

ELEMENTOS DA GOVERNABILIDADE NOS CENTROS MEXICANOS DE REINserÇÃO SOCIAL

Elements of governability in social reintegration mexican centers

Anayely Mandujano Montoya¹

SUMÁRIO

Introdução. 1. Conceção da governabilidade. 2. Crise de governabilidade nos centros de Reinserção Social. 3. Elementos da governabilidade. 3.1 Estados de Direito. 3.1.a Cumprimento das normas. 3.1.b Confiança nas regras e na autoridade. 3.2 Eficácias do governo. 3.2.a. Controle eficaz dos centros de detenção. 3.2.b. Qualidade regulatória. 3.3 Controles da corrupção. 3.3.a. Percepção do nível de corrupção. 3.4 Estabilidade e ausência de violência. 3.4.a. Percepção do nível de conflito interno ou violência nas prisões. 3.4.b. Percepção de segurança. 3.5 Voz e prestação de contas. 3.5.a. Respeito e exercício dos direitos humanos. 3.5.b. Prestação de contas. Conclusão. Referências.

RESUMO

Na cadeia de segurança pública há um elo que está pendente em muitos países do mundo, a reinserção social, um sistema que tem reagido com respostas imediatas às situações que surgem, sem que elas respondam em substância à crise penitenciária que em muitas instituições tem sido evidenciada por meio da violência. No aparador de um sistema que exige uma transformação em direção à governabilidade, os centros de Reinserção Social exigem respostas não apenas de forma, mas de substância, a fim de estabelecer os elementos que implicam a governabilidade penitenciária e, em seguida, estabelecer os mecanismos para uma efetiva reinserção social penitenciária. Portanto, neste artigo abordaremos o exemplo dos centros mexicanos de Reintegração Social e os elementos necessários para a governança carcerária.

Palavras-chave: Governabilidade. Reinserção social. Penitenciário. Pessoas privadas de liberdade. Crise penitenciária.

ABSTRACT

In public security there is a very important link which is currently pending in many countries judiciaries systems around the world, social reintegration, a system that has neglected this population in the penitentiary system that imposed itself with violence and not concentrating to search for adequate answers, in contrast to a positive response from reintegrated ex-felons into society. In a failed system where a transformation aimed at governance prevails, the Social Reintegration Centers demand complex answers to establish the elements that carry to penitentiary governance, to set up subsequently mechanisms for an effective penitentiary social reintegration. For this reason, in this article will address of the Mexican Centers for Social Reintegration and the necessary elements for prison governability.

Keywords: Governability. Social reintegration. Penitentiary. Persons deprived of liberty. Penitentiary crisis.

¹ Doutora em ciências políticas e mestra em criminologia pela Universidad Autónoma de Nuevo León, no México, realizou pesquisas e apresentou-se em congressos sobre questões relacionadas à Administração Pública e Segurança Pública, é docente na faculdade de Direito e Criminologia na Universidad Autónoma de Nuevo León, no México, é membra do Sistema Nacional de Pesquisadores nível candidato.

INTRODUÇÃO

Muitas vezes ouvimos o termo “autogoverno” para se referir às pessoas privadas de liberdade nos centros de Reinserção Social, sem analisar a fundo o conceito de governança.

Esse artigo, se referirá a pessoas privadas de liberdade (PPL) como aquelas que, por sua condição jurídica, estão internadas em um Centro de Reinserção Social; todas essas instituições serão referidas como o Sistema Penitenciário.

Por outro lado, entenderemos por centros de Reinserção Social, as instituições em que estão aquelas pessoas que, pelo mandado judicial devam ser internadas como medida de precaução, privando-as de liberdade, seja porque a autoridade judicial as considera responsáveis pela prática de um crime e têm uma medida sancionatória a cumprir ou porque estão em um processo e o juiz analisa que há uma probabilidade de dificultá-lo ou até mesmo fugir para não enfrentar sua responsabilidade, colocando em risco a segurança da vítima ou da sociedade e, como consequência, ordena a privação de liberdade.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos das pessoas privadas de liberdade na América assinala que as principais deficiências do Sistema Prisional são: superlotação e superpopulação; condições lamentáveis da internação, tanto materiais, como aquelas na ausência de serviços básicos; níveis de violência e a falta de controle efetivo pelas autoridades; a tortura; uso excessivo da força dos elementos de segurança nos centros penitenciários; uso excessivo da prisão preventiva, levando à superlotação da prisão; ausência das medidas adequadas para a proteção de grupos vulneráveis; ausência de programas educacionais e trabalhistas; falta de transparência nos mecanismos de acesso a esses programas e na gestão penitenciária².

Sobre o México e seus números, de acordo com o Censo Nacional do governo, Segurança Pública e Sistema Prisional do Estado 2017 do Inegi³ para o fechamento do ano de 2016, 190.175 pessoas estiveram reclusas em 322 centros privativos de liberdade – dos quais 267 são para adultos – com um espaço total para 170.785 pessoas privadas de liberdade, o que mostra uma superpopulação prisional que gera outros problemas nos centros de Reinserção Social, como: corrupção, violência prisional e, por fim, controle ineficaz das autoridades. No entanto, a diferença com o ano de 2015⁴, quando houve 254.705 pessoas privadas de liberdade, nos permite analisar que não se

² COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Informe Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011**. México: CIDH, 2011. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/pp12011esp.pdf>>.

³ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. **Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales**. México: INEGI, 2017. Disponível em: <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2017/>>.

