

# Calculando Custos Prisionais: Panorama Nacional e Avanços Necessários



SÉRIE FAZENDO JUSTIÇA | COLEÇÃO GESTÃO E TEMAS TRANSVERSAIS





**SÉRIE FAZENDO JUSTIÇA**  
**COLEÇÃO GESTÃO E TEMAS TRANSVERSAIS**

**Calculando  
Custos Prisionais:  
Panorama Nacional  
e Avanços  
Necessários**





Esta obra é licenciada sob uma licença *Creative Commons* - Atribuição-Não Comercial-Sem Derivações. 4.0 Internacional.

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)

B823v

Brasil. Conselho Nacional de Justiça.

Calculando custos prisionais [recurso eletrônico] : panorama nacional e avanços necessários / Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Departamento Penitenciário Nacional ; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília : Conselho Nacional de Justiça, 2021.

100 p. : fots., grafs., tabs. (Série Fazendo Justiça. Coleção gestão e temas transversais).

Versão PDF.

Disponível, também, em formato impresso.

ISBN

ISBN 978-65-88014-05-9 (Coleção)

1. Política penal. 2. Custo prisional. 3. Qualidade do serviço público. 4. Administração pública. I. Título. II. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. III. Departamento Penitenciário Nacional. IV. Lanfredi, Luís Geraldo Sant'Ana (Coord.). V. Série.

CDU 343

CDD 345

Bibliotecário: Phillipe de Freitas Campos CRB1 3282

**Coordenação Série Fazendo Justiça:** Luis Geraldo Sant'Ana Lanfredi; Natalia Albuquerque Dino de Castro e Costa; Renata Chiarinelli Laurino; Valdirene Daufemback; Talles Andrade de Souza; Débora Neto Zampier

**Autoria:** Natália Caruso Theodoro Ribeiro

**Supervisão:** André Zanetic, Beatriz de Moraes Rodrigues e Valdirene Daufemback

**Revisão técnica:** André Zanetic e Beatriz de Moraes Rodrigues

**Apoio:** Comunicação Fazendo Justiça

**Projeto gráfico:** Sense Design & Comunicação

**Revisão:** Orientse

**Fotos:** Unsplash; CNJ

# APRESENTAÇÃO

A Constituição brasileira alicerça nossas aspirações enquanto sociedade fundada no estado democrático de direito ao mesmo tempo em que fomenta o avanço social com respeito aos direitos fundamentais e à dignidade humana. Nesse sentido, é dever indelével das instituições, especialmente do Judiciário, zelar para que nossas ações apontem para esse norte civilizatório, não apenas rechaçando desvios a essa finalidade, mas agindo já para transformar o presente que almejamos.

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que quase 1 milhão de brasileiros vivem à margem da lei máxima do país enquanto dentro de nossas prisões, com efeitos nefastos para o grau de desenvolvimento inclusivo ao qual nos comprometemos por meio da Agenda 2030 das Nações Unidas. É desse cenário que se ocupa o programa Fazendo Justiça, parceria entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, com apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na figura do Departamento Penitenciário Nacional.

Mesmo durante a pandemia de Covid-19, o programa vem realizando entregas estruturantes a partir da colaboração e do diálogo entre diferentes atores em todo o país. São 28 ações desenvolvidas simultaneamente para diferentes fases e necessidades do ciclo penal e do ciclo socioeducativo, que incluem a facilitação de serviços, reforço ao arcabouço normativo e produção e difusão de conhecimento. É no contexto desse último objetivo que se insere a presente publicação, agora parte integrante de um robusto catálogo que reúne avançado conhecimento técnico no campo da responsabilização e garantia de direitos, com orientação prática para aplicação imediata em todo o país.

A presente publicação, que integra a série Fazendo Justiça, é resultado de pesquisa de abrangência inédita acerca da composição dos custos da reclusão de pessoas privadas de liberdade no sistema prisional brasileiro. Partindo de revisão da literatura sobre o tema, foram analisados dados apresentados por cada unidade federativa. Buscou-se, assim, dar a necessária visibilidade aos diferentes custos implicados na política prisional, bem como apontar caminhos possíveis para o aprimoramento metodológico do registro e análise dessas informações, empreitada essencial para refletir sobre o tema de forma qualificada e para um planejamento com base em evidências.

A publicação deste relatório busca, portanto, apontar possibilidades para equacionar a desafiadora questão de como estimar e comparar custos prisionais, sem perder de vista a dimensão qualitativa dos serviços e o contexto de sistemáticas violações de direitos que marcam o sistema carcerário. O objetivo é não apenas o de disseminar o estado atual das informações disponíveis, mas, sobretudo, apoiar a qualificação desses dados – impactando positivamente a realidade de nosso sistema prisional.

**Luiz Fux**

Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça

## **CNJ (Conselho Nacional de Justiça)**

**Presidente:** Ministro Luiz Fux

**Corregedora Nacional de Justiça:** Ministra Maria Thereza Rocha de Assis Moura

### **Conselheiros**

Luiz Fernando Tomasi Keppen

Tânia Regina Silva Reckziegel

Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro

Flávia Moreira Guimarães Pessoa

Ivana Farina Navarrete Pena

Marcos Vinícius Jardim Rodrigues

André Luis Guimarães Godinho

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Sidney Pessoa Madruga

Mário Henrique Aguiar Goulart Ribeiro Nunes Maia

**Secretário-Geral:** Valter Shuenquener de Araujo

**Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica:** Marcus Livio Gomes

**Diretor-Geral:** Johaness Eck

**Supervisor DMF/CNJ:** Conselheiro Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro

**Juiz Auxiliar da Presidência e Coordenador DMF/CNJ:** Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi

**Juiz Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ:** Antonio Carlos de Castro Neves Tavares

**Juiz Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ:** Carlos Gustavo Vianna Direito

**Juiz Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ:** Fernando Pessoa da Silveira Mello

**Juiz Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ:** Walter Godoy dos Santos Júnior

**Diretora Executiva DMF/CNJ:** Natalia Albuquerque Dino de Castro e Costa

**Chefe de Gabinete DMF/CNJ:** Renata Chiarinelli Laurino

## **MJSP (Ministério da Justiça e Segurança Pública)**

**Ministro da Justiça e Segurança Pública:** Anderson Gustavo Torres

**Depen - Diretora-Geral:** Tânia Maria Matos Ferreira Fogaça

**Depen - Diretor de Políticas Penitenciárias:** Sandro Abel Sousa Barradas

## **PNUD BRASIL (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)**

**Representante-Residente:** Katyna Argueta

**Representante-Residente Adjunto:** Carlos Arboleda

**Representante-Residente Assistente e Coordenadora da Área Programática:** Maristela Baioni

**Coordenadora da Unidade de Paz e Governança:** Moema Freire

**Coordenadora-Geral (equipe técnica):** Valdirene Daufemback

**Coordenador-Adjunto (equipe técnica):** Talles Andrade de Souza

**Especialistas em Dados e Estatística (equipe técnica):** André Zanetic e Beatriz de Moraes Rodrigues

# SUMÁRIO

<b>Resumo</b>	<b>6</b>
<b>1. Introdução</b>	<b>7</b>
<b>2. Como as Unidades da Federação realizam o cálculo do custo do preso</b>	<b>12</b>
<b>3. Revisão da Literatura</b>	<b>31</b>
<b>4. Propostas metodológicas para o cálculo: Vera Institute of Justice</b>	<b>43</b>
<b>5. Pagando o Preço: Qualidade/efetividade da Política Prisional</b>	<b>53</b>
5.1 O que sabemos: Índice Simplificado	59
5.2 Para onde caminhar: uma proposta de índice	65
<b>6. Conclusão</b>	<b>79</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>83</b>
<b>ANEXO 1 - METODOLOGIA VERA</b>	<b>86</b>
<b>ANEXO 2 - RESULTADOS ÍNDICES</b>	<b>89</b>
<b>ANEXO 3 - ANÁLISE DE CORRELAÇÃO: CUSTO VS. IDH, TAXA DE OCUPAÇÃO E POPULAÇÃO</b>	<b>91</b>

## RESUMO

O presente relatório busca apresentar um mapeamento de parâmetros e dados referentes ao custo da reclusão de pessoas no sistema prisional brasileiro. Para tal, foi realizado um levantamento junto às Unidades da Federação para investigar os custos implicados em suas políticas prisionais, assim como quais as metodologias utilizadas para realização do cálculo desses custos. Buscou-se, ademais, realizar uma revisão bibliográfica da literatura acadêmica que versa sobre custos prisionais, constatando-se que a temática ainda é pouco trabalhada na literatura acadêmica nacional. Com base nessas análises, este relatório propõe possíveis caminhos para equacionar a questão de como estimar e comparar custos prisionais, sem deixar de levar em consideração o contexto de sistemáticas violações de direitos e garantias fundamentais à que a população privada de liberdade está submetida. Como síntese dessa construção metodológica, apresenta-se por fim uma proposta de índice que permita aferir e comparar não apenas os custos das políticas prisionais, mas também a qualidade dos serviços penais.

