

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**Viviane Isabela Rodrigues**

**Análise de Políticas Públicas: Indicadores do Programa Monitoramento  
eletrônico na cidade de Passo Fundo no ano de 2014**

**Porto Alegre, maio de 2015**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**Viviane Isabela Rodrigues**

**Análise de Políticas Públicas: Indicadores do Programa Monitoramento eletrônico na cidade de Passo Fundo no ano de 2014**

**Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.**

**Orientadora: Profa. Dra. Rosinha Machado Carrion**

**Porto Alegre, abril de 2015.**

## RESUMO

A atual conjuntura social no tocante a Política de Segurança Pública e ao Sistema Prisional Brasileiro desencadeia relevantes problematizações quanto a suas fragilidades, potencialidades, abrangências e ações inovadoras. O presente estudo se debruça a analisar o Programa do Monitoramento Eletrônico enquanto uma alternativa a pena privativa de liberdade quando em regimes mais brandos (semiaberto e aberto). Através da análise do indicador de insumo relacionado a Viabilidade do Programa Monitoramento Eletrônico e do Indicador de Produto referente as Condições de Inserção Social do sujeito monitorado, almeja-se identificar de que maneira o programa proporciona a integração social dos sujeitos monitorados e qual a viabilidade de aplicação do mesmo enquanto ação do poder público. A presente produção origina-se de um estudo de campo realizado junto a Superintendência dos Serviços Penitenciários, especificamente junto ao Programa Monitoramento Eletrônico implementado na cidade de Passo Fundo/RS sob gestão do Instituto Penal de Passo Fundo. O estudo tipifica-se enquanto uma pesquisa quali-quantitativa.

**Palavras-Chave:** Sistema Prisional. Monitoramento Eletrônico. Avaliação e Indicadores.

## LISTA DE SIGLAS

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público

CF/88 – Constituição Federal de 1988

IPPF – Instituto Penal de Passo Fundo

LEP – Lei de Execuções Penais

SUSEPE – Superintendência dos Serviços Penitenciários

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>6</b>
<b>1. Política de Segurança Pública e Sistema Prisional Gaúcho .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Programa Monitoramento Eletrônico .....</b>	<b>12</b>
<b>3. Análise dos Dados e Indicadores .....</b>	<b>15</b>
3.1 Indicadores de Insumo .....	16
3.2 Indicadores de Produto .....	20
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>22</b>
<b>Referências .....</b>	<b>23</b>

## INTRODUÇÃO

Ao considerarmos a função do Governo enquanto condutor da administração pública e do atendimento as demandas sociais sob a égide das Políticas Públicas, torna-se relevante a mensuração de ações contemporâneas do Poder Público em atenção às demandas socialmente latentes. No presente estudo a teorização circundará a esfera da Política de Segurança Pública sob a face do Programa Monitoramento Eletrônico.

Sabe-se que o Sistema Prisional Brasileiro integra um dos eixos de atuação da Política de Segurança Pública no Brasil, a qual visa ofertar a sociedade segurança social e garantia de direitos individuais e coletivos. Contemporaneamente vivencia-se socialmente um paradoxo no tocante a problemática prisional. O aumento da violência, criminalidade, seletividade do Estado Penal e do Poder Judiciário, acarretam a ampliação do Sistema Prisional Brasileiro. O aumento dos índices de aprisionamento não caminha junto com o aprimoramento da estrutura prisional em nosso país, culminando assim, na efetivação de políticas prisionais violatórias.

Os altos índices de reincidência visualizados junto ao sistema prisional gaúcho sinalizam a possível existência de fragilidades no processo de reintegração social destes segmentos vulnerabilizados. A política prisional não vem atingindo seu objetivo central de promover a reintegração/integração social do sujeito privado de liberdade, tal inefetividade se faz relacionada as insipientes estruturas e políticas prisionais latentes na contemporaneidade. Sob tal prisma de análise é que se fundamenta a relevância da produção, a qual busca mensurar proposições inovadoras e efetivas junto ao sistema prisional gaúcho, tal como, o programa monitoramento eletrônico.

A produção ora apresenta origina-se de um estudo de campo realizado no de 2015, o qual objetivou identificar de que maneira o programa do monitoramento eletrônico proporcionou a reintegração social dos sujeitos restritos de liberdade e qual sua viabilidade de aplicação<sup>1</sup>. Trata-se de uma pesquisa tipificada como quanti-

---

<sup>1</sup> A produção apresentará dois termos distintos, sendo tais “sujeitos *privados* de liberdade” e “sujeitos *restritos* de liberdade”, os primeiros referem-se à aqueles que encontram-se junto a estabelecimentos prisionais (alocados em presídios, albergues ou colônias penais), os segundos referem-se aos

qualitativa (enfoque misto), de nível exploratório suscitado pelo estudo de campo. Os dados analisados provieram da base de dados pública da Superintendência dos Serviços Penitenciários, bem como, da coleta de dados através de entrevista com profissionais da instituição, as informações coletadas aludiram ao período de agosto à dezembro de 2014 (Passo Fundo/RS). Ademais, salienta-se que os dados foram coletados mediante o emprego de um instrumento com questões norteadoras estruturadas. No tocante a análise dos dados, se utilizou o método da análise de conteúdo (BARDIN, 2009)<sup>2</sup>.

Destarte, a produção científica abaixo apresentada abordará inicialmente aspectos relativos a apresentação de seu contexto de origem, a Superintendência dos Serviços Penitenciários vinculada a Secretaria da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Ademais, serão problematizadas categorias relativas a Administração Pública, Políticas Públicas e Indicadores Sociais. Por fim, dados do estudo serão apresentados com vistas a mensurar através de indicadores sociais se o programa do monitoramento eletrônico no município de Passo Fundo proporcionou (ou não) a reintegração social dos sujeitos restritos de liberdade, bem como, qual sua viabilidade de aplicação.