⁴ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. **La situación de la sobrepoblación en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana debe atenderse de manera integral por los tres poderes de la Unión**. México: CNDH, 2015. Disponível em: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2015/Com_2015_310.pdf>.

cumpra com a premissa de que quanto menor o número de sujeitos privados de liberdade, maior o controle da autoridade nos centros de Reinserção Social.

Dizem que a superlotação nas prisões existe quando o número de pessoas privadas de liberdade excede os espaços disponíveis no Sistema Penitenciário em análise. A Comissão Nacional de Direitos Humanos – CNDH observou que no México a superlotação de prisões nos centros de Reinserção Social “é o problema que, enquanto não for resolvido, tornará inútil ou, pelo menos, limitará seriamente os esforços que são feitos em outras áreas penitenciárias”⁵. Miguel Carbonell⁶ destacou que em 2013 havia no México 242.754 reclusos num espaço para 195.278 pessoas, e em 2015 já havia 254.705 pessoas privadas de liberdade nos 420 centros de Reinserção Social do país⁷. No entanto, nos anos subsequentes houve uma diminuição desses números, porém não reduziu a quantidade de problemas. As brigas, tumultos e homicídios que ocorreram nos últimos anos e o aumento da violência e frequência mostram uma crise penitenciária. Rogelio Barba afirmou que, desde 2008, “o sistema de justiça criminal no México está em crise, derivado da falta de uma política criminal e técnica legislativa adequada”⁸.

De tal forma que é essencial que a administração penitenciária evolua para transformar não apenas os estabelecimentos penais, mas todo o contexto jurídico, institucional e de recursos que permite modernizar os esquemas da administração e execução das sentenças e, assim, conseguir ser “de fato” a Instituição necessária para alcançar a reintegração social das pessoas privadas de liberdade.

1. CONCEPÇÃO DA GOVERNABILIDADE

É interessante, ao falar sobre questões do Sistema Penitenciário, escutar conceitos como autogoverno, crise na governabilidade, ingovernabilidade etc. No entanto, antes de fazer tal afirmação, é necessário explicar o conceito de governabilidade.

Briones⁹ alude que essa governabilidade é uma condição social em que a relação entre o Estado, atores políticos e sociedade civil permite que o governo cumpra efetivamente

⁵ CARRANZA, Elias. **Sobrepoblación penitenciaria en América Latina y el Caribe: Situación y respuestas posibles**. In: E. Carranza (coord.), *Justicia Penal y Sobrepoblación Penitenciaria. Respuestas posibles* (p.11). México: Editorial Siglo XXI, 2001.

⁶ CARBONELL, Miguel. Informe la Cárcel en México ¿Para qué?. **Cuaderno Mensual de Información Estadística del Sistema Penitenciario Nacional**. México: Secretaría de Gobernación, p.1, 2013. .

⁷ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. **La situación de la sobrepoblación en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana debe atenderse de manera integral por los tres poderes de la Unión**. México: CNDH, 2015. Disponível em: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2015/Com_2015_310.pdf>.

⁸ BARBA, Rogelio. (2008) **Política de despenalización como medio eficaz para una justicia penal justa**. México: Prolegénos-Derechos y Valores. vol.11, n.21, p. 81-88, 2008.

⁹ BRIONES, Carlos. **Dinámica Socioeconómica y Gobernabilidad: La Administración Cristiani**. San Salvador: Editorial Flasco, 1994.

e legitimamente suas políticas. Pierre se refere “à coordenação sustentada e coerente entre uma variedade de atores com diferentes finalidades e objetivos, assim como atores políticos e instituições, interesses corporativos, sociedade civil”¹⁰. Além disso, governabilidade é um conceito sobre formas de poder e autoridade, padrões de relacionamentos, direitos e obrigações que podem tipificar uma forma particular de governo, de acordo com o pensamento de Newman¹¹. Norberto Bobbio¹² dizia “assegurar a estabilidade do poder”.

Atul Kohli¹³ concebe a governabilidade como:

a capacidade do Estado para governar e declara os principais fatores que afetam a governança: a) presença ou ausência de coalizões políticas fortes e duradouras; b) a eficácia ou ineficácia da ação governamental; e c) a capacidade ou incapacidade do sistema político para resolver conflitos sem recorrer à violência.

Esse último tópico chama a atenção, pois, ao transferi-lo para os centros de Reinserção Social, nos encontramos com um dilema, o Estado atinge atualmente os objetivos de controle e ordem sem o uso da violência ou se recorre a ela como consequência da ausência de governabilidade.

Angel Flisfisch¹⁴ faz alusão à governabilidade como “a qualidade do desempenho, considerando a oportunidade, eficácia, aceitação social, eficiência e coerência de suas decisões”.

Xabier Arbós e Salvador Giner¹⁵ assinalam como:

a qualidade de uma comunidade política segundo a qual suas instituições atuam efetivamente dentro do seu espaço de maneira considerada legítima pelos cidadãos, permitindo o livre exercício da vontade política do poder executivo através da obediência cívica do povo.

Existe um conceito que é importante considerar para entender a governabilidade. O conceito de liderança refere-se à capacidade do governo de exercer o controle sobre os assuntos públicos e a sociedade. Rhodes¹⁶ também se refere à capacidade de dirigir como um

¹⁰ PIERRE, Jon. **Introduction. Debating Governance. Authority, Steering and Democracy.** New York: Oxford University Press, p. 1-10, 2000.

¹¹ NEWMAN, Janet. **Modernising Governance. New Labour, Policy and Society.** London: Sage Publication, 2001.

¹² BOBBIO, Norberto . **La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político:** 1976. México: FCE, 1989.