## PALAVRAS-CHAVES:

Custo *per capita*; sistema prisional; análise de custo-benefício.



# INTRODUÇÃO

## 1 INTRODUÇÃO

O conhecimento dos custos<sup>1</sup> do governo é de suma importância para a adoção de mudanças nos procedimentos que regem as decisões sobre o uso dos recursos públicos, bem como sobre os métodos aplicados à gestão das políticas e dos programas governamentais. A contenção de gastos, sob a retórica de racionalização da alocação de recursos, é fulcro das decisões em políticas públicas. No contexto atual, no qual uma crise de saúde pública acarretada pela pandemia do Covid-19 vem produzindo déficits na arrecadação, essa preocupação se torna mais premente. Soma-se a isso o fato de que, em diversas áreas, não há informação precisa e de qualidade que guie a gestão dos recursos públicos alocados. Como resultado, cresce o interesse em estratégias orientadas a dados para maximizar os gastos governamentais.

Os gastos com políticas prisionais não são exceção ao quadro acima exposto. A gestão do sistema prisional é um dos maiores desafios da Administração, pois exige elevado grau de coordenação de atores pertencentes aos Poderes Executivo e Judiciário da União, estados e municípios, além das funções de legislar e fiscalizar a cargo do Poder Legislativo (TCU, 2017). Décadas de encarceramento e custos de correção crescentes marcam a História do país. Nos últimos 30 anos, o Brasil observou um aumento dramático no uso de prisões para combater o crime. Como resultado, as taxas de encarceramento dispararam, com a população carcerária estadual do país crescendo mais de 700% desde os anos 1990, passando de 90 para mais de 755 mil em dezembro de 2019. Hoje, mais de 359 em cada 100 mil adultos está encarcerado no país (BRASIL, 2019). Essa tendência tem um grande custo para os contribuintes, e nem sempre reverte-se numa redução da criminalidade e maior sensação de segurança.

Desse modo, o desenvolvimento de uma metodologia de quantificação dos custos dos estabelecimentos penais, sem dúvida, pode ser uma poderosa ferramenta para subsidiar a tomada de decisões. O desenvolvimento de uma política pública eficaz para o sistema prisional brasileiro depende de informações confiáveis. No âmbito do Poder Executivo, essa metodologia pode balizar a implementação de políticas públicas para a população privada de liberdade, racionalizando a alocação de recursos. No Poder Judiciário, por seu turno, evidenciar esses custos pode contribuir para que se melhor pondere sobre as decisões pelo encarceramento e adoção de alternativas penais. Certamente, uma estimativa precisa do custo da política prisional contribuirá para que se reflita sobre a adoção de políticas que reduzam o uso do encarceramento como meio principal de solução de conflitos na esfera criminal.

---

<sup>1</sup> Apesar de, na Economia, termos como custo, preço, gasto, desembolso e despesa não serem necessariamente intercambiáveis, para fins deste trabalho serão tratados com a mesma significação.

Embora a obtenção de informações orçamentárias possa ser simples, calcular com precisão os custos prisionais, contudo, se apresenta como um verdadeiro desafio. São diversas as razões para tal dificuldade. Primeiramente, se deve ao fato de os gastos com a população prisional serem realizados de modo fragmentado, entre diferentes secretarias e entes federados. A determinação do custo total das prisões estaduais exige a contabilização dos gastos em todas as áreas do governo que apoiam o sistema prisional – não apenas aquelas dentro do orçamento das correções. Ainda que as pastas responsáveis pela política prisional estadual concentrem sob sua responsabilidade a maior parte dos gastos com a população privada de liberdade, gastos com saúde e educação dessa população, por exemplo, em alguns casos, advém das rubricas das respectivas secretarias. Ou seja, a supressão de despesas relacionadas ao preso ou a sua diluição em outras rubricas são exemplos de fatores que podem levar à subestimação dos custos.

O segundo desafio é desenvolver uma metodologia que seja capaz de medir os custos comparativamente. Em uma análise de custos, estes devem ser comparáveis. Ou seja, para que essa análise seja possível, é necessário que sejam comparados elementos semelhantes. O que pode parecer óbvio, no entanto, é uma questão particularmente desafiadora, pois as diferentes Unidades da Federação podem definir ou administrar as atividades ligadas ao sistema prisional de maneira distinta. Sobretudo no atual momento, de contenção orçamentária, há de se precaver para evitar que gestores comparem o custo do preso em seu estado com o custo dos demais estados e, sem a devida análise das razões para tais diferenças, obtenham, dessa comparação espúria, conclusões equivocadas.

Há, ainda, o desafio de garantir que, sob o discurso da economicidade, o Estado não se escuse de cumprir os direitos e garantias previstos na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de Julho de 1984). Infelizmente, como já foi reconhecido pelo próprio STF, "o estado de coisas inconstitucional" do sistema prisional brasileiro (ADPF nº 347) evidencia, de modo geral, que as políticas que visam assegurar as garantias e direitos das pessoas privadas de liberdade estão muito aquém do que pede a norma.

Sabe-se, por exemplo, que a ocupação de estabelecimentos penais para além da sua capacidade é a regra no país. Segundo dados mais recentes do Relatório de Informações Penitenciárias – o Infopen (2019), a taxa de ocupação média dos estabelecimentos prisionais no Brasil é de 1,71. Assim, nos estabelecimentos onde a taxa de presos por vaga é maior que um, o custo de cada preso pode ser diluído e aparentar ser mais reduzido, escondendo no entanto um custo danoso: esse quadro, além de ferir os direitos fundamentais do indivíduo, em nada interessa à sociedade, favorecendo, inclusive, a ocorrência de rebeliões.

Novamente, vemos aqui que o ímpeto de comparar o custo individual dos presos entre as diferentes Unidades da Federação sem esquadriñar seus componentes deve ser evitado, pois os baixos custos unitários podem estar refletindo resultados piores em termos de segurança. Além disso, as diferenças podem estar relacionadas também a custos diferentes de materiais e serviços, que

podem variar muito entre os estados, bem como o tamanho das unidades, que também influencia no custo total dos presídios. Desse modo, vê-se que a inexistência de uma metodologia padronizada de cálculo, ou mesmo a multiplicidade de parâmetros, pode induzir a um processo de busca de equalização de custos entre diferentes estados com consequências danosas. (TCU, 2017)

É importante salientar que, no Brasil, já existem esforços no sentido de unificar as metodologias de cálculo de custo prisionais. Em 2012, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) lançou a Resolução nº 06/2012, que estabelece os parâmetros para aferição do custo do preso, se tornando um importante marco sobre a questão. Determina, ademais, em seu artigo 6º, que as Unidades da Federação devem encaminhar mensalmente ao Depen planilhas contendo os dados referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento prisional. O que se verifica, contudo, é a não observância dessa resolução por parte dos governos estaduais. Segundo auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, em 2017, apenas três das vinte e sete Unidades da Federação – Distrito Federal, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul – seguem a referida Resolução do Conselho.

Como, então, discutir custos da política prisional – cuja unidade de medida mais popularmente utilizada é o **custo mensal por preso** –, sobretudo para fins de comparação entre Unidades da Federação, em um contexto no qual inexistente metodologia unificada e o que prevalece é o descumprimento de direitos e garantias?

É sobre essas questões que este trabalho se propõe a debruçar. Longe de apresentar soluções definitivas para o problema, a ideia aqui é apresentar possíveis caminhos para que, após um melhor aprofundamento do debate, se possa melhor equacionar a questão.