---

sujeitos que encontram-se inclusos no programa monitoramento eletrônico, já tendo estes acesso a níveis mais elevados de vivência em liberdade.

<sup>2</sup> No tocante a análise dos dados, se utilizará enquanto método a análise de conteúdo. A análise de conteúdo<sup>10</sup> dos dados, articula a superfície destes e os analisa atrelando-os à fatores que determinam suas características e suas possíveis variáveis, considerando uma leitura de caráter estrutural e conjuntural. Bardin (2009) define o processo de categorização e análise dos dados em três principais fases, sendo elas: pré-análise; exploração do material; tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. Desta forma, é por meio deste processo analítico todos os dados coletados serão analisados.

## 1 POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA E SISTEMA PRISIONAL GAÚCHO

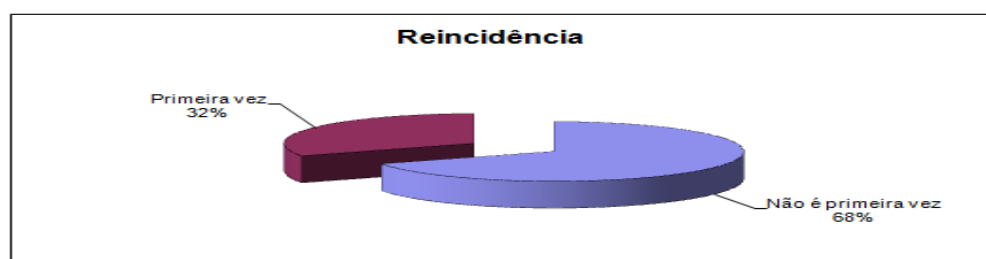
O sistema prisional gaúcho vincula-se a Secretaria da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul, especificamente ao seu órgão denominado Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE). Em atenção as incumbências legais preconizadas pela lei de execução penal, a SUSEPE efetiva a execução de penas privativas de liberdade e de medidas de segurança.

Conforme a Constituição Estadual, a política penitenciária deve primar pela ressocialização do indivíduo condenado, sua escolarização e profissionalização, pela manutenção de colônias penais agrícolas e industriais (Art. 137). Em contemplação ao exposto na legislação estadual, a instituição SUSEPE expõe enquanto missão central de sua prática: “Promover a cidadania e a inclusão social das pessoas privadas de liberdade” através da seguinte visão: “Ser referência em socialização no sistema penitenciário nacional”.

Depreende-se que a execução penal junto aos estabelecimentos prisionais do Rio Grande do Sul, não efetivam hegemonicamente sua missão de promover a cidadania e a inclusão social das pessoas privadas de liberdade, visto que, a poluição carcerária e os índices de reincidência aumentam gradativamente. Evidencia-se na figura abaixo um dado alarmante acerca da falácia das penas privativas de liberdade em seus moldes atuais, conjuntura esta que acarreta o aumento dos índices de reincidência.

Figura 1 – Índice Reincidência

REINCIDÊNCIA	QUANTIDADE	%
Não é primeira vez	19.713	68,10
Primeira vez	9.236	31,90
TOTAL	28.949	100,00





Fonte: Site Superintendência dos Serviços Penitenciários do Rio Grande do Sul

Não obstante, cabe ressaltar que as instituições prisionais assumem caráter de instituição total, conforme Goffman, instituições totais caracterizam-se por serem mais ‘fechadas’, possuindo inclusive barreiras físicas que simbolizam sua barreira com a relação social com o mundo externo, costumam deter parte do tempo de seus integrantes dando-lhes aspectos de seu mundo. O autor situou as casas prisionais em um terceiro grupo de instituições totais, ressaltando que historicamente tal foi organizada para proteger a sociedade, não necessariamente importando o bem estar das pessoas isoladas, tal como exprime-se no extrato a seguir:

As instituições de nossa sociedade podem ser, *grosso modo*, enumeradas em cinco agrupamentos. (...) Um terceiro tipo de instituição total é organizado para proteger a comunidade contra perigos intencionais, e o bem-estar das pessoas assim isoladas não constitui um problema imediato: cadeias penitenciárias, campos de prisioneiros, campos de concentração. (GOFFMAN, 2010, p.17)

Contemporaneamente torna-se evidente que as transformações delineadas pelo modo de produção capitalista provocam impactos de diversas ordens. Dentre tais, a agudização da Questão Social na expressão da violência e da criminalidade assumem proporções preocupantes, solicitando a intervenção direta do Estado mediante diferentes frentes de ações, tal como o sistema de justiça e a política de segurança pública. É justamente em meio ao acirramento do poder punitivo do Estado que se evidencia o aumento da população carcerária e os altos índices de reincidência delitual.

Segundo as diretrizes constantes na lei de execução penal, a pena privativa de liberdade almeja, “Art. 1º - A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”. (BRASIL, 1984, p.2) A meta de viabilizar a integração social passa a ser questionada frente aos dados acima apresentados, visto que, se este processo fosse realmente efetivo, os níveis de reincidência e a população carcerária diminuiria como consequência.

É em meio a este contexto que observamos a penalização do Estado, somada, ao ideário social de punição, balizando a existência de um sistema prisional falho, precário e violador da condição humana. A gestão prisional se materializa mediante a administração de insuficientes recursos orçamentários governamentais,

a superlotação, a insalubridade dos espaços prisionais, bem como, de tratamentos violadores aos sujeitos segregados. A incoerência entre a legislação penal e o que deveras se materializa em meio aos presídios brasileiros, é visível. O direito referente à integração social do indivíduo segregado torna-se prejudicado pela estrutura que atualmente sedimenta o sistema prisional.