¹³ KOHLI, Atul. **Democracy and Discontent: India's Growing Crisis of Governability** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

¹⁴ FLISFISCH, Ángel. Governabilidad y consolidación democrática, **Revista Mexicana de Sociología**, México, nº.3, 1987.

¹⁵ ARBOS, Xavier, GINER, Salvador. **La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial.** Madrid: Siglo XXI, 1993.

¹⁶ RHODES, Rod. **Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability.** Buckingham: Open University Press, 1997.

“processo de configuração padrão”. Newman¹⁷, por sua vez, considera isso uma “estratégia para coordenar o desenvolvimento da elaboração e execução de políticas públicas e sociais”.

A partir de então, a governabilidade foi entendida como a distância entre as demandas sociais e a capacidade das instituições públicas de satisfazê-las, assim como a capacidade das instituições públicas de acurar os desafios, sejam eles obstáculos ou oportunidades.

De tal maneira que governabilidade refere-se às condições sociais necessárias para que essa racionalidade do poder seja executada de modo eficaz, legítimo e com apoio do cidadão, no entanto, a autoridade não é legitimada pelo cumprimento das leis formais, senão justamente pela maneira como são usadas e implementadas. Para que os governos sejam legítimos, eles precisam ser eficazes e ter vontade política de enfrentar ou resolver completamente os problemas que surgem, ou seja, apenas um bom governo pode torná-los legítimos.

Portanto, a tendência da governabilidade trata-se da estabilidade institucional, a resolução de demandas, satisfação de interesses, resolução de conflitos, o que leva ao reconhecimento universal de uma autoridade pública, ou seja, o processo que cria e resolve problemas.

2. CRISE DE GOVERNABILIDADE NOS CENTROS DE REINSERÇÃO SOCIAL

É curioso que o conceito de governabilidade tenha sua origem em uma teoria da ingovernabilidade em primeira instância, talvez, porque um fenômeno é mais facilmente visível quando o equilíbrio não é mantido. Ao falar da governabilidade nos centros de Reinserção Social, refere-se à relação entre as autoridades e as pessoas privadas de liberdade que permite que a autoridade cumpra de maneira efetiva e legítima os objetivos das Instituições e os processos que aí ocorrem.

Kooiman¹⁸ assinala em sua classificação de governabilidade que:

“autogovernabilidade” é a capacidade das entidades sociais de fornecer os meios necessários para desenvolver e manter sua própria identidade e mostrar um grau relativamente alto de autonomia sociopolítica.

Portanto, não usamos o conceito de autogoverno para definir o poder ou controle que as pessoas privadas de liberdade têm, pois isso indicaria que a Instituição é sustentável em si mesma legitimamente com o apoio das pessoas privadas de liberdade, de tal maneira que o conceito que abordaremos será “ingovernabilidade ou ausência de governabilidade”.

¹⁷ NEWMAN, Janet. **Modernising Governance. New Labour, Policy and Society**. London: Sage Publication, 2001.

¹⁸ KOOIMAN, Jan. **Governing as Governance**. London: Sage Publication, 2003.

Os autores Bobbio, Matteucci e Pasquino¹⁹ ressaltam que a ingovernabilidade é “a soma do enfraquecimento da efetividade do governo simultaneamente ao enfraquecimento do consenso cidadão, onde a demanda é fácil e a resposta é difícil”.

Huntington²⁰ explica a ingovernabilidade como o produto de uma sobrecarga das demandas às quais o Estado responde com a expansão de seus serviços e sua intervenção, causando inevitavelmente uma crise, deslegitimando a autoridade e perdendo a confiança na liderança da instituição, porque, bem como mencionamos anteriormente, uma vertente da governança é a legitimidade.

É dizer que a tendência é ter aquelas condições que garantam o exercício do poder pela autoridade em relação às pessoas privadas de liberdade, sem risco excessivo de se tornar violentamente desarticulado, deve ser aceita a existência de certas condições que preservem um mínimo de coerência, o que, por sua vez, permite legitimar a autoridade e a Instituição.

É então que a ingovernabilidade se refere a uma situação disfuncional, onde se dificulta a atividade e a capacidade por parte das autoridades sobre os centros de Reinserção Social. Em contrapartida, a governabilidade leva de maneira inerente e apartada a ela os elementos da eficiência, legitimidade e o apoio social, pois a autoridade atua efetivamente dentro de seu espaço de um jeito considerado legítimo pelos cidadãos.

Para esclarecer a causa da ingovernabilidade nos centros de Reinserção Social evocamos a Rhodes²¹, quem considera que isso se deve a um vazio do Estado, que gerou um Estado fragmentado difícil de organizar e controlar, derivado da ausência de autoridade institucional. Nesse sentido, Hirst²² afirma que, para que a governabilidade seja bem-sucedida, é necessário fixar uma estrutura institucional, caso contrário “as lacunas na governabilidade e a falta de coordenação entre os níveis de governabilidade afetarão seriamente a eficiência dos organismos governamentais”, evidenciando um sistema penitenciário falhado e vulnerável.

Antonio Camou²³ refere que existem ameaças direcionadas à governabilidade decorrentes da exclusão, as defasagens sociais e impossibilidade de acessar uma vida decente, maior capacidade de adaptação e maior flexibilidade institucional.

É então que, quando nos referimos a uma crise de governabilidade, nos referimos à incapacidade das instituições de assumir e processar o conflito, a ausência

¹⁹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. 13ª ed. **Diccionario de Política**. México: Editorial Siglo XXI, 2002.

²⁰ HUNTINGTON, Samuel. **The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

²¹ RHODES, Rod. **Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability**. Buckingham: Open University Press, 1997.