A fim de que se cumpra a finalidade proposta, além desta introdução, o relatório encontra-se dividido em três partes. Na primeira, apresentamos um levantamento que evidencia como os entes governamentais vêm realizando a contabilização de seus gastos prisionais. Para realizar tal levantamento, os governos estaduais foram provocados via mecanismos da Lei de Acesso à Informação – no 12.527, de 18 de novembro de 2011 – com o mesmo questionamento: qual o custo mensal dos presos nos estabelecimentos prisionais e quais variáveis são levadas em conta para contabilizar esse gasto.

Após essa análise sobre a contabilização dos custos realizada pelos estados, buscou-se realizar uma revisão bibliográfica e documental – tanto nacional como internacional – de trabalhos que versem sobre a temática dos custos da política prisional, evidenciando, assim, possíveis caminhos e entraves para o solucionamento da questão. Dada a escassez de trabalhos nacionais que versem sobre essa temática, procurou-se investigar, também, como a produção intelectual buscou equacionar esse mesmo problema para outras políticas públicas.

Por fim, na terceira parte, embasada nas reflexões feitas nas partes anteriores, ousou-se propor possíveis caminhos para equacionar a questão de como estimar e comparar custos prisionais

em meio a sistemática de violações de direitos e garantias fundamentais. A ideia aqui está longe de buscar solucionar a questão, mas sim apresentar um ponto de partida para maior aprofundamento do debate. Todas as propostas aqui apresentadas devem, e se beneficiarão de, ser escrutinadas. Como já aprendido com políticas sociais – como de saúde, educação e serviço social – a participação social no debate das soluções dos problemas de políticas públicas é essencial.



**COMO AS UNIDADES  
DA FEDERAÇÃO  
REALIZAM O CÁLCULO  
DO CUSTO DO PRESO**

## 2

## COMO AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO REALIZAM O CÁLCULO DO CUSTO DO PRESO

É recente no país a tentativa de uniformizar e sistematizar os dados referentes aos gastos com o sistema prisional. Até 2012 não havia uma metodologia única aplicada por todas as UFs na quantificação dos custos por preso, o que dificultava tanto a gestão do sistema prisional quanto a transparência dos gastos públicos. No entanto, com o intuito de criar parâmetros visando à padronização das informações disponibilizadas pelas Unidades da Federação, o CNPCP aprovou, por meio da Resolução 6/2012, uma metodologia de cálculo do custo mensal do preso. A grosso modo, o cálculo proposto pela Resolução é feito da seguinte forma: divide-se as despesas com pessoal e administrativas do mês de referência pelo número de encarcerados no mês. De acordo com o art. 5º da Resolução, o custo mensal do preso é definido pela resultante do total de despesas apresentado no mês de referência dividido pela população carcerária do mesmo mês.

A Resolução elencou cerca de vinte parâmetros que devem ser discriminados e constar no cálculo do custo. A seguir, na tabela 01, apresentamos quais são esses gastos e tecemos alguns comentários sobre a metodologia proposta.

Tabela 1: Itens de Gastos da Resolução CNPCP nº 06/2012, com observações.

Item	Despesas	Observações
1.	<b>Despesas com Pessoal</b>	
1.1.1	<i>Salários: órgãos da administração penitenciária</i>	Via de regra, as despesas provenientes da rubrica “Salários” são correspondentes àquelas decorrentes da folha de pessoal efetivo e comissionado do órgão responsável pela administração penitenciária.
1.1.2	<i>Salários: outros órgãos</i>	Deveria, no entanto, também incluir as despesas com pessoal de outros órgãos e secretarias que atuam no sistema. O que se observa é a não inclusão desse gasto no cálculo dos custos prisionais.
1.2	<i>Material de expediente</i>	Em geral, o termo é utilizado para delimitar as despesas com uma infinidade de materiais utilizados diretamente nos trabalhos administrativos, tais como: agenda, alfinete de aço, almofada para carimbos, apagador, apontador de lápis, grampos, guia para arquivo, guia de endereçamento postal, impressos e formulários em geral, lacre, lápis, livros de ata etc. Resta saber, contudo, o por quê da norma elencar esse gasto como “despesas com pessoal”, visto que há, também, no item 2.4, a rubrica “material de escritório”. Essa sobreposição temática resulta em inconsistências na utilização da Resolução por parte das Unidades da Federação. Essa discrepância pode ser observada nas planilhas de gastos enviadas pelas UFs. O estado de Rondônia, por exemplo, não contabiliza gastos com “material de escritório” e contabiliza gastos com material de expediente. Já em Alagoas, essa lógica se inverte: a rubrica “material de expediente” foi excluída do rol de gastos.

1.3	<i>Prestadores de serviço</i>	Despesa com a contratação de pessoa física na prestação de serviços, com o intuito de complementar o quadro de pessoal do Sistema Prisional.
1.4	<i>Estágio remunerado de estudantes</i>	Pagamento de bolsa e vale transporte para estagiários. Essas despesas têm como base legal a Lei no 11.788/2008 que dispõe sobre estágio de estudantes.
<b>2.</b>	<b>Outras despesas</b>	
2.1	<i>Aluguéis (bens imóveis, móveis, veículos e equipamentos de informática)</i>	(Ver item 2.9)
2.2	<i>Transportes (inclusive para deslocamento para as audiências e atendimentos à saúde) e combustíveis</i>	Compõem esta rubrica as locações de automóveis, gastos com combustíveis, aquisição de materiais e manutenção de frota própria destinada à locomoção e escolta de pessoas privadas de liberdade, bem como a utilização por gestores da administração penitenciária. A dificuldade de se encontrar o valor exato desta rubrica é que, em algumas Unidades da Federação, o transporte da pessoa privada de liberdade é realizado pela Polícia Militar, e não pelo agente penitenciário, portanto, sendo computado nos gastos daquela corporação.
2.3	<i>Material de Limpeza</i>	O item 2.4 do Anexo I da Resolução no 4/2017 do CNPCP dispõe sobre a obrigatoriedade do Estado em fornecer esses itens.
2.4	<i>Material de escritório</i>	(Ver item 1.2)
2.5	<i>Água, luz, telefone, lixo e esgoto</i>	
2.6	<i>Manutenção predial</i>	
2.7	<i>Manutenção de equipamentos de segurança</i>	Em algumas Unidades da Federação, a manutenção de equipamentos de segurança e de informática é realizada por meio da contratação de prestadores de serviços. Logo, essas atividades também podem ser contabilizadas no item 1.3.
2.8	<i>Manutenção de equipamentos de informática</i>	
2.9	<i>Aquisição e/ou aluguel de equipamentos de segurança, de informática, veículos, móveis e imóveis</i>	Novamente aqui há uma sobreposição de funções, desta vez com o item 2.1. Outra questão a ser considerada segundo as classificações orçamentárias é que esse item contém despesas de categorias econômicas distintas: quando falamos de aquisição – de equipamentos, veículos e imóveis – esses gastos devem ser contabilizados como <i>despesas de capital</i> . Já o aluguel, refere-se a uma <i>despesa corrente</i> . Segundo o Manual Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) devem, portanto, ser computadas em grupos de natureza da despesa distintos.

2.10	<i>Atividades laborais e educacionais</i>	De acordo com o Artigo 17º da Lei de Execução Penal no 7.210/84, a assistência educacional compreenderá a instrução escolar e a formação profissional do preso e do internado. Desse modo, nesta rubrica deveriam constar despesas com capacitações e materiais de uso nas atividades laborais destinadas aos internos. Resta saber, contudo, como são contabilizados os gastos realizados pelas Secretarias de Educação que se destinam ao público prisional.
2.11	<i>Contrapartida da administração penitenciária em relação a parcerias para desenvolvimento de atividades laborais ou educacionais dos presos</i>	
2.12	<i>Alimentação</i>	Segundo o Artigo 12º da Lei de Execução Penal no 7.210/84, é uma obrigação da administração penitenciária fornecer assistência material ao preso que consistirá também no fornecimento de alimentação.
2.13	<i>Material de higiene pessoal</i>	A Resolução nº 4 de 5 de Outubro de 2017 do CNPCP, que dispõe sobre padrões mínimos para a assistência material do Estado à pessoa privada de liberdade, regulamenta, em seu anexo 1, os itens mínimos que devem conter em ambos os kits e a periodicidade de sua reposição.
2.14	<i>Colchões, uniformes, roupas de cama e banho</i>	
2.15	<i>Recursos para assistência à saúde do preso (médica, odontológica, psicológica, terapia ocupacional, etc.)</i>	A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), instituída por meio da Portaria Interministerial nº 1, de 2 de janeiro de 2014, disciplina as responsabilidades do Ministério da Saúde e do Ministério da Justiça e Segurança Pública no que tange à política. Para financiar a política, recursos federais para custeio dos serviços são repassados diretamente aos estados e municípios habilitados. Na PNAISP, o financiamento participativo dos estados é equivalente a 20% do total do incentivo de custeio repassado pelo Fundo Nacional de Saúde aos Fundos Municipais de Saúde dos municípios aderentes. Ou seja, parte do dispêndio com a política se dá no nível Municipal, não constando, desse modo, no cálculo dos gastos dos governos estaduais com a política, dificultando assim sua inclusão nos custos relativos à saúde dos presos.