O sistema prisional requer mudanças estruturais, especialmente no que condiz as suas dinâmicas organizacionais, gestoriais e de seus objetivos reais. Trata-se de uma profunda transformação associada ao que se espera factualmente da privação de liberdade e do então ideário de integração social. O retorno do sujeito privado de liberdade à sociedade, conforme preconizado pelas legislações penais, perpassa pela existência de uma instituição que garanta os direitos relativos a pessoa humana, que viabilize condições de tratamento penal e fomente processos de emancipação e de empoderamento aos sujeitos privados de liberdade e suas famílias. A instituição penal caracteriza-se enquanto um loco de transição, e não de prisionização e assimilação às suas estruturas violatórias. Conforme Pires e Gatti,

A precariedade de nossas prisões não acompanhou a eficiência da polícia. A constatação da não reinserção do preso é evidente, necessitando o sistema carcerário ser reformulado urgentemente. É preciso que as autoridades se mobilizem, no sentido de impedir que novos criminosos surjam, estabelecendo ações preventivas, dando prioridade à educação, emprego, condições dignas de moradia e saúde. (PIRES E GATTI, 2006, apud SAÁDI, 2011, p.272)

É no sentido de promoção de mudanças em sua estrutura e em suas práticas, que a Superintendência dos Serviços Penitenciários implementou o Programa Monitoramento Eletrônico, sendo tal, uma alternativa as superlotações prisionais e aos déficits no processo de integração social do sujeito privado de liberdade. O citado programa inere à uma ação promovida pelo Poder Público Estadual através da Administração pública, Conforme Pereira (2010), a administração pública é o sistema de governo composto por instituições, processos, normas e práticas que distribuem e exercem socialmente a autoridade política, bem como, delimita a forma como se atenderá os interesses públicos.

Assim, a administração pública pode ser entendida como a estrutura do poder executivo, que tem a missão de coordenar e implementar as políticas públicas. Apresenta-se como um conjunto de atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas

consideradas de “interesse públicos” ou comum numa coletividade ou numa organização estatal. (PEREIRA, 2010, p.23)

O autor citado acima promove em sua obra uma interessante diferenciação entre governo e administração pública. Conforme Pereira (2010), o governo assume caráter de atividade política e/ou discricionária, assim, comanda com responsabilidade política e constitucional, sem apresentar necessariamente responsabilidade profissional pela execução. Já a administração pública, caracteriza-se como a atividade vinculada a lei ou a forma técnica, não apresenta a característica de responsabilidade política, mas atua com responsabilidade técnica e legal pela execução. Neste sentido, o teórico entende a administração pública como o conjunto instrumental que o Estado possui para efetivar as opções políticas do governo.

Outro relevante ponto trabalhado pelo supracitado autor é a orientação da administração pública em prol do cidadão. Sob tal ótica, práticas efetivas, eficazes e eficientes das ações públicas devem dirigir-se ao bem comum em sociedade, o objetivo da administração pública dirige-se a oferta de serviços públicos de qualidade, com baixo custo e adequado as demandas dos usuários. (PEREIRA, 2010)

Neste sentido, a obtenção da excelência de ações promovidas pelo governo e administração pública, se faz entrelaçada a implementação de políticas públicas. Conforme Coan (2011) políticas públicas podem se definir como o campo do conhecimento que busca por governos em ação, analisando tais e propondo possíveis mudanças. Conforme o autor citado, o objetivo central das políticas públicas é de traduzir os pressupostos das plataformas eleitorais em ações e práticas que gerar resultados e suscitar mudanças sociais.

Avançando um pouco mais, é possível sustentarmos que as políticas públicas (policy) são uma das resultantes da atividade política (politics): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos. (RUA, 2009, p.19)

O delineamento das políticas públicas ocorre mediante o processamento das demandas e apoios sociais, conhecido como inputs – ambiente externo e withinputs – sistema político, resultando assim, em outputs – as políticas públicas. (PEREIRA,

2010) É sob tal égide que políticas públicas são planejadas e implementadas em meio a realidade social. Em atenção as demandas socialmente latentes, requisita-se do poder público alternativas e solutividades efetivas, eficazes e eficientes. Portanto, pode-se depreender genericamente que a emergência e agravamento da Questão Social sob a expressão da Violência e Criminalidade requerem do poder público políticas específicas, tal como a política de Segurança Pública. Uma das frentes de atuação da supracitada política na contemporaneidade é o Sistema Prisional Brasileiro, o qual objetiva minimizar a incidência de crimes socialmente latentes, segregando o sujeito infrator e propiciando a este as devidas condições para sua reinserção social. É em meio a este contexto de definições e qualificações da atuação pública que emergem socialmente alternativas propositivas a questão prisional no Estado do Rio Grande do Sul, dentre dais alternativas, problematizamos na presente produção, dados específicos acerca do Programa Monitoramento Eletrônico.

## **2 PROGRAMA MONITORAMENTO ELETRÔNICO**

No tocante a realidade do sistema prisional na contemporaneidade, identifica-se o ingresso massivo de jovens, com baixa escolaridade e pertencentes a classes vulneráveis, junto ao sistema prisional. Atualmente, segundo dados do Conselho Nacional do Ministério Público, “Os 1.598 estabelecimentos prisionais inspecionados em março de 2013 pelos membros do Ministério Público em todo o Brasil têm capacidade para 302.422 pessoas, mas abrigam 448.969 presos. O déficit é de 146.547 vagas (48%). (CNMP, 2013). O aumento dos índices de criminalidade e de aprisionamento não suscitam a atuação do Estado no sentido de qualificar a atual situação do sistema prisional brasileiro.

Dentre as alternativas voltadas ao fomento de práticas ressocializatórias, bem como, a minimização de custos para com a manutenção de casas prisionais, alternativas aliadas à tecnologia tornam-se uma possibilidade de qualificação no sistema prisional. Contemporaneamente, muitos estados implementaram sistemas de monitoramento eletrônico através de tornozeleiras junto as pessoas privadas de liberdade que encontram-se em regimes mais brandos, tal como o semiaberto e aberto. Tal sistema visa reduzir o número de fugas e reincidências, conforme dados do Ministério Público, no ano de 2013 houveram 20 mil fugas, evasões ou ausência de retorno após concessão de benefício no sistema prisional.

