/gra. Assim, a simples comparação entre os valores do indicador de 2003 e 2007 não possui a capacidade de medir ou traduzir os avanços do Programa, notadamente no último ano.	0	0	0	0	0	0	0	1	0
21	Lula	2008	[Evidentemente, não fosse a implementação do Programa, o cenário do sistema penitenciário nacional teria extrapolado os sistemas de isolamento].	0	0	0	0	0	0	0	0	1

### Vítimas mapeadas:

1. População encarcerada
2. Réus [primários]
3. Egresso
4. Depen
5. Programa 0661 – Aprimoramento da Execução Penal
6. Número de vagas geradas (financiadas) [pelo Programa]
7. Políticas de Trabalho e Educação
8. Sistema Penitenciário Nacional
9. UFs/ Estados

### Moral da história:

nº	Governo	ANO	Parágrafo	Geração de vagas	Frear o crescimento da população prisional/ Reduzir o nº de pessoas presas	Geração de novas vagas não pode ser o único componente fundamental das políticas penitenciárias	Combater o índice de reincidência/ Reintegração social
104	Dilma	2012	Com a finalidade de criar condições adequadas à viabilização das políticas de execução penal foi criado, no âmbito do PPA 2012-2015, o Objetivo 0811, com o seguinte enunciado: Reestruturar e modernizar o sistema criminal e penitenciário, por meio da garantia do cumprimento aligro e seguro da pena, objetivando o retorno do cidadão à sociedade, a redução da reatuação criminalista, a aplicação de medidas alternativas à prisão e o combate ao crime organizado.	0	1	0	1
105	Dilma	2012	A criação de vagas se constitui o eixo principal da estratégia do DEPEN no período de 2012 a 2015, tendo em vista o caráter prioritário consignado no Programa Nacional de Apoio ao Sistema Penitenciário Estadual no referido programa, prevendo a geração de vagas em estabelecimentos prisionais femininos por meio de ampliação e construção, bem como a geração de vagas por meio de ampliação e construção de cedeos públicos masculinos.	1	0	0	0
106	Dilma	2012	Destaca-se ainda a estratégia atual de formalização, acompanhamento e apresentação da prestação de contas em relação aos projetos de construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais, que é realizado pela Caixa Econômica Federal, a qual possui ampla expertise na consecução de obras em âmbito nacional, alinhado ao Macroprocesso Finalístico de fomentar a ampliação e construção de estabelecimentos penais.	1	0	0	0
107	Dilma	2012	Fomentar projetos de penas alternativas à pena privativa de liberdade para infratores de baixo potencial ofensivo, sem reatuar o caráter ilícito do fato, diminuindo o encarceramento. Proposição ao indivíduo a permanência do convívio social e dos seus familiares, sem a exposição aos males do sistema penitenciário.	0	1	0	0
108	Dilma	2012	Diversos avanços foram realizados em 2012. O Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN/MI - apoiou com recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) a geração de 3296 novas vagas em estabelecimentos prisionais, isto representa 24% do total de vagas geradas no país em 2012 (foram geradas, no total, 13561 vagas em 2012). Outrossim, é importante apontar que foram contratados 16.631 novas vagas, contabilizando um investimento de R\$ 365.815.449,51 em 2012.	1	0	0	0
109	Dilma	2012	Contudo, apesar dos esforços empreendidos na contratação e geração de novas vagas, o aumento da população carcerária de 14.582 em dezembro de 2011 para 149.577 em junho de 2012, apresentou variação de 34.995 presos em relação à projeção feita, causando o não alcance da meta de redução do déficit carcerário em 8% como definido no Plano Plurianual (PPA) e a necessidade de reavaliação das projeções estatísticas. Este desvio representa um crescimento da população carcerária de 6,8% em seis meses, três pontos percentuais acima do crescimento de 3,8% projetado para todo o ano de 2012. Neste sentido, houve um incremento de 1% no déficit carcerário, causado por este incremento inesperado e acima da média dos anos anteriores.	1	0	0	0
110	Dilma	2012	Além do trabalho realizado no tocante à geração de novas vagas em estabelecimentos prisionais, o DEPEN/MI atuou fortemente na reintegração social do preso privado de liberdade. Parcerias com os Ministérios da Educação e da Saúde garantiriam resultados expressivos no atendimento da população encarcerada. Além disso, importante trabalho de aparelhamento de estabelecimentos penais para capacitação profissional do preso foi realizado em 2012.	1	0	0	1

### Morais das histórias mapeadas:

1. Geração de vagas
2. Frear o crescimento da população prisional/ Reduzir o nº de pessoas presas

3. Geração de novas vagas não pode ser o único componente fundamental das políticas penitenciárias
4. Combater o índice de reincidência/ Reintegração social