Como é possível constatar, muito embora a Resolução tenha trazido avanços na sistematização dos gastos com o sistema prisional, ainda há uma série de desafios para contabilizar o custo do preso para os cofres públicos. Além dos pontos salientados na tabela, levantamos as seguintes dificuldades de se contabilizar esse custo, que devem ser discutidas individualmente:

- (I) *Contabilizar custos que são centralizados para fins administrativos;*
- (II) *Custos de capital;*

- (III) *Serviços internos financiados por outras secretarias, como programas de educação e saúde;*
- (IV) *Custos relacionados à previdência e outros encargos sociais;*

Apesar da Resolução, ainda é um desafio para as gestões dos sistemas penitenciários estaduais a aferição do custo mensal por preso. Prova disso foram os resultados da Auditoria coordenada pelo Tribunal de Contas da União sobre o sistema prisional em 2017<sup>2</sup>. O objetivo principal da Auditoria foi realizar uma avaliação ampla das atividades dos órgãos da execução penal (formulação e execução de políticas públicas, administração prisional, prestação de assistência jurídica etc.) e, em nível federal, realizar o exame da concepção de políticas públicas federais, bem como do grau de alinhamento dessas políticas com as locais. Entre os objetivos específicos, no entanto, estava medir o quanto os gestores responsáveis por gerir e implementar políticas públicas voltadas ao sistema prisional conhecem o custo mensal do preso de cada estabelecimento penal de forma a avaliar a gestão do sistema.

A auditoria buscou constatar os seguintes aspectos da metodologia de aferição dos custos:

- a) Existe sistemática formal de aferição do custo mensal do preso por unidade prisional e por regime?
- b) A estrutura de custos utilizada pela secretaria permite aferição do custo por preso de acordo com a Resolução CNPCP nº 6/2012, incluindo o controle do número de presos na referida data-base?
- c) Há encaminhamento mensal ao Depen das planilhas contendo os dados referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento prisional?
- d) Existe avaliação do serviço ofertado pela unidade prisional considerando o custo mensal do preso de cada unidade?

Das 27 Unidades da Federação, apenas dezessete responderam à Auditoria. Dessas, 59% não haviam calculado o custo mensal dos presos nos últimos três anos. No que tange à existência de normativos locais que determinem a aferição do custo mensal do preso, constatou-se que nenhuma delas editou alguma norma sobre o assunto. Cabe destacar que três UFs – Distrito Federal, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais – declararam que os respectivos jurisdicionados observam os procedimentos da Resolução CNPCP nº 6/2012. Quanto à definição formal de responsabilidades pela aferição do custo, apenas o estado do Maranhão afirmou que existe atribuição formal de responsabilidade ao Subsecretário de Justiça e Administração Penitenciária. Na tabela 02 trazemos os achados da referida Auditoria sistematizados.

---

2 TC 003.673/2017-0 (apenso TC 000.524/2017-4)

Tabela 2: Sistematização dos dados levantados pela Auditoria do TCU (2017)

UF	Responderam ao TCU por completo	Não elaboraram qualquer tipo de planilha de custo nos últimos 3 anos	UF calculou o custo entre 2015 e 2016	UF c/ planilha de custo mensal	Há norma sobre aferição de custo do preso	Seguem CNPCP 06/2012	UF definiu formalmente o responsável por aferição do custo	Validam custos c/ outras instâncias	Utiliza no cálculo despesa liquidada	Utiliza no cálculo despesa empenhada	Enviarão dado ao Depen sobre custo nos últimos 3 anos
ACRE	x	x							X		
ALAGOAS											
AMAPÁ											
AMAZONAS	x			X					X		
BAHIA	x	x									
CEARÁ											
DISTRITO FEDERAL	x			X		X			X		
ESPÍRITO SANTO											
GOIÁS											
MARANHÃO	x		x				X		X		
MATO GROSSO	x	x									
MATO GROSSO DO SUL	x	x				X			X		
MINAS GERAIS	x		x			X		X	X		
PARÁ	x			x					X		
PARAÍBA	x	x									
PARANÁ	x		x					X		X	
PERNAMBUCO											
PIAUÍ*											
RIO DE JANEIRO											
RIO GRANDE DO NORTE	x	x									
RIO GRANDE DO SUL	x			X					X	X	
RONDONIA	x	x									
RORAIMA	x	x									
SANTA CATARINA											
SÃO PAULO											
SERGIPE	x	x									
TOCANTINS	x	x									

## 2.1. Análise dos gastos por Unidade da Federação

Na tentativa de verificar como, após o relatório do TCU, os estados vêm contabilizando seus gastos com a população prisional, optou-se por provocá-los, em face das prerrogativas previstas na Lei de Acesso à Informação, com os seguintes questionamentos:

- (i) Qual o custo mensal do preso nos estabelecimentos prisionais.
- (ii) Quais são as variáveis que compõem o cálculo do gasto e valores dos gastos em cada variável.
- (iii) Caso disponíveis, dados de gastos desagregados por estabelecimentos penais.

Para a realização desta verificação, foi possível obter contato com 26 das 27 Unidades da Federação via E-sic – Sistema Eletrônico de Serviço de Informação. A exceção foi o estado de Roraima, no qual, apesar de inúmeras tentativas, o sistema não possibilitou o registro da demanda, por falha na ferramenta de verificação “CAPTCHA<sup>3</sup>”. Por seu turno, das UFs inquiridas via Lei de Acesso à Informação (LAI), apenas uma não respondeu à requisição de informação: o Acre. Aguardou-se, sem êxito, mais de 90 dias por uma resposta do estado, extrapolando, assim, todos os prazos previstos na LAI<sup>4</sup>.

Dos estados que responderam a demanda, três afirmaram não serem capazes de fornecer a informação requerida: Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Santa Catarina. A Ouvidoria de Santa Catarina afirmou não poder responder pois está desenvolvendo o projeto do Sistema de Informação de Custos de Santa Catarina (SICSC) e, no momento da consulta, ainda encontrava-se em validação a metodologia de coleta dos dados a ser utilizada pelo sistema. O Rio Grande do Norte afirmou apenas que sua Coordenação de Administração Penitenciária não dispõe de parâmetros referentes ao custo mensal dos apenados. O Rio de Janeiro, primeiramente, atrasou a resposta, justificando-a devido à ausência de expediente dos funcionários em razão das medidas protetivas à Covid-19. Após esse atraso, afirmou não ter como disponibilizar o dado pois necessitaria de destinação de equipe capacitada para análise da matéria, embasando-se, assim, no artigo 13º, inciso II da Lei de Acesso à Informação<sup>5</sup>.

Entre aqueles que disponibilizaram alguma informação, por seu turno, nove estados forneceram apenas o custo mensal total do preso, sem discriminar os valores destinados à cada compo-

3 Acrônimo para “Completely Automated Public Turing test to tell Computers and Humans Apart”. É uma ferramenta de medida de segurança conhecido como autenticação por desafio e resposta. Busca evitar acionamentos do sistema por spam.

4 “Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível. § 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no **caput**, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias: (...) § 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.”

5 “Art. 13: Não serão atendidos pedidos de acesso à informação: (...) III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade. Parágrafo único. Na hipótese do inciso III do caput, o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados”

nente do gasto: Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba e Tocantins. Apesar de não trazerem o dado discriminado, Bahia, Ceará, Maranhão e Mato Grosso afirmam utilizar a Resolução nº 6/2012 do CNPCP como referência para realizar o cálculo dos gastos. O estado de Goiás, por seu turno, afirma utilizar a Resolução, mas apresentou o dado discriminando apenas das despesas que geram maior impacto no custo mensal do preso.