O uso de tornozeleiras eletrônicas pelas pessoas privadas de liberdade lhes permite conduzir sua vivência pessoal em liberdade (monitorada), tais são autorizados a trabalhar, circular em sua comunidade (em algumas horas do dia e do final de semana), bem como, a manter-se no seu domicílio. Dentre as principais vantagens do sistema de monitoramento eletrônico, destaca-se abaixo algumas de suas vantagens: (dados fornecidos pela empresa fabricante do produto)

Figura 2 – Monitoramento Eletrônico

<p>Permite a separação de detentos de diferentes níveis de periculosidade, evitando que infratores iniciantes convivam (e aprendam) com criminosos experientes.</p>	<p>Aumenta a possibilidade de reintegração do apenado à sociedade, graças à possibilidade de trabalhar e à manutenção da convivência com a família.</p>	<p>Reduz entre 45% e 75% os custos de cada preso mantido pelo Estado.</p>	<p>Libera vagas nos presídios para os réus de maior periculosidade.</p>
---	---	---	---

Fonte: UE Brasil Tecnologia (Internet, 2015)

O programa de monitoramento eletrônico foi implementado no Estado do Rio Grande do Sul através da Superintendência dos Serviços Penitenciários no ano de 2013. Porto Alegre, capital do Estado, teve sua primeira central de monitoramento eletrônico instalada no respectivo ano. Após, outras localidades, tal como Passo Fundo também obtiveram a implementação do programa no ano de 2014. Neste sentido, passado algum período após a implantação do programa e seu funcionamento, o presente estudo se deterá a analisar sua efetividade frente ao processo de integração social do sujeito privado de liberdade, bem como, as nuances de viabilidade de aplicação do programa.<sup>3</sup>

Conforme dados fornecidos pela SUSEPE, as tornozeleiras eletrônicas configuram-se como um conjunto de hardware e software que possibilita o monitoramento mediante rastreamento dos sujeitos privados de liberdade. O dispositivo é fixado na perna do sujeito privado, este informa a central de rastreamento a posição do monitorado (via GPS) utilizando serviços de telefonia. O dispositivo é programado individualmente para cada usuário, rotas são construídas e lançadas no sistema de rastreamento (sistema Akiles). As rotas e os horários fixados a cada sujeito restrito de liberdade deverão ser respeitadas pelo mesmo, do contrário, saídas da rota em horários não autorizados, ou mesmo, violação da

<sup>33</sup> Salienta-se que a execução do Programa Monitoramento Eletrônico (rastreamento das pessoas restritas de liberdade) ocorre junto a SUSEPE, contudo, a manutenção do programa Akiles (programa que possibilita o rastreamento via gps) inere a uma empresa privada contratada pelo Poder Público.

tornozeleira eletrônica serão notificadas a central de monitoramento, a qual promoverá a recaptura do mesmo e posterior aprisionamento, dependendo da situação.

Informações fornecidas pela Superintendência dos Serviços Penitenciários indicam que:

O programa é personalizado para cada um e vai delimitar a rota e o tempo necessário para percorrê-la, determinando horários para chegar e sair do trabalho e de casa. Dependendo do tipo de crime que cometeu, haverá áreas de exclusão do trajeto, de onde não poderá se aproximar. (SUSEPE, 2015)

As vantagens do programa relacionam-se a fatores como: monitoramento contínuo dos sujeitos; alternativa frente a superlotação dos presídios; diminuição do custo de manutenção dos sujeitos privados/restritos de liberdade para o Estado; minimização dos danos pessoais ao sujeito privado – possibilidade de retorno ao convívio social e reestruturação de sua vivência; gestão do programa efetuada pela SUSEPE e não por empresas privadas. No tocante a otimização dos recursos, conforme dados oficiais da instituição supracitada, o custo mensal de um sujeito privado de liberdade em regime convencional (junto a presídios) é de R\$ 900,00, contudo, o custo do sujeito restrito de liberdade incluso no programa monitoramento eletrônico é de R\$ 260,00. Sob tal prisma, observa-se que os fatores acima expostos endossam a concepção de validade do uso do monitoramento eletrônico junto as políticas prisionais, podendo tal tornar-se uma alternativa plausível frente aos déficits do sistema prisional. (SUSEPE, 2015)

Os dados coletados no presente estudo irão analisar indicadores de insumo e produto referentes ao programa monitoramento eletrônico. Será utilizado como parâmetro comparativo o Instituto Penal de Passo Fundo, instituição que igualmente executa penas privativas de liberdade em regime aberto e semiaberto, assim como referido programa. Atualmente, o Monitoramento Eletrônico se apresenta como uma alternativa ao cumprimento de pena em regimes mais brandos (semiaberto e aberto), frente a privação de liberdade.

### 3 ANÁLISE DOS DADOS E INDICADORES

Indicadores são mecanismos metodológicos de aferição da realidade social. Conforme Jannuzzi (2006), indicadores podem ser usados para quantificar, substituir ou operacionalizar um conceito abstrato de interesse teórico ou programático. Tal recurso possui conotação empírica, visto que emerge da realidade e serve para informar nuances de seu contexto. Conforme o supracitado autor, os indicadores sociais são comumente utilizados para embasar as atividades de planejamento e formulação de políticas no setor público, possibilitando o monitoramento de tais por parte do Estado e da sociedade civil.

Jannuzzi contempla em sua obra “Indicadores Sociais no Brasil: Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações”, relevantes classificações conceituais sobre os indicadores. Uma primeira classificação delinea-se em consonância as suas aplicações, ou seja, a área temática da realidade a que se referem, tal como: indicadores de saúde, os educacionais, os demográficos, os de segurança pública e justiça, etc. (JANNUZZI, 2006, p. 22).