²² HIRST, Paul. **Democracy and Governance**. En J. Pierre (ed.) **Debating Governance. Authority, Steering and Democracy**. New York: Oxford University Press, pp. 13-35, 2000.

²³ CAMOU, Antonio. **Gobernabilidad y Democracia. Cuadernos del Instituto Federal Electoral**. México: 1995.

de governabilidade deriva, então, da incapacidade das instituições de resolver a interação dos atores em conflito, se apresenta uma instabilidade, uma desordem ou há um colapso regulatório que leva à perda de confiança e, portanto, à perda de legitimidade da instituição.

De tal maneira que, para a construção de políticas penitenciárias e o desenvolvimento penitenciário, deve haver governabilidade. Se houver uma ausência nos centros de Reinscrição Social, a realização dos objetivos pela autoridade não será possível e ocorrerá a criminalidade dentro das instituições.

É então que a governabilidade nos centros de Reinscrição Social exige uma nova fonte de legitimidade, apoiada pelas demandas da maioria, em sua livre participação, as quais buscam que suas deficiências elementares comecem a ser atendidas e satisfeitas, a respeito às normas constitucionais, uma clareza absoluta na gestão de recursos, o controle do cidadão, um bom gerenciamento público (regulamentado, transparente, público, honesto) e a reforma das instituições para torná-las mais eficazes, além de partir da premissa inerente de reformar a sociedade para conscientizar o cidadão.

Portanto, é transcendente assumir governabilidade a partir de uma concepção endógena no interior das instituições e uma concepção exógena, promovendo políticas sociais com melhores resultados para evitar crises de governabilidade nos centros de Reinscrição Social.

3. ELEMENTOS DA GOVERNABILIDADE

A governabilidade é um tópico que implica, em primeira instância, a legitimidade das instituições e, em segunda, a efetividade entendida como a capacidade de um regime para encontrar soluções aos problemas, ou seja, “a idoneidade das políticas desenhadas pelo Governo para reduzir ao mínimo o conflito”²⁴. No entanto, ao transferir a governabilidade para os centros de Reinscrição Social, também estamos nos referindo ao excesso de demandas no sistema, que, na verdade, é insuficiente para cobrir pelo menos os serviços básicos.

O próprio Alcântara²⁵ menciona quatro notas gerais que caracterizam uma situação de ingovernabilidade, por sua vez, interpretamos no contexto prisional como elas são:

- 1) A falta de disciplina manifestada nos esforços feitos com métodos violentos, ilegais ou anômalos nas instituições;

²⁴ ALCÁNTARA, Manuel. **Governabilidad y democracia. Gobernabilidad, crisis y cambio**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, 1994. .

²⁵ *Ibidem*, p. 17.

- 2) a instabilidade em relação ao fracasso dos reclusos ou à autoridade em preservar suas posições de dominação;
- 3) a ineficácia, entendida como a diminuição da capacidade da autoridade para atingir os objetivos desejados; e
- 4) ilegalidade, ou seja, os esforços enviados pelos possuidores de um poder de alto nível para fugir das restrições legais e constitucionais em busca de vantagens e até de sua própria sobrevivência.

Existem elementos que aumentam a complexa crise dos centros de Reinserção Social: corrupção e ausência de governabilidade; porque a demanda e o orçamento limitado destinado gera um contexto de escassez, o que resulta em um confronto por espaços e serviços básicos, que, de acordo com os padrões mínimos devem ser fornecidos de maneira plena, transparente e livre para os presos²⁶. No México, por exemplo, entre 2010 e maio de 2013, houve 269 incidentes no número total de centros penitenciários no país, dos quais 41,3% foram brigas, 11,5% escaparam e 3% tumultos²⁷.

Os dados acima indicam que os centros de Reinserção Social do México têm importantes deficiências organizacionais e graves deficiências funcionais. Como resultado de “sua saturação e superpopulação, as estruturas de reinserção talvez sejam um dos focos da corrupção que exigem mais atenção nos processos de segurança pública e nos protocolos de desempenho dos centros penitenciários”²⁸.

O Sistema Penitenciário precisa evoluir com o objetivo de alcançar a reinserção social, isto é, reintegrar o criminoso à sociedade de maneira produtiva e positiva, no entanto, como a infraestrutura dos centros de Reinserção Social foi excedida, os recursos humanos e materiais são quantitativamente deficientes, a diferença qualitativa no perfil dos presos federais e com os do foro comum criam o risco de que os presos desenvolvam habilidades e contatos para cometer outros crimes de alto impacto, isto é, contaminação criminogênica, limitando bastante o trabalho penitenciário.

Echeberria²⁹ estabelece por meio de indicadores institucionais alguns que são frequentemente utilizados; por exemplo, os indicadores de *input*, *output* o *outcome*;

²⁶ ZEPEDA, Guillermo. **Situación y desafíos del Sistema Penitenciario Mexicano**. México: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C., 2013. Disponível em: <<http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/El-Sistema-Penitenciario-Mexicano-GZEPEDAL-2013.pdf>>.

²⁷ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. **Estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional**, México: SEGOB, 2013. Disponível em: <<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/365162//archivo/>>.

²⁸ PATIÑO, José Patricio. **Nuevo Modelo de Administración Penitenciaria**. México: Editorial Porrúa, 2010.

²⁹ ECHEBERRIA, Koldo. **Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad**. Madrid, España: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España 2-5 Nov, 2004.

no caso dos indicadores de *input* (insumos), eles medem a dotação de recursos das instituições e usam uma metodologia baseada em dados objetivos. Eles tendem a ser mais específicos, transparentes, replicáveis e politicamente aceitáveis.