Enviaram tabela seguindo, minimamente, a Resolução nº 6/2012 do CNPCP. Alagoas, Distrito Federal, Piauí, Rio Grande do Sul, Rondônia e Sergipe. Os dados de Alagoas, apesar de completos, referem-se ao ano de 2018 e os do Piauí, a 2017. Estados como Alagoas, Piauí e Sergipe trazem mais itens discriminados do que o proposto pela própria Resolução. Custos com itens como Capacitação de Servidores e Diárias e Passagens são exemplos de gastos que não estavam contidos na Resolução, mas aparecem discriminados por esses estados.

Estados como Amapá, Amazonas, Paraná, Pernambuco e São Paulo enviaram relatório discriminando seus custos, mas com metodologia própria. O estado do Amapá, por exemplo, é o único a considerar no cálculo o custo dos Defensores Públicos e servidores da escola estadual que trabalham no sistema. O cálculo apresentado, contudo, apresenta a média sem discriminar pessoas monitoradas das privadas de liberdade. O Amazonas não contabiliza no cálculo os custos com pessoal, gasto este que, via de regra, compõe mais da metade do custo do preso. Muito semelhante é o cálculo de Pernambuco, que discrimina gastos com alimentação, água potável e energia, mas não incorpora os gastos com folha de pagamento. O Paraná, por seu turno, traz em seu cálculo os gastos totais de seu Departamento Penitenciário somados aos gastos de capital<sup>6</sup>, com o Fundo Estadual de Saúde (Funsauúde) e com a política de monitoração eletrônica<sup>7</sup>.

Já São Paulo traz os gastos separados por quatorze categorias, a que se referem como “serviços”. São elas: assistência ao egresso e à família; assistência legal ao custodiado; atenção à saúde do custodiado; ações de reintegração social; conservação e manutenção das unidades prisionais; capacitação, aperfeiçoamento e empregabilidade; gestão humana e segurança da custódia; necessidades básicas dos custodiados; formação educacional e profissional; provisão de postos de trabalho; penas e medidas alternativas; serviços corporativos e administrativos da entidade; serviço administrativo e suporte administrativo. Cada um desses serviços, por seu turno, é subdividido nas seguintes categorias de “recursos”: pessoal; contribuição patronal; serviços de terceiros; utilidade pública; material de consumo; alimentação; outros.

Há, ademais, que fazer uma ressalva quanto à informação fornecida pelo Tocantins. O valor apresentado, de R\$ 4.200, refere-se, tão somente, à média dos custos de dois estabelecimentos prisionais: ambos, no caso, geridos com participação da iniciativa privada. Tudo indica que este é o motivo

---

6 Obras e investimentos.

7 Traz o cálculo do custo total do preso com e sem tornozeleira.

pelo qual o valor apresentado por Tocantins é consideravelmente superior aos informados pelas demais Unidades da Federação. Esta informação, cabe destacar, contradiz a expectativa corrente de que uma redução nos gastos com o sistema prisional seria possível a partir da participação da iniciativa privada no setor. Buscou-se realizar outros contatos com o estado para que fosse enviado um dado que correspondesse a todos os estabelecimentos, contudo, não se obteve sucesso. Optou-se, de todo modo, por utilizar o dado apresentado, a despeito de sua limitação, fazendo aqui essa ressalva.

Por fim, vale destacar que apenas três estados foram capazes de apresentar o dado discriminado por unidade prisional: Rondônia, Sergipe e São Paulo. No caso desses estados, pode-se constatar como é discrepante o custo mensal *per capita* do preso entre um estabelecimento e outro. No caso de São Paulo, essa discrepância é especialmente gritante: ao passo que o custo mensal do preso na Penitenciária II de Serra Azul, responsável por abrigar 1.836 internos é de R\$ 629, no Centro de Readaptação Penitenciária Dr. Jose Ismael Pedrosa, em Presidente Bernardes, com 36 presos, o valor é de R\$ 30.217. O custo elevado em Presidente Bernardes relaciona-se, sobretudo, ao fato desse estabelecimento ser responsável por abrigar presos cumprindo Regime Disciplinar Diferenciado (RDD)<sup>8</sup> e esse tipo de regime exigir uma maior quantidade de agentes penais em exercício. Nota-se que cerca de 85% do custo com o preso (R\$ 25.792) nesse estabelecimento refere-se a obrigações com a folha de pagamento, ao passo que os gastos mensais com as necessidades básicas dos custodiados (R\$ 791) se mantêm próximos à média dos estabelecimentos do estado: de R\$ 704.

Em Sergipe, por seu turno, o que a análise dos gastos discriminados por estabelecimento penal evidencia é a diferença entre os custos observados nas unidades geridas com parcerias privadas e os custos das demais unidades públicas. Ao passo que nos estabelecimentos geridos em regime de cogestão<sup>9</sup> o custo mensal do preso gira em torno de R\$ 4.777, nos estabelecimentos públicos esse valor é, em média, 60% menor: por volta de R\$ 1.859. Essa discrepância também pode ser observado no gasto mensal por preso da única Parceria Público Privada (PPP)<sup>10</sup>, em Ribeirão das Neves (MG). Nesse estabelecimento, o gasto mensal com o preso gira em torno de R\$ 3.916,38<sup>11</sup>, ao passo que o valor médio em Minas Gerais é de R\$2.385, 40% menor. Cabe destacar que seria pertinente uma análise mais

---

8 Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) - disposto no artigo 52 da LEP e regulamentado pela Lei no 10.792/2003 - é uma medida disciplinar destinada a presos provisórios ou condenados, nacionais ou estrangeiros, que apresentem alto risco para a ordem e a segurança do estabelecimento penal ou da sociedade que, ao menos em tese, deveria durar, no máximo, 360 dias por sanção. Na prática, o que isto significa é que as pessoas submetidas ao RDD são enviadas a estabelecimentos de segurança máxima, onde cumprem suas penas em celas individuais e têm o tempo de saída de cela e visitação mais limitados.

9 Segundo Monteiro (2007), no modelo de cogestão o administrador privado é responsável por gerir os serviços da unidade prisional - como alimentação, vestimenta, higiene, lazer etc. - enquanto o Estado segue fazendo a administração da pena, cuidando da pessoa privada de liberdade sob o aspecto jurídico. Ou seja, ao Estado incumbe a indicação do Diretor-Geral do estabelecimento e a responsabilidade pela segurança externa da prisão, bem como o relacionamento com juízo de execução penal, enquanto à empresa privada compete fornecer e gerir o trabalho, a segurança interna, a educação, o transporte, a alimentação, o lazer, as assistências sociais etc.

10 No caso das PPP's, a empresa privada, além dos serviços prisionais, é também responsável pela construção do estabelecimento prisional. Desse modo, o Estado deve remunerar o ator privado por ambas essas atividades.

11 Esse valor não foi fornecido pelo estado de Minas Gerais no primeiro pedido de LAI, mas, sim, em um pedido específico a parte.

aprofundada dos gastos de acordo com o modelo de gestão empregado, contudo, dada a escassez de dados discriminados fornecidos pelas UFs, não é possível fazer maiores ponderações.

A fim de facilitar o entendimento, na tabela 03, há uma sistematização das informações acima descritas:

Tabela 3: Sistematização das Respostas das UFs sobre custos prisionais

	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
<b>Não foi possível contato via LAI</b>																						X					
<b>Não respondeu ao pedido via LAI</b>	X																										
<b>Respondeu que não sabe informar o gasto</b>																			X	X				X			
<b>Mencionou uso da CNPCP 06/12</b>		X			X	X	X		X	X			X	X								X		X	X		
<b>Enviou apenas o gasto total</b>					X	X				X	X	X	X	X	X												X
<b>Dado discriminado por rubrica</b>		X	X	X			X	X	X							X	X	X				X		X	X	X	
<b>Dado discriminado por estabelecimento</b>																						X			X	X	

Com o intuito de validar os dados, também foi consultado o Departamento Penitenciário Nacional (Depen) sobre a disponibilidade dos dados referente ao custo prisional nas Unidades da Federação. Fez-se essa consulta pois, segundo o artigo 6º da Resolução no 6/2012 do CNPCP, em seu parágrafo único, as Unidades da Federação deveriam enviar mensalmente ao Depen planilhas referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento prisional, até o dia dez de cada mês. Segundo o Departamento<sup>12</sup>, o último levantamento nacional do custo mensal do preso no Brasil foi realizado entre o segundo semestre de 2018 e o primeiro semestre de 2019. Entretanto, as UFs enfrentaram dificuldades para responder a demanda, não havendo, portanto, dados consolidados. Declara, ainda, que no presente momento, está realizando nova coleta anual dos dados, com a adoção de novos procedimentos. Não foi especificado quais seriam esses novos procedimentos.