Outra classificação, na qual a presente teorização se embasará, indica a existência de indicadores de insumo, produto ou processo. Conforme Jannuzzi, indicadores de insumo “correspondem às medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos alocados para um processo ou programa que afeta uma das dimensões da realidade social” (JANNUZZI, 2006, p.23), exemplos: quantidade de leitos hospitalares. Já os indicadores de produto são definidos da seguinte forma pelo autor:

[...] são aqueles mais propriamente vinculados às dimensões empíricas da realidade social, referidos às variáveis resultantes de processos sociais complexos, como a esperança de vida ao nascer, proporção de crianças fora da escola ou nível de pobreza. São medidas representativas das condições de vida, saúde, nível de renda da população, indicativas da presença, ausência, avanços ou retrocessos das políticas sociais formuladas. Enquanto os indicadores-insumo quantificam os recursos disponibilizados nas diversas políticas sociais, os indicadores-produto retratam os resultados efetivos dessas políticas. (JANNUZZI, 2006, p.23)



Destarte, o já citado autor designa também o conceito de indicadores de processo ou fluxo. Segundo ele, tais configuram-se como indicadores intermediários, os quais problematizam quantitativamente dados relacionados ao “esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros (indicador-insumo) para obtenção de melhorias efetivas de bem-estar (indicadores-produto)”. (JANNUZZI, 2006, p.23) Como exemplo, número de merendas escolares distribuídas diariamente ao aluno.

É sob tal linha interpretativa que o presente estudo se debruçará, enfocando especificamente os *indicadores-produto* e *indicadores de insumo*, acima citados, com vistas a análise os dados coletados no estudo de campo e assim avaliar com maior propriedade alguns resultados das ações alcançadas no programa monitoramento eletrônico.

Tabela 1 – Indicadores e Variáveis do Estudo

	<b>Indicadores</b>	<b>Dados/ Variáveis utilizadas</b>
<b>Indicador Produto</b>	Condições de Inserção Social	Nº inclusos no Programa Monitoramento Eletrônico que Trabalham
		Nº de pessoas privadas no Instituto Penal de Passo Fundo
		Nº de pessoas que recebem acompanhamento Socioassistencial junto ao Programa Monitoramento Eletrônico
		Nº de pessoas que recebem acompanhamento Socioassistencial junto ao Instituto Penal de Passo Fundo
<b>Indicador de Insumo</b>	Viabilidade do Programa Monitoramento Eletrônico	Número de Monitorados no Programa Monitoramento Eletrônico
		Número de Pessoas Privadas junto ao Instituto Penal de Passo Fundo
		Investimento Mensal/per capita Programa Monitoramento Eletrônico
		Investimento Mensal/per capita Instituto Penal de Passo Fundo
		Evasões/fugas do cumprimento de Pena no Programa Monitoramento Eletrônico
		Evasões/fugas do cumprimento de Pena no Instituto Penal de Passo Fundo

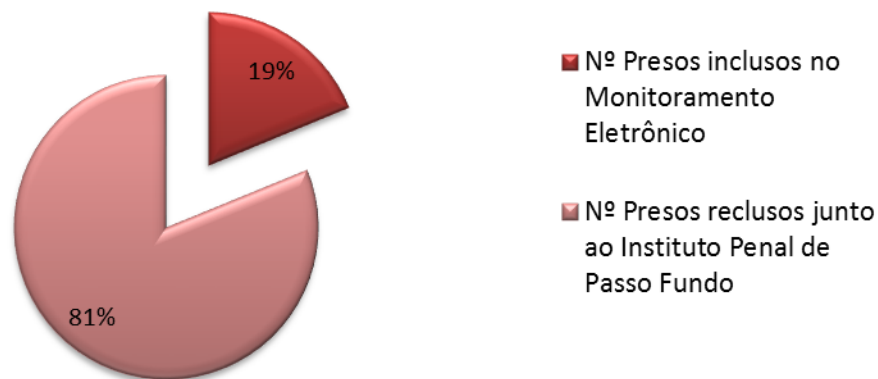
Fonte: Autora, 2015.

### 3.1 INDICADORES DE INSUMO

No tocante “Indicador de Insumo” denominado “Viabilidade do Programa Monitoramento Eletrônico”, variáveis relativa aos números de pessoas restritas/privadas de liberdade em cada modalidade de cumprimento de pena, número de fugas evidenciadas e investimento mensal per capita em cada regime, são variáveis trabalhadas nesta produção. Em referência ao número de pessoas restritas de liberdade e inclusas junto ao programa monitoramento eletrônico, observou-se que no período compreendido entre agosto e dezembro de 2014, cerca de 58 pessoas aderiram ao programa, no contraponto, em referência ao número de pessoas que mantiveram-se reclusas junto ao Instituto Penal de Passo Fundo no mesmo período, estimou-se a média de 250 pessoas.