Os indicadores de *output* (produtos) medem o volume de produtos-serviços gerados pelas políticas de uma instituição ou grupos de instituições (serviços executados, eficiência e qualidade no processamento de casos etc.); enquanto os indicadores de *outcome* (resultados) vão um passo além, identificando o impacto dessas ações em relação aos efeitos desejados na sociedade. Eles tendem a ser relativamente específicos, transparentes, replicáveis e precisos. Os indicadores de *outcome* são ainda mais indiretos, pois é necessário observar a incidência de fatores exógenos no resultado.

No entanto, os indicadores de desempenho (eficácia, eficiência, qualidade e economia) avaliam a qualidade de regras específicas e/ou sua aplicação com base no bom desempenho. Sua metodologia é baseada em dados, objetivos e subjetivos (opinião de especialistas e pesquisas). Os indicadores se dirigem diretamente a avaliar a chamada “caixa-preta”, aplicável aos centros de Reinserção Social, de tal maneira que a avaliação por meio de indicadores sempre nos permitirá identificar os elementos de governabilidade que devem ser abordados.

No caso dos centros de Reinserção Social no México, o Diagnóstico Nacional de Supervisão Penitenciária (DNSP) considera que as deficiências nessas instituições se baseiam na classificação criminológica dos reclusos, assim como a falta de separação entre o acusado e o condenado em áreas comuns são fatores que reduzem a efetividade da reintegração social do preso. O ex-presidente da CNDH no México, dr. Raul Plascencia Villanueva, destacou que “a repetida falta de pessoal de segurança nas prisões é a insegurança constante e promove a insegurança e o ‘autogoverno’ dos presos”.³⁰

Por outro lado, para o Banco Mundial, organização internacional das Nações Unidas (ONU) composta por 187 países, e instituição que gera apoio técnico e financeiro para países em desenvolvimento no mundo inteiro, os principais objetivos são reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento. Atualmente, desenvolve indicadores de governabilidade, uma vez que em seus estudos considera que mais da metade da população mundial expressa sua desconfiança nas instituições governamentais, subtraindo credibilidade e, portanto, legitimidade.

Por tanto, o Departamento de Práticas Mundiais de Bom Governo presta apoio aos países a fim de consolidar instituições responsáveis, competentes, abertas, eficientes e inclusivas, com base nas pesquisas realizadas nesse sentido.

³⁰ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. **Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Nuevo León: Personas privadas de la libertad**. México:CNDH, 2013. Disponível em <http://www.cedhnl.org.mx/imagenes/publicacionesespeciales/Informe2014_SituacionDHen_NLPersonasPrivadasDeLibertad.PDF>.

De fato, a segurança pública é um elemento fundamental para a governabilidade, uma vez que o relatório mundial³¹ faz referência à segurança como uma condição necessária para o desenvolvimento. Em 2015, a violência registrou um custo para a economia mundial de USD 14,3 bilhões, ou 13,4% do produto interno bruto (PIB) mundial, e esse custo aumentou mais de 15% desde o ano 2008.

De tal maneira que os países que desfrutam de instituições consolidadas tendem ao desenvolvimento porque são capazes de promover um ambiente que favorece a participação do setor privado e aumenta a confiança dos cidadãos. Essa relação de confiança se estabelece quando os cidadãos participam do processo de tomada de decisão e sabem que são ouvidos, gerando participação e, portanto, um senso de corresponsabilidade que conseqüentemente legitima as instituições; o mesmo acontece com as pessoas privadas de liberdade.

Pelo anterior, desenvolvemos uma série de indicadores aplicáveis aos Centros de Reinserção Social na análise da governança institucional.



Imagem 1. Elementos da governabilidade.

Fonte: elaboração própria.

³¹ BANCO MUNDIAL. **Mejorar la gobernanza es fundamental para garantizar un crecimiento equitativo en los países en desarrollo.** Washington: BM, 2017. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries>>

3.1. Estados de Direito. O cumprimento das normas atuais tanto dos funcionários como das pessoas privadas de liberdade.

Os cidadãos aspiram a alcançar o Estado de Direito, em que as normas são aplicadas indistintamente e até mesmo para as autoridades, isso por si só é uma norma na qual a lei se torna em princípios compartilhados pela sociedade. Para o Estado de Direito é necessário primeiro entender o papel da lei. Não somente importa a lei no papel, senão também fortalecer esse.

3.1.a. Cumprimento das normas: nível de cumprimento dos regulamentos em vigor, com adesão aos direitos humanos do pessoal que ali trabalha e dos que são privados de liberdade.

Por si sós, em regime fechado, as normas devem prevalecer, a conformidade com as regras estabelecidas pela autoridade deve ser visível, a fim de alcançar o controle interno. E então que devemos divulgar e fazer um conhecimento geral dos regulamentos e garantir sua conformidade.

Se houver iniquidade na aplicação das normas, ficará visível que não há Estado de Direito, a lei do mais apto prevalece com um senso de sobrevivência que, em um ambiente sem governabilidade, influencia negativamente a conduta dos PPLs e os torna vulneráveis. O cumprimento de padrões sem distinção promoverá a equidade entre as pessoas privadas de liberdade e melhorará a legitimidade não apenas da autoridade, mas de toda a Instituição.

3.1.b. Confiança nas regras e na autoridade: o grau de confiança nas regras e a autoridade no interior da Instituição Privativa de Liberdade.