A tabela a seguir traz, para as UFs que discriminaram os seus dados, os itens que constam no cálculo do custo prisional:

Tabela 4: Discriminação dos gastos por UF

Despesas	AL	AM	AP	DF	ES	GO	PR	PE	PI	RS	RO	SP	SE
1.1.1 Salários: órgãos da administração penitenciária	x		x	x		x			x	x	x	x	x
1.1.2 Salários: outros órgãos			x	x						x			x
1.2 Material de expediente				x					x		x		x
1.3 Prestadores de serviço	x			x					x	x	x	x	x
1.4 Estágio remunerado de estudantes	x								x	x	x		x
2.1 Aluguéis (bens imóveis, móveis, veículos e equipamentos de informática)	x			x				x	x	x	x		x
2.2 Transportes (inclusive para deslocamento para as audiências e atendimentos à saúde) e combustíveis	x	x		x		x		x	x	x			x
2.3 Material de Limpeza	x			x					x	x	x		x
2.5 Água, luz, telefone, lixo e esgoto	x			x	x	x		x	x	x	x		x
2.6 Manutenção predial	x			x					x	x	x	x	x
2.7 Manutenção de equipamentos de segurança	x			x					x				x
2.8 Manutenção de equipamentos de informática	x			x				x		x			x

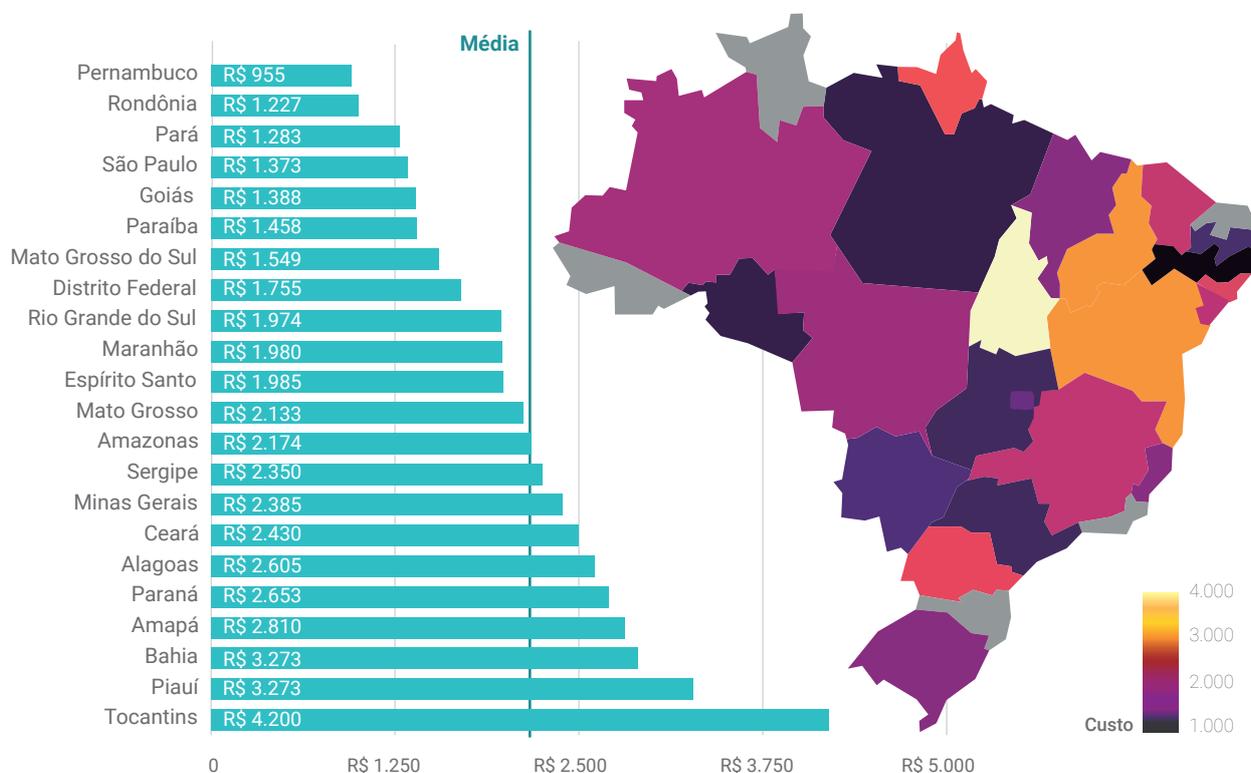
12 Resposta contida no processo SEI: 08198.026498/2020-34

2.9 Aquisição e/ou aluguel de equipamentos de segurança, de informática, veículos, móveis e imóveis	x			x						x	x		x
2.10 Atividades laborais e educacionais	x	x		x						x	x		x
2.12 Alimentação	x	x		x	x	x		x	x	x	x	x	x
2.13 Material de higiene pessoal	x	x							x	x	x	x	x
2.4 Material de escritório	x									x			
2.11 Contrapartida da administração penitenciária em relação a parcerias para desenvolvimento de atividades laborais ou educacionais dos presos										x	x		
2.14 Colchões, uniformes, roupas de cama e banho	x	x		x	x					x	x		
2.15 Recursos para assistência à saúde do preso (médica, odontológica, psicológica, terapia ocupacional, etc.)	x	x		x					x	x		x	
3. Gasto com Defensores			x										
4. Gastos de Capital							x						
6. Diárias e Passagens	x							x	x				x
5. Contribuição Patronal/ Outras despesas c/ pessoal							x	x	x			x	x
7. Impostos		x											
8. Salários aos apenados						x		x					x
9. Monitoração Eletrônica						x	x	x	x				x
10. Curso de aperfeiçoamento													x
11. Conselho da Comunidade													x
12. Uniforme/fardamento					x				x				
13. Operações Militares									x				

Como a própria revisão da metodologia aponta, embora essa discrepância de valores seja alarmante, o que deve ser entendido é que, em alguns casos, as despesas apresentadas com departamentos penitenciários representam apenas uma parte da obrigação financeira com a pessoa privada de liberdade, apenas uma parcela do quanto o estado se compromete quando condena um indivíduo à prisão. Parte da dificuldade em se calcular o gasto total encontra-se, como será melhor discutido, no fato dos gastos com o sistema encontrarem-se dispersos em diferentes pastas e diferentes entes federados. Desse modo, os números existentes, até mesmo os mais elevados, frequentemente subestimam o custo total nas prisões estaduais – e em alguns estados, os custos negligenciados são substanciais.

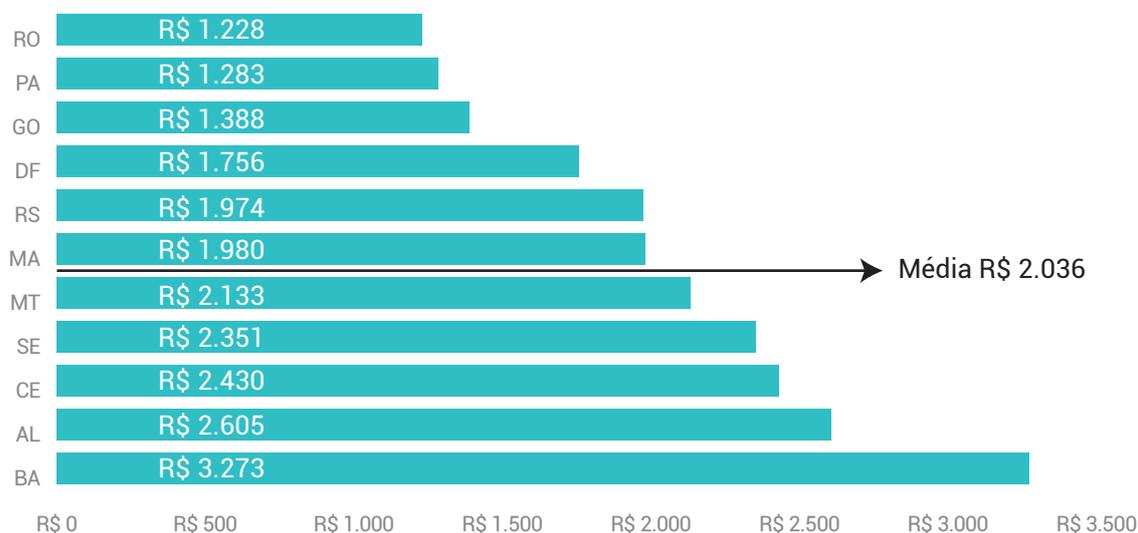
Feitas todas essas considerações, na Figura 01 apresentamos os custos mensais por preso divulgados pelas unidades da Federação. Nota-se que, em média, esse custo mensal é de R\$2.146. Se ponderarmos esse valor pelo tamanho das populações prisionais das UFs o custo médio é de R\$ 1.803. A variação entre os valores apresentados pelas UFs, contudo, se mostra bastante substancial: há uma diferença de 340% entre o estado com o menor custo per capita, Pernambuco (R\$ 955), e o que mais gasta, o Tocantins (R\$4.200).