Figura 4 – Modalidade Regime Cumprimento de Pena

#### Modalidade Regime Cumprimento de Pena



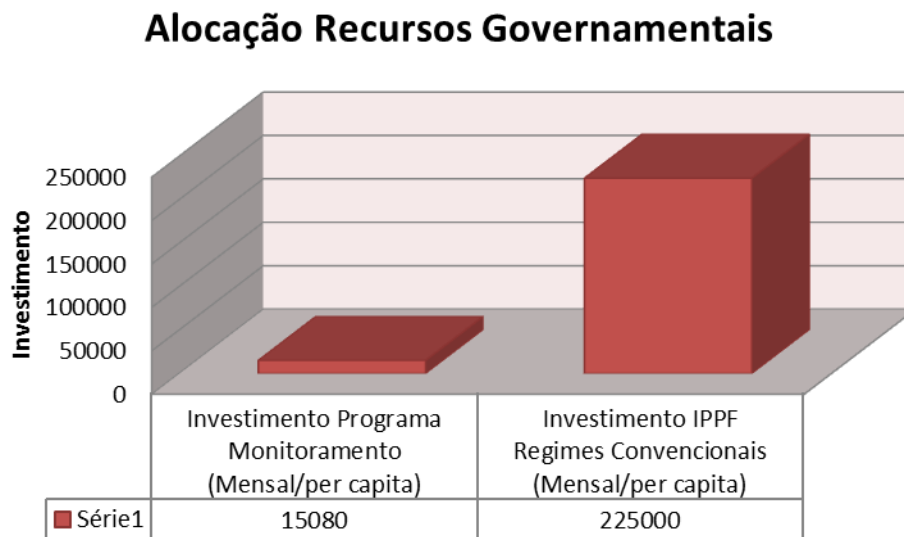
Fonte: Autora, 2015.

Observa-se que um maior contingente encontra-se restrito de liberdade junto ao Instituto Penal de Passo Fundo, cerca de 81% do total de pessoas privadas em regime semiaberto e aberto, no contraponto, os outros 19% encontram-se vinculados ao Programa monitoramento eletrônico. Ao se analisar os dados acima cabe ressaltar que o Programa do Monitoramento possui caráter recente e visa a ampliação gradual. As vagas disponíveis no programa são paulatinamente aumentadas conforme o diagnóstico de sua viabilidade via mecanismos de avaliação

utilizados pelos gestores do programa. Sob tal prisma, depreende que no período de análise do presente estudo, agosto a dezembro de 2014, a privação de liberdade junto ao Instituto Penal de Passo Fundo angariava maiores contingentes de pessoas privadas, estimando ser 430% mais abrangente que o Programa Monitoramento Eletrônico.

Ademais, em análise ao Investimento Mensal/per capita do Programa Monitoramento Eletrônico e do Instituto Penal de Passo Fundo, observou-se os seguintes dados:

Figura 5 – Alocação Recursos Governamentais



Fonte: Autora, 2015.

Torna-se evidente que o Programa Monitoramento Eletrônico apresenta menor investimento orçamentário<sup>4</sup> que a privação de liberdade convencional, assim sendo, identifica-se que o referido Programa é 1492% mais barato que regime convencional de privação junto ao Instituto Penal de Passo Fundo. Conforme já esboçado anteriormente, um dos pressupostos que justificam a implantação do Programa do Monitoramento é a sua viabilidade econômica. Menores investimentos em regime de cumprimento mais brandos (semiaberto e aberto), nos quais, os sujeitos privados de liberdade já experienciam vivências de liberdade, torna-se uma

<sup>4</sup> Salienta-se que os valores acima expostos foram informados pela Superintendência dos Serviços Penitenciários, com a ressalva que tais e configuram enquanto estimativas, visto que os recursos repassados aos estabelecimentos prisionais são menores e incondizentes a demanda institucional.

alternativa frente a privação de liberdade em estabelecimentos convencionais (tal como o IPPF), os quais, para além de não ofertarem condições estruturais mínimas, atuam com recursos orçamentários incondizentes a sua demanda, endossando a noção de precariedade do sistema prisional. Conforme dados coletados na pesquisa de campo, destaca-se o seguinte extrato em referência ao programa monitoramento: “É visto como uma alternativa ao encarceramento, como um novo instrumento de intervenção a serviço da segurança pública.” (SIE<sup>5</sup>). Sob tal égide, frente a variável de investimento público, observa-se que o Programa Monitoramento Eletrônico torna-se a alternativa mais plausível.

Destarte, em referência a variável “evasões/fugas” no programa monitoramento e IPPF, observa-se índices semelhantes. No período compreendido entre agosto e dezembro de 2015, houveram 2 fugas junto ao programa monitoramento eletrônico (Fugas são consideradas violações do dispositivos da tornozeleira, perda de sinal gps, ou mesmo, saída de rota pré definida sem retorno). Já no Instituto Penal de Passo Fundo, contabilizou-se nove fugas, conforme dados coletados: “Nove fugas, destes somente 01 foi de apenado que trabalhava fora, as outras 08 foram fugas do interior do estabelecimento ou do pátio interno, ou seja, de apenados que não possuíam trabalho externo.” (SIE)<sup>6</sup>. Proporcionalmente identificou-se que o índices de fuga no programa monitoramento eletrônico atingiu 3,4% dos monitorados, já as fugas do IPPF representaram 3,6% da totalidade de sujeitos privados. Sob tal prisma, observa-se que a evasão do cumprimento de pena através de fugas materializam-se em ambos os regimes de privação/restricção de liberdade.

Uma última possível variável que seria analisada no presente estudo diz respeito a “reincidência delitual” de pessoas monitoradas e pessoas privadas junto ao Instituto Penal de Passo Fundo (as que possuem atividades externas). No tocante as pessoas monitoradas, a profissional entrevistada alude que não houve registros de reincidência, contudo, no tocante a reincidência junto ao IPPF, tal salientou: “não temos como responder essa questão, sem fazer um levantamento de um período de tempo X e um número de apenados X, fazendo pesquisa jurídica individual” visto se tratar de um contingente bem maior. Neste sentido, não se torna

---

<sup>5</sup> Segundo Informações do Entrevistado. O termo será utilizado nos extratos da entrevista realizada pela pesquisadora Viviane Isabela Rodrigues no ano de 2015, Passo Fundo/RS, com vistas a conformar a base de dados utilizada no presente estudo.

<sup>6</sup> Segundo Informações da Entrevistada

possível o delineamento de um parâmetro entre ambos.