Uma vez que sejam estabelecidas e cumpridas as normas, melhorará o nível de confiança nas regras e na autoridade, isso representa um grande desafio devido ao baixo nível de confiança dos cidadãos no Sistema Penitenciário.

Na situação em que a autoridade agiu como corresponsável pela ausência de governabilidade por ação ou omissão, é difícil recuperar a confiança nas regras e na autoridade, credibilidade e legitimidade das pessoas privadas de liberdade em relação à Instituição e às autoridades.

Nesse elemento, é importante considerar o papel do guarda da prisão, pois será importante repensar a importância do perfil ideal para o trabalho que está sendo feito, o treinamento doutrinário e as competências, bem como a plena convicção da reinserção social, de tal maneira que se consolide como uma autoridade que deve ser acompanhada pela dignidade do trabalho prisional.

De tal maneira que um senso de coerência em sentido bilateral será importante, isto é, da autoridade para as pessoas privadas de liberdade e do sistema diante dos trabalhadores da penitenciária.

3.2. Eficácias do governo: incluem o cumprimento de objetivos, as competências dos funcionários públicos, a credibilidade na instituição e a legitimidade institucional.

3.2.a. Controle eficaz dos centros de detenção: percepção de pessoas privadas de liberdade sob o controle efetivo da autoridade.

O controle interno é um elemento que representa um grande desafio para as autoridades penitenciárias, o regime penitenciário desempenha um papel importante. O controle interno é outro elemento que muitas vezes é confundido com governabilidade, mas é apenas um de seus elementos.

Quando o regime penitenciário é cumprido e o controle interno é mantido, as possibilidades de violência penitenciária são reduzidas, favorecendo a percepção de segurança.

3.2.b. Qualidade regulatória: nível de capacidade da autoridade para formular e implementar políticas e regulamentos que permitam e promovam o desenvolvimento.

A qualidade regulatória é um elemento importante para o desenvolvimento penitenciário, uma vez que responde às ações implementadas ou às boas práticas direcionadas para a melhoria contínua. No entanto, primeiro, o acesso a serviços básicos, como alimentos, serviços médicos etc., deve ser garantido para migrar para uma qualidade regulatória.

3.3. Controles da corrupção: percepção do nível de Poder Público exercido para lucro privado.

3.3.a. Percepção do nível de corrupção: nível de corrupção percebido pelas pessoas privadas de liberdade em razão do uso indevido do poder de uma autoridade ou quando se permite atos contrários à lei nos centros de Reinserção Social.

Em um sistema fechado como os centros de Reinserção Social, os serviços tornam-se escassos e de grande valor, razão pela qual, diante de um sistema de iniquidade, coloca-se algumas pessoas privadas de liberdade em nível superior a outras, de tal maneira que o acesso aos serviços básicos, entre outras coisas, represente o poder que é disputado dentro dela.

Assim, ante o contexto em que os direitos humanos das pessoas privadas de liberdade não são garantidos, surge uma necessidade de sobrevivência que muitas vezes resulta no uso da violência.

Quando atos de corrupção são permitidos no interior dos centros de Reinserção Social, o sistema se fragmenta, tornando-se opaco, sem credibilidade, violento, inseguro, ilegítimo e sem uma visão clara ou linhas de ação que permitam o desenvolvimento da prisão.

3.4. Estabilidade e ausência de violência: probabilidade de ameaças ou mudanças que possam afetar a estabilidade da Instituição e até do Estado, como a violência interna.

3.4.a. Percepção do nível de conflito interno ou violência nas prisões: nível de conflitos percebidos dentro do Centro Penitenciário entre pares (pessoas privadas de liberdade) e entre PPLs-autoridade.

A violência nas prisões é um elemento que evidencia por si só a ausência de governabilidade. De fato, às vezes o conflito interno é confundido com “autogoverno”; no entanto, a violência é um sintoma de ingovernabilidade, mas não a causa em si.

Como existe violência intramural, reduz-se qualquer possibilidade de reintegração de pessoas privadas de liberdade no seu entorno, pois o medo, a falta de

confiança e a incerteza geram um sentimento de vulnerabilidade que, às vezes, e como consequência do processo do “encarceramento”, leva a um ambiente hostil que influencia negativamente o comportamento das pessoas privadas de liberdade, transformando a intenção de melhorar a entrada, devido à necessidade de sobrevivência, gerando mais violência internamente.

A violência é o elemento que anula as possibilidades de reinserção social, uma vez que a participação diminui, os direitos humanos são violados, as pessoas privadas de liberdade são violadas e o desenvolvimento da prisão é eliminado.

Nesse sentido, a violência permitida pela autoridade prejudica completamente a credibilidade e legitimidade do sistema penitenciário, uma vez que o Estado garante seus direitos e sua integridade.

3.4.b. Percepção de segurança: nível de sentimento de segurança por parte das pessoas privadas de liberdade no centro privativo da liberdade e da mesma equipe.

As instituições podem perder o controle interno da governabilidade devido à insegurança como resultado da instabilidade e violência nas prisões, por isso esses elementos são transcendentais, pois podemos determinar que tanto a estabilidade quanto a ausência de violência são indicadores de governabilidade.

A percepção de segurança está ligada à ausência de violência. Quanto maior a violência, maior a percepção de insegurança dentro e fora dos Centros de Reinserção Social. Em um espaço seguro são favorecidas a estabilidade, a participação, a confiança na autoridade, no sistema e na reinserção social.

3.5. Voz e prestação de contas.

3.5.a. Respeito e exercício dos direitos humanos: nível de respeito pelos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade nas instituições, como o direito de ser ouvido e de participar nas atividades.