Figura 1: Custo mensal do preso por UF



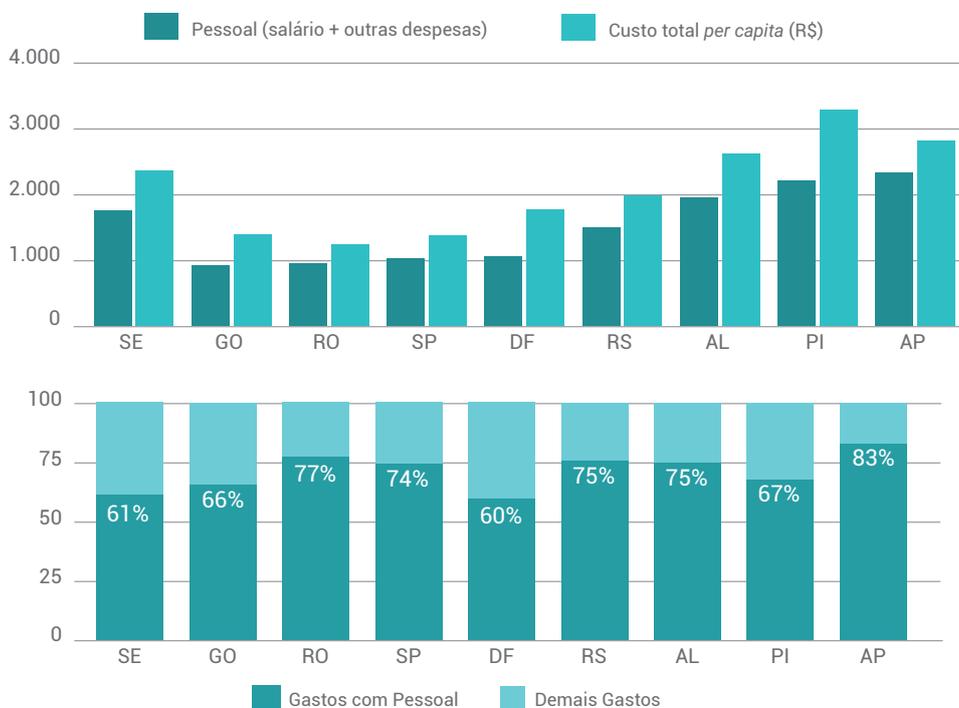
Como vimos, apesar das Unidades da Federação terem enviado os dados acima para responder à mesma pergunta – o custo *per capita* mensal do preso na UF – as metodologias utilizadas para chegar a esse valor em muito se diferenciam. Portanto, parte da variação encontrada acima deve ser atribuída a essa ausência de uniformidade metodológica. A fim de promover uma comparação sob mesmas bases, no gráfico 01 comparamos apenas os valores apresentados pelas Unidades da Federação que afirmam utilizar a Resolução nº 06/2012 do CNPCP. Observa-se que, apesar da amplitude entre os valores ser consideravelmente menor – a diferença entre o estado que mais gasta (Bahia) e o que menos gasta (Rondônia) é de 161% –, a média do custo mensal é, praticamente, a mesma.

Gráfico 1: Custo mensal por preso nas UFs que declararam utilizar a Resolução nº 06/2012 do CNPCP na metodologia de cálculo



Buscou-se, ademais, nos casos em que foi possível discriminar os custos por tipo de gasto, comparar como as Unidades da Federação realizam o dispêndio com a população privada de liberdade. Entre as comparações que merecem destaque está, certamente, o peso da folha de pagamento e outras despesas com pessoal – como contribuições patronais – na composição dos custos do sistema prisional. Como mostra o gráfico 02, na Unidade da Federação em que esse tipo de gasto menos onera os custos com o sistema prisional, no Distrito Federal, os gastos com pessoal chegam a representar 60% do total dos gastos com a pessoa privada de liberdade. Já no estado onde mais onera, Amapá, essa porcentagem chega à surpreendente cifra de 83%. O valor elevado apresentado pelo Amapá, cabe destacar, não é um reflexo de uma proporção adequada de agentes de custódia por preso. Segundo dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias de dezembro de 2019, o estado é o segundo com maior quantidade de pessoas privadas de liberdade por agente de custódia - 19, ficando atrás apenas de Alagoas, cuja proporção é de 20 presos por agente.

Gráfico 2: Gastos com pessoal por Unidade da Federação



Buscou-se, ademais, comparar o valor gasto pelas Unidades da Federação com um dos principais itens de composição do gasto: a alimentação. Nesse quesito o que se observou, mais uma vez, foi uma grande discrepância entre os valores informados pelos estados. Ao passo que em Pernambuco o gasto diário com a alimentação da pessoa privada de liberdade é de menos de seis reais, no Amazonas esse gasto é seis vezes maior: R\$ 38 diários.

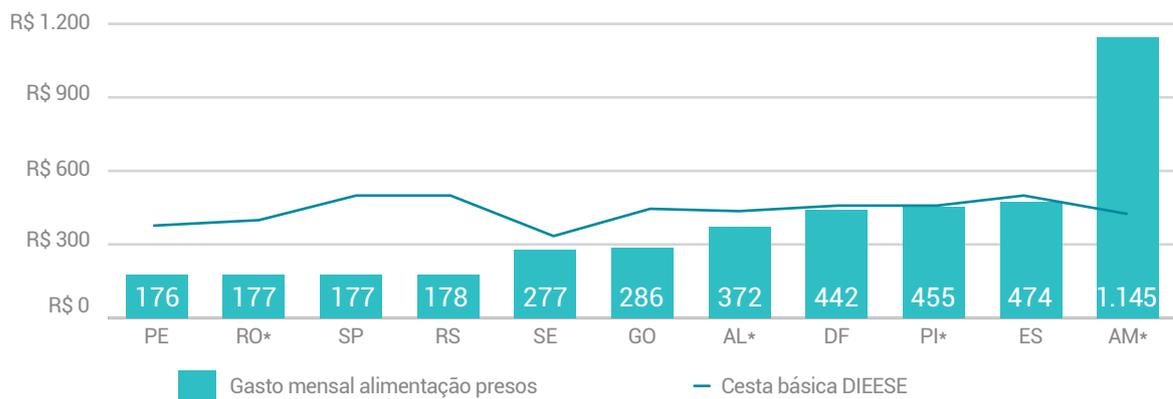
Infelizmente, esta pesquisa não dispõe de maiores informações para compreender o porquê dessa diferença. Contudo, entendemos que seria pertinente uma investigação mais aprofundada sobre essa questão para entender os fatores que levam os gastos com alimentação das pessoas privadas de liberdade a apresentar tamanha diferença entre as UFs.

O gráfico 03 traz uma comparação entre os gastos mensais com alimentação *per capita* no sistema prisional com o valor da cesta básica estimado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – o DIEESE –, por meio da Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos (PNCBA)<sup>13</sup>. Como é possível observar, apesar de Pernambuco apresentar o menor gasto

13 A PNCBA é um levantamento contínuo dos preços de um conjunto de produtos alimentícios considerados essenciais. Os itens básicos pesquisados foram definidos pelo Decreto Lei nº 399, de 30 de abril de 1938, que regulamentou o salário mínimo no Brasil e está vigente até os dias atuais. O Decreto determinou que a cesta de alimentos fosse composta por 13 produtos alimentícios em quantidades suficientes para garantir, durante um mês, o sustento e bem-estar de um trabalhador em idade adulta. Os produtos e quantidades estipuladas foram diferenciados por região, de acordo com os hábitos alimentares locais.