### 3.2 INDICADOR DE PRODUTO

No tocante ao “Indicador de Produto”, o qual nesta produção intitulou-se “Condições de Inserção Social”, avalia variáveis inerentes a inclusão de pessoas privadas ou restritas de liberdade ao mercado de trabalho, bem como, o acesso destes ao acompanhamento sócio assistencial<sup>7</sup> com vistas a facilitação de sua vida extramuros.

Em referência a inserção laboral das pessoas privadas de liberdade junto ao Instituto Penal de Passo Fundo, observou-se que 82% destas possuem atividades externas relacionadas ao exercício de labor. Do contraponto, em referência ao Programa Monitoramento Eletrônico, identifica-se que 100% das pessoas inclusas no mesmo possuem vinculação laboral. Conforme relatado pela profissional entrevistada,

Todos possuem trabalho, pois para aderir ao monitoramento existe a exigência de trabalho. Com relação ao vínculo de trabalho, aproximadamente 12 possuíam carteira de trabalho assinada, 3 recebem benefício (aposentadoria ou BPC), 16 possuíam firma registrada (proprietários) e os demais possuíam carta de emprego, que possuem registro em cartório. (SIE)<sup>8</sup>

Identifica-se que em alusão a variável acima o Programa Monitoramento eletrônico apresenta dados mais significativos. Os altos índices de empregabilidade e de inclusão produtiva podem propiciar ao sujeito restrito de liberdade condições adequadas para a reestruturação de sua vida em liberdade, desencadeando um possível afastamento da prática delitual.

Destarte, em citação ao número de pessoas que recebe acompanhamento sócio assistencial junto ao Programa Monitoramento Eletrônico e junto ao Instituto

---

<sup>7</sup> O Acompanhamento Socioassistencial que ocorre junto aos estabelecimentos prisionais visam promover as assistências previstas na Lei de Execuções Penais (Lei 7240 de 1984), sendo tais: Assistência Material, Assistência à Saúde, Assistência Jurídica, Assistência Educacional, Assistência Social, Assistência Religiosa. Conforme preconizado no Artº 25 da citada Lei, “a assistência ao egresso consiste na orientação e apoio para reintegrá-lo à vida em liberdade”. Habitualmente, a promoção de tais assistências é mediada pelos profissionais técnicos (psicólogos, assistentes sociais e advogados), bem como, pelos profissionais da segurança (agentes penitenciários e agentes penitenciários administrativos).

<sup>8</sup> Segundo Informações do Entrevistado (a).

Penal de Passo Fundo, observou-se que os atendimentos aos sujeitos monitorados possui maior abrangência. As pessoas privadas de liberdade junto ao IPPF recebem atendimentos sócio assistenciais quando solicitam, contudo, conforme esboçado pela entrevistada, tais interações ocorrem com menor frequência dado ao amplo contingente carcerário e a reduzida equipe técnica e de segurança atuante na instituição. Conforme dados coletados sobre o programa monitoramento:

Todos passaram por atendimento psicossocial para entrevista de triagem e orientações sobre o monitoramento eletrônico. Além de encaminhamentos para rede de atendimento socioassistencial do município (saúde, CAPs AD, CRAS, SEMCAS) e encaminhamento para confecção de documentos. (SIE)<sup>9</sup>

O acompanhamento dos monitorados efetiva-se devido as prerrogativas legais que exigem sua realização como critério para permanência no programa. Desta forma, depreende-se que os sujeitos monitorados, em detrimento dos privados de liberdade junto ao IPPF, possuem o acompanhamento cabível com vistas a seu retorno a vida em liberdade.

Os pontos acima elencados que representam o indicador de produto “Condições de inserção social”, não conseguem, nem tampouco almejam, representar a totalidade da discussão acerca da categoria “Inserção Social”, a qual apresentaria minimamente outras inúmeras variáveis. Contudo, a presente problematização partiu de dados iniciais depreendidos do recente programa Monitoramento Eletrônico, sempre os associando aos dados do Instituto Penal de Passo Fundo, visto que o supracitado programa apresenta-se como uma alternativa à privação de liberdade junto ao Instituto Penal de Passo Fundo.

A partir dos dados acima expostos, pode-se traçar um parâmetro inicial acerca da viabilidade do programa monitoramento eletrônico, bem como, acerca da inserção social dos monitorados. Em referência a viabilidade do programa, observa-se que o mesmo torna-se financeiramente mais viável, visto as diminutas requisições de investimento público. Ademais, encontra-se em fase de implantação e aprimoramento, fato que justifica o menores índices de inclusos se comparados ao regime de privação junto ao IPPF. No tocante as fugas e evasões do

---

<sup>9</sup> Segundo informações do entrevistado (a)

sistema, ambas modalidades de cumprimento de pena apresentam dados semelhantes.

Destarte, em referência ao indicador “inserção social”, observa-se que a vinculação empregatícia dos sujeitos inclusos no programa monitoramento eletrônico, por se tratar de uma obrigatoriedade, apresenta índices positivos. Ademais, em referência a oferta de acompanhamento sócio assistencial com vistas ao auxílio na reestruturação da vida em liberdade, tal prática ocorre com maior efetividade junto ao programa do monitoramento. Sob tais prismas, torna-se relevante destacar a compreensão do presente estudo, assim sendo, a partir dos dados iniciais apresentados depreende-se que o programa monitoramento eletrônico apresenta viabilidade para sua implementação enquanto uma alternativa as penas privativas de liberdade nos regimes semiaberto e aberto. Para além de apresentar dados orçamentários e fomentadores de segurança social relevantes, o referido programa contribui em alguns aspectos da integração social do sujeito monitorado. A permanência dos sujeitos monitorados junto as suas redes de sociabilidade, família e comunidade, no ambiente extramuros, facilita seu processo de reinserção social, endossando reflexos menos deletérios do que os acarretados pela privação de liberdade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se que a atuação do Poder Público, mais o que nunca, faz-se condicionada as demandas e interesses socialmente latentes, ou seja, o processamento de inputs e withiputs resultam em outputs, ou seja, nas políticas públicas. A implementação de tais políticas fazem-se atreladas a noção de eficiência efetividade e eficácia, com vistas ao pleno atendimento das demanda sociais. É nesta arena de disputa e de atuação do setor público, que ações inovadoras junto a Política de Segurança Pública se implementam.