### Enredo:

nº	Governor	ANO	Parágrafo	Histórias de declínio			Histórias de poder/ controle		
				História de Declínio	Progresso obstruído	Mudança é apenas uma ilusão	História de Desamparo e Controle	Conspiração	Culpa a vítima
67	Lula	2010	O Departamento Penitenciário Nacional tem sob sua responsabilidade a execução do Programa D661 – Aprimoramento da Execução Penal, previsto no Plano Plurianual 2007/2011. Este Programa é composto por ações que buscam a geração de vagas, o aprimoramento tecnológico dos estabelecimentos penais, o tratamento penitenciário adequado e digno ao apenado, a integração e agressão do sistema com a sua posterior reintegração à sociedade.	0	0	0	1	0	0
68	Lula	2010	O crescimento vertiginoso da população prisional e do déficit de vagas, em confronto com o histórico de esforços do Poder Público para a geração de novas delas, é um dado revelador de que esse não pode ser o único componente fundamental das políticas penitenciárias, sendo apenas mais um, dentro de um mosaico bem mais amplo e diferenciado.	0	0	1	0	0	0
69	Lula	2010	Existem dados que revelam, por exemplo, que o elevado percentual da população prisional é composto por presos reincidentes, a qui aponta, dentre outras coisas, para o papel deficitário que vem sendo desempenhado nos sistemas penitenciários locais. Dá a importância do Programa de Aprimoramento da Execução Penal, que pretende somar esforços aos antes federados no sentido de implementar boas práticas de reintegração social e egresso ao sistema, bem como uma boa política de qualificação dos recursos humanos atuantes no sistema.	0	0	0	1	0	0
70	Lula	2010	Explicitação de uma política central e participativa que possibilite o alinhamento de todas as unidades da Federação à proposta de modernização do modelo de sistema penitenciário em todos os níveis da execução penal e de redução do seu custo.	0	0	0	1	0	0
71	Lula	2010	Desde sua criação, o Fundo Penitenciário Nacional financia um número maior que 1.146 operações e/ou contratos de repasse, cujas obras vão desde a reintegração social do apenado até a construção de estabelecimentos penais.	0	0	0	0	0	0
72	Lula	2010	Milhares de pessoas foram beneficiadas em projetos (fomentados pelo Depen) voltados para a reintegração social do apenado, assistência aos egressos do sistema penitenciário, assistência jurídica aos apenados carentes, formação educacional e profissional do preso. Além disso, diversos convênios foram celebrados com o intuito de fomentar o serviço de acompanhamento da aplicação de penas e medidas alternativas.	0	0	0	1	0	0
73	Lula	2010	A maior parte dos recursos do FUNPEN foi destinada para a geração de vagas e modernização dos estabelecimentos penais já existentes. A manutenção do sistema penitenciário possui custos elevados, fato esse que impede que as Unidades da Federação dispõem de recursos para investimentos no sistema. Sendo assim, os Estados necessitam de auxílio do Governo Federal para a geração de vagas e demais despesas de investimento.	0	0	0	1	0	0
74	Lula	2010	A Programação orçamentária disponibilizada ao FUNPEN é considerada suficiente, com ênfase à disponibilização para a ação 8914 - Apoio à Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais Estaduais tendo em vista o elevado déficit de vagas em presídios nos estados brasileiros, cujos sistemas penitenciários dependem sobremaneira de recursos federais para o aumento dessas vagas.	0	1	0	0	0	0

### Enredos mapeados:

1. Progresso obstruído
2. Mudança é apenas uma ilusão
3. História de desamparo e controle

### Estratégias narrativas:

Estratégias	nº	Governor	ANO	Parágrafo	Quem se beneficia com a solução proposta?										Quem arca com o custo do problema?					Quem arca com o custo da solução proposta?	
					Órgãos públicos federais	População Carcerária	sociedade civil	Recursos humanos do sistema prisional	Sistema de Justiça Criminal	Sistema Penitenciário Nacional	Ufs	População carcerária	Réus [primários]	Depen	Ufs	Brasil	Ufs	Depen	Ufs		
1	Lula	2007	A superlotação prisional é, certamente, o maior problema dos sistemas penitenciários locais, em praticamente todas as Unidades Federativas. No intuito de amenizar esta questão, o Depen possui uma sólida política de financiamento de projetos de construção e ampliação baseados nas realidades regionais. Nesse contexto, merece destaque a criação de mais 4.184 novas vagas fruto de convênios celebrados em anos anteriores. Em 2007, em construções, reformas ou ampliações de estabelecimentos penais foram investidos cerca de R\$ 227,4 milhões, que representam a geração futura de 5.349 novas vagas nos sistemas prisionais estaduais.	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	
2	Lula	2007	Continuamos (Depen) a fomentar a aplicação das penas e das medidas alternativas pelos órgãos judiciais, no intuito de frear o crescimento da população prisional, tendo em vista que foram aplicadas cerca de 420 mil penas e medidas substituídas à prisão de liberdade.	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
3	Lula	2007	Estatísticas demonstram que um terço da massa carcerária, cerca de 140 mil detentos, poderia ser beneficiada por este instituto (penas e medidas alternativas). O DEPEN, visando implantar o Sistema Integrado de Gestão do Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas no Brasil, vem fomentando soluções de natureza político-institucional e técnico-operacional, voltadas à melhoria dos mecanismos e práticas institucionais desenvolvidos pelas Unidades da Federação, por meio de uma ação integrada com atividades de normatização, suporte, orientação, acompanhamento, manutenção e difusão das experiências de sucesso, resultantes da implementação de políticas públicas sustentáveis de prevenção criminal e inclusão social.	0	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	

### Estratégias mapeadas:

#### Quem se beneficia com a solução proposta?

1. Egresso
2. Brasil
3. Depen
4. Órgãos públicos federais
5. População Carcerária
6. sociedade civil
7. Recursos humanos do sistema prisional
8. Sistema de Justiça Criminal
9. Sistema Penitenciário Nacional
10. Ufs

#### Quem arca com o custo do problema?

1. População carcerária
2. Réus [primários]
3. Depen

4. UF's
5. Brasil

Quem arca com o custo da solução proposta?

1. Depen
2. UF's