A dignidade humana, assim como o reconhecimento e o exercício dos direitos humanos, conferem às pessoas privadas de liberdade a capacidade de se reconhecerem como sujeitos com possibilidade de melhoria, mas sem se sentir excluído do sistema social, é um elemento complexo, pois o mundo continua lutando para tornar visíveis os direitos humanos de muitas pessoas; portanto, se ainda houver dificuldades em assumir, respeitar e exercer os direitos humanos das pessoas fora dos centros de Reinserção Social, os direitos humanos das pessoas privadas de liberdade não apenas se tornam difíceis de respeitar e garantir devido ao contexto em que se encontram, mas também nem são exigidos, pois pessoas privadas de liberdade raramente são consideradas socialmente.

3.5.b. Prestação de contas: nível de supervisão e controle das decisões e ações das autoridades contra alguém externo.

Salcedo (2006) refere-se à “prestação de contas” como a obrigação de relatar uma responsabilidade conferida para que um relacionamento seja formulado a partir da obrigação de demonstrar o desempenho e assumir a responsabilidade correspondente em termos de expectativas acordadas.

Esse elemento favorece a transparência, que permite aumentar a credibilidade perante a Instituição Penitenciária, que foi amplamente ofuscada pela falta de confiança dos cidadãos, rompendo e fragmentando o vínculo autoridade-cidadania.

Tabela 1. Governabilidade nos Centros de Reinserção Social

ELEMENTOS DA GOVERNABILIDADE			
Atributos	Componentes	Requisitos institucionais	Indicadores
Estado de Direito	<i>Nível de cumprimento das leis</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Existência de um quadro institucional adequado. - Conhecimento dos marcos normativos e regulatórios das instituições. - Cumprimento dos marcos normativos. - Sanções claras. 	<ul style="list-style-type: none"> - Existência de regulamentos institucionais aplicáveis e atuais. - Manual de procedimentos claros a cumprir em caso de não cumprimento de uma norma institucional. - Nível de conhecimento dos regulamentos institucionais. - Nível de cumprimento das leis. - Indisciplinas apresentadas em contraste com as sanções aplicadas ao interior e a resolução das mesmas.
	<i>Nível de confiança nas regras e na autoridade</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Padrões e sanções justas. - Aplicação justa de regras e sanções pela autoridade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nível de confiança nas regras. - Nível de confiança na autoridade.
Eficácia do governo	<i>Controle eficaz dos centros de detenção</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Relações disciplinares das pessoas privadas da liberdade em relação à autoridade. - Controle da Instituição pela autoridade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Interação ordenada e disciplinada entre pessoas privadas de liberdade por / com autoridade. - Nível de controle pela autoridade.
	<i>Qualidade regulatória</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Habilidade para realizar a gestão correta para manter a melhoria contínua. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nível dos serviços básicos coberto pelo interior. - Atividades de melhoria contínua realizadas.

ELEMENTOS DA GOVERNABILIDADE			
Atributos	Componentes	Requisitos institucionais	Indicadores
Controle de corrupção	<i>Percepção do nível de corrupção</i>	- Processos interinstitucionais e operacionais baseados nos princípios de honestidade, integridade e justiça.	- Nível de percepção de corrupção.
	<i>Ausência de conflito interno ou violência nas prisões</i>	- Ausência de brigas, tumultos, homicídios etc. - Frequência de conflitos que ocorrem internamente.	- Número de eventos de brigas, tumultos e homicídios internamente. - Frequência de eventos de brigas, motins e homicídios etc.
Estabilidade e ausência da violência	<i>Percepção de segurança</i>	- Estabilidade. - Ausência de violência.	- Situações de violência que desestabilizam a Instituição. - Armas, drogas, álcool, armas confiscadas na Instituição.
	<i>Direitos humanos</i>	- Conhecimento dos direitos humanos. - Exercício de direitos humanos. - Respeito pelos direitos humanos.	- Nível de conhecimento dos direitos humanos. - Nível de participação nas decisões do seu plano de atividades. - Nível de respeito da autoridade aos direitos humanos.
Voz e prestação de contas	<i>Prestação de contas</i>	- Transparência nos processos operacionais. - A permanente prestação de contas. - Abertura para fornecer informações.	- Nível de conformidade com os relatórios de prestação de contas. - Nível de atendimento dos pedidos de informações respondidos. - Nível de supervisão, avaliação e auditorias dentro da Instituição.

CONCLUSÃO

Os centros de Reinserção Social constituem um sistema fechado no qual a relação de diferentes elementos, como a conformidade com regulamentos, a confiança nas regras e autoridade, o controle interno eficaz, a qualidade regulatória, o controle da

corrupção, estabilidade ou ausência de violência, a percepção de segurança, o respeito e o exercício dos direitos humanos e prestação de contas configuram as condições de governança, o que implica uma responsabilidade por parte do Estado, em manter o sistema em equilíbrio entre as demandas e necessidades das pessoas privadas de liberdade e o exercício do poder efetivo pela autoridade.

Da mesma forma, o Sistema Penitenciário representa a conjunção de ameaças à governabilidade, como a exclusão e desigualdade social, além da pouca flexibilidade e adaptabilidade institucional e a capacidade de adaptabilidade que se pode implementar em um contexto com um regime penitenciário. Devido às características do próprio sistema, no entanto, se for possível melhorar os elementos de governabilidade, conseqüentemente será alcançado um desenvolvimento penitenciário em todos os seus aspectos.