Sob tal égide, depreende-se que o Programa Monitoramento Eletrônico alcança alguns de seus objetivos iniciais, tal como: diminuir a superlotação dos estabelecimentos prisionais, diminuir o custo do preso ao Estado e aumentar a vigilância do mesmo. Ademais, atua como ferramenta que possibilita o maior convívio com a família, pois sua prisão passará a ser domiciliar, bem como, observa-se o afastamento dos mesmos do ambiente precário do cárcere. Ao avaliarmos os dados provindos do estudo sob luz da análise dos indicadores de insumo denominado Viabilidade do Programa Monitoramento Eletrônico e Indicador de Produto referente as Condições de Inserção Social do sujeito monitorado, identifica-se que o referido programa propicia condições mais adequadas a integração social do monitorado do que o mero cerceamento de sua liberdade. Ademais, tal atinge a viabilidade de aplicação ao mostra-se menos dispendioso aos cofres públicos, bem como, ao apresentar dados semelhantes ao da privação institucional no tocante a fugas.

Salienta-se que o Programa Monitoramento Eletrônico, na cidade de Passo Fundo/RS possui caráter recente, sua implantação, aprimoramento e alargamento de sua abrangência ocorre paulatinamente. Neste sentido, estudos posteriores com relação a viabilidade do programa e a inserção social de seus monitorados, devem ser contemplados para que dados efetivos sejam encontrados. As análises aqui propostas apresentam caráter preliminar, e delinearam-se mediante a oferta dos dados disponíveis, tendo enfrentado inclusive, a inexistência de alguns dados específicos.



## REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. Tradução de Luis Antero e Augusto Pinheiro. 5 Ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Diretrizes Básicas de Política Criminal e Penitenciária. Brasília: CNPCP, 2005. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9614C8C-C25C-4BF3-}>> Acesso em 26 de fevereiro de 2015.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília – Distrito Federal. 2015. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/noticia/3486-dados-ineditos-do-cnmp-sobre-sistema-prisonal>> Acesso em 10 de março de 2015.

BRASIL. Constituição Estadual do Estado do Rio Grande do Sul. Assembléia Legislativa, 1989. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Constitui%C3%A7%C3%A3oEstadual/tabid/3683/Default.aspx>> Acesso em 15 de março de 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em 20 de março de 2015

BRASIL. Lei Execução Penal. 1984. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm)> Acesso em 10 de fevereiro de 2015.

BRASIL. Superintendência dos Serviços Penitenciários [Internet]. Porto Alegre: Procergs. Disponível em: <<http://www.susepe.rs.gov.br/capa.php>> Acesso em 15 de abril de 2015.

BRASIL. Sistema Único de Segurança Pública. 2012. Disponível em: <<portal.mj.gov.br/.../MJ3F6F0588ITEMID431E6CD55A794327BCAA9E>> Acesso em 15 de março de 2015

COAN, Marival. Sistemas e Políticas Públicas. 2º Ed. Florianópolis: Publicações do IF-SC, 2011.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir: o nascimento da prisão. Editora Vozes: Petrópolis, 1987.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira. A família no direito penal. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2000

GOFFMAN, Erving. Manicômios, prisões e conventos. São Paulo: Perspectiva, 2010.

GOFFMAN, Erving. Estigma- Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores Sociais no Brasil: Conceitos, Fontes de dados e Aplicações. 3º Ed. Campinas/SP: Editora Alínea, 2006.

LOBOSO, Fábio. Prisionização: Múltiplos aspectos da assimilação prisional. Disponível em < <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/handle/123456789/985>> Acesso em 20 de janeiro de 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)> Acesso em 23 de março de 2014

PEREIRA, José Matias. Governança no Setor Público. São Paulo: Atlas, 2010.

RUA, Maria da Graça. Políticas Públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2009.

SAÁDI, Luciana; PICKERING, Viviane Leal; NEGRELLI, Andréia Maria. O Papel do Estado no Sistema Prisional. In: SCHNEIDER, Rodolfo Herberto (Org.) Abordagens Atuais em Segurança Pública. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011.

UE Tecnologia. Brasília - Distrito Federal: Solute. 2015. Disponível em: < <http://www.uetecnologia.com.br/> > Acesso em 17 de abril de 2015.

## APÊNDICE

- Apêndice I – Formulário de Entrevista – Servidores Penitenciários Monitoramento Eletrônico

- 1) O que é o programa do monitoramento eletrônico?
- 2) Quais os objetivos do programa do monitoramento eletrônico?
- 3) Quais as ações socioassistenciais desenvolvidas pelo programa do monitoramento eletrônico?
- 4) Quantos sujeitos restritos de liberdade vincularam-se ao programa monitoramento eletrônico no 2º semestre (agosto a dezembro) de 2014?
- 5) Quantos destes sujeitos possuíam vinculação laboral formal?
- 6) Quantos deles receberam atendimentos socioassistenciais junto a equipe do programa de monitoramento eletrônico?
- 7) Quantas fugas foram empreendidas neste período junto ao programa do monitoramento eletrônico?
- 8) Quantas fugas foram empreendidas neste período junto ao semi aberto do Instituto Penal de Passo Fundo / semi aberto?
- 9) Quantos sujeitos restritos de liberdade reincidiram em delitos durante sua permanência no programa do monitoramento eletrônico?
- 10) Quantos sujeitos restritos de liberdade reincidiram em delitos durante sua permanência no Instituto Penal de Passo Fundo / semi aberto?