Embora represente um grande desafio, isso nos aproxima da eficiência, legitimidade e estabilidade; a governabilidade nos centros de Reinserção Social não é apenas necessária, mas também urgente, pois seus benefícios não são apenas unilaterais, isto é, em relação à autoridade, mas para todas as pessoas privadas de liberdade, suas famílias e sociedade. Em geral, quanto mais governabilidade maior a satisfação das necessidades e mais tangível o caminho para a reinserção social positiva.

Dessa forma, a governabilidade deve ser tratada de forma integral, favorecendo os elementos que contribuem para sua consolidação e contrabalançando aqueles que limitam seu fortalecimento, para avançar em direção ao equilíbrio e à estabilidade, além de torná-la funcional e eficaz para consolidar sua legitimidade.

REFERÊNCIAS

ALCÁNTARA, Manuel. **Gobernabilidad y democracia. Gobernabilidad, crisis y cambio.** Madrid: Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, 1994.

ARBOS, Xavier, GINER, Salvador. **La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial.** Madrid: Siglo XXI, 1993.

BANCO MUNDIAL. **Buen gobierno: panorama general.** Washington, BM, 2016. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/es/topic/governance/overview>>

BANCO MUNDIAL. **Cuentas claras: Gobernabilidad para el crecimiento con equidad en América Latina y el Caribe.** Washington, BM, 2016. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/es/events/2016/01/29/conferencia-regional-cuentas-claras>>.

BANCO MUNDIAL. **Informe sobre el desarrollo mundial.** Washington: BM, 2017. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25880/210950mmSP.pdf>>.

BANCO MUNDIAL. **Mejorar la gobernanza es fundamental para garantizar un crecimiento equitativo en los países en desarrollo.** Washington: BM, 2017. Disponível em:

<<http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries>>

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. 13ª ed. **Diccionario de Política**. México: Editorial Siglo XXI, 2002.

BOBBIO, Norberto . **La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político**: 1976.México: FCE, 1989.

BARBA, Rogelio. (2008) **Política de despenalización como medio eficaz para una justicia penal justa**. México: Prolégenos-Derechos y Valores. vol.11, n.21, p. 81-88, 2008.

BRIONES, Carlos. **Dinámica Socioeconómica y Gobernabilidad: La Administración Cristiani**. San Salvador: Editorial Flacso, 1994.

CAMOU, Antonio. Gobernabilidad y Democracia. **Cuadernos del Instituto Federal Electoral**. México: 1995.

CARBONELL, Miguel. Informe la Cárcel en México ¿Para qué?. **Cuaderno Mensual de Información Estadística del Sistema Penitenciario Nacional**. México: Secretaría de Gobernación, p.1, 2013.

CARRANZA, Elías. **Sobrepoblación penitenciaria en América Latina y el Caribe: Situación y respuestas posibles**. In: E. Carranza (coord.), Justicia Penal y Sobrepoblación Penitenciaria. Respuestas posibles (p.11). México: Editorial Siglo XXI, 2001.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Informe Comisión Interamericana de Derechos Humanos** 2011. México: CIDH, 2011. Disponible em: <<http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/ppl2011esp.pdf>>.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. **Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Nuevo León: Personas privadas de la libertad**. México:CNDH, 2013. Disponible em :<http://www.cedhnl.org.mx/imagenes/publicacionesespeciales/Informe2014_SituacionDHenNLPersonasPrivadasDeLibertad.PDF>.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. **La situación de la sobrepoblación en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana debe atenderse de manera integral por los tres poderes de la Unión**. México: CNDH, 2015. Disponible em: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2015/Com_2015_310.pdf>.

ECHEBERRIA, Koldo. **Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad**. Madrid, España: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reformadel Estado y de la Administración Pública. Madrid, España 2-5 Nov, 2004.

FLISFISCH, Ángel. Gobernabilidad y consolidación democrática, **Revista Mexicana de Sociología**, México, nº.3, 1987.

HIRST, Paul. **Democracy and Governance**. En J. Pierre (ed.) **Debating Governance. Authority, Steering and Democracy**. New York: Oxford University Press, pp. 13-35, 2000.

HUNTINGTON, Samuel. **The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. **Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales**. México: INEGI, 2017. Disponible em: <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2017/>>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. **Estadísticas Judiciales en Materia Penal**. México: INEGI, 2011.

KOHLI, Atul. **Democracy and Discontent: India's Growing Crisis of Governability**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

KOOIMAN, Jan. **Governing as Governance**. London: Sage Publication, 2003.

NEWMAN, Janet. **Modernising Governance. New Labour, Policy and Society**. London: Sage Publication, 2001.

PATIÑO, José Patricio. **Nuevo Modelo de Administración Penitenciaria**. México: Editorial Porrúa, 2010.

PIERRE, Jon. **Introduction. Debating Governance. Authority, Steering and Democracy**. New York: Oxford University Press, p. 1-10, 2000.

PRATS, Joan. (2000) **Previendo crisis de gobernabilidad democrática, un aspecto olvidado de la cooperación política**. Barcelona, España: Dhial n° 3. Disponible em: <<http://www.ligov.org/dhial/>>

PRATS, Joan. El concepto y análisis de la gobernabilidad. **Revista Internacional para el Desarrollo Humano**. Barcelona, España: IIG-BLIO, p.14-15, 2003.

RHODES, Rod. **Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**. Buckingham: Open University Press, 1997.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. **Estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional**, México: SEGOB, 2013. Disponible em: <<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/365162//archivo/>>.

ZEPEDA, Guillermo. **Situación y desafíos del Sistema Penitenciario Mexicano**. México: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C., 2013. Disponible em: <<http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/El-Sistema-Penitenciario-Mexicano-GZEPEDAL-2013.pdf>>.