*per capita* com alimentação, é em São Paulo que observa-se a maior discrepância entre esses valores: há uma diferença de R\$ 343 entre o valor da cesta básica no estado (R\$ 520) e o valor gasto por mês com alimentação por pessoa privada de liberdade (R\$177).

Gráfico 3: Custo mensal da alimentação dos presos vs. preço da cesta básica na UF



\*Valor referente ao último ano calculado pelo levantamento, com a correção de inflação pelo IPCA.

Por fim, buscou-se comparar quanto as UFs gastam com as demais necessidades materiais das pessoas privadas de liberdade, como materiais de higiene, uniforme, colchões e material de limpeza. Para fazer essa análise, nas UFs que utilizam a resolução nº 06/2012 CNPCP, somou-se os valores indicados como gasto na rubrica 2.13 – Material de higiene pessoal – e 2.13 – Colchões, uniformes, roupas de cama e banho. Para os estados que discriminaram seus gastos, mas não utilizam a referida Resolução, buscou-se somar todos os gastos que indicavam esses itens<sup>14</sup>. Como é possível notar no gráfico 04, há considerável discrepância nos valores informados pelas UFs: o estado do Amazonas, por exemplo, gasta quase 10 vezes mais que o Alagoas.

14 O Estado do Espírito Santo, por exemplo, discriminou apenas gastos com “kit preso” e “uniforme”.

Gráfico 4: Gasto mensal com higiene, vestimenta, colchões e material de limpeza por UF



As discrepâncias acima observadas suscitam indagar como os estados, com gastos tão reduzidos, são capazes de fornecer subsídios mínimos para as pessoas privadas de liberdade. A resposta provável é apenas uma: essas necessidades básicas não estão sendo devidamente atendidas. Antes de entrarmos nessa discussão, dado as dificuldades aqui encontradas, é importante buscar na literatura as metodologias e ferramentas disponíveis para melhor analisar os gastos com o sistema prisional. É o que será feito na sessão a seguir.

## O Sistema Penitenciário Federal

Como já discutido, o custo mensal do preso varia de acordo com o tipo de estabelecimento no qual ele está custodiado. Desse modo, estabelecimentos de alta segurança tendem a ser mais dispendiosos. Com esta consideração em mente, é interessante observar os gastos com os presos custodiados no Sistema Penitenciário Federal (SPF). Criado em 2006, o SPF conta hoje com cinco penitenciárias de segurança máxima – Catanduvas/PR, Campo Grande/MS, Mossoró/RN, Porto Velho/RO e Brasília/DF.

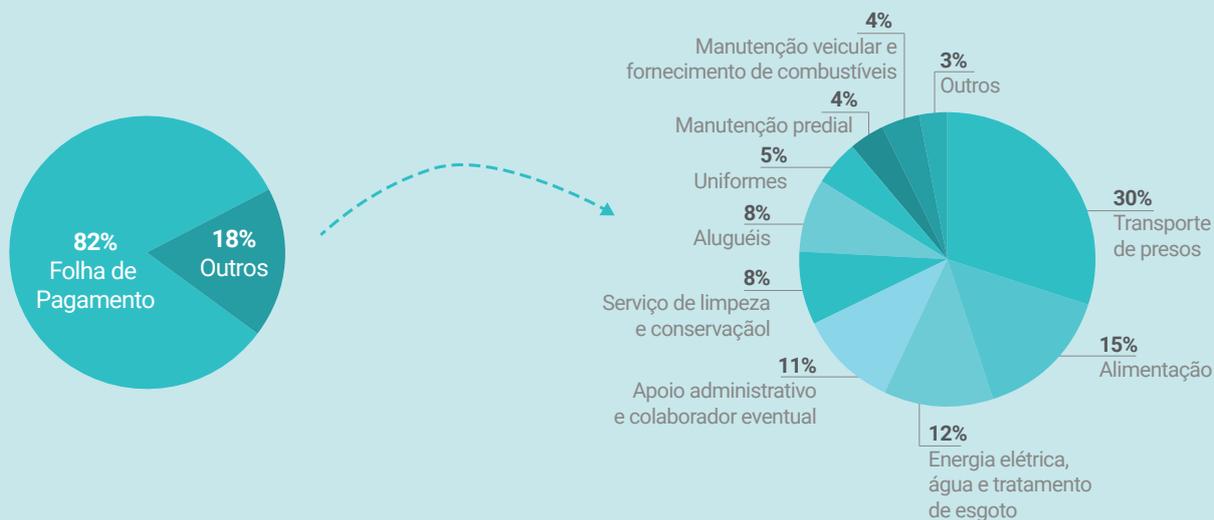
O sistema é destinado a custodiar presos que atendem aos seguintes requisitos: I – Ter desempenhado função de liderança ou participado de forma relevante em organização criminosa; II – Ter praticado crime que coloque em risco a sua integridade física no ambiente prisional de origem; III – estar submetido ao Regime Disciplinar Diferenciado – RDD; IV – Ser membro de quadrilha ou bando, envolvido na prática reiterada de crimes com violência ou grave ameaça; V – Ser réu colaborador ou delator premiado, desde que essa condição

represente risco à sua integridade física no ambiente prisional de origem; ou VI – Estar envolvido em incidentes de fuga, de violência ou de grave indisciplina no sistema prisional de origem. Ou seja, situação de extrema excepcionalidade. Por ter uma finalidade tão específica, o número de presos no Sistema Penitenciário Federal representa hoje menos de 0,1% da população prisional do país.

No ano de 2020, o Sistema Penitenciário Federal (SPF) registrava a custódia de líderes de 31 grupos criminosos. São organizações criminosas com origens diversas, entre as quais encontram-se grupos que surgiram nas prisões, que surgiram nas forças policiais (milícias) e grupos envolvidos com narcotráfico e lavagem de dinheiro, dentre outras. É importante ressaltar, contudo, que ainda que o SPF seja reconhecido por, até o momento, não haver sido palco de fugas ou rebeliões, ele não deve servir de modelo para os sistemas penitenciários estaduais, não apenas devido aos altos custos implicados na manutenção desses estabelecimentos, mas também devido aos objetivos específicos e distintos para os quais ambos sistemas foram criados. Os procedimentos e parâmetros extremamente rígidos, pensados para aqueles indivíduos de maior periculosidade custodiados no SPF, não são adequados à população carcerária como um todo e, se aplicados de forma indiscriminada, podem vir a comprometer a reintegração social do custodiado.

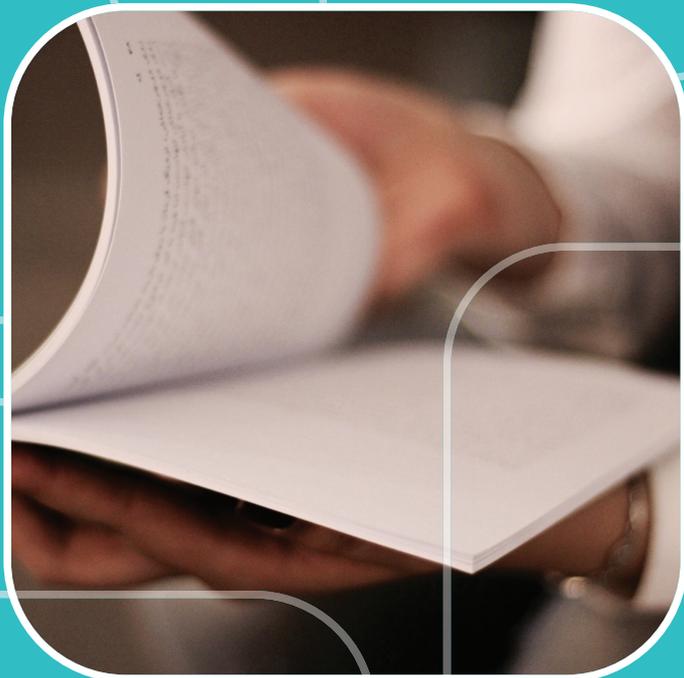
Em resposta à solicitação de acesso à informação, o Departamento Penitenciário Nacional forneceu os dados mais recentes disponíveis acerca dos gastos no SPF. De acordo com o Depen, o cálculo do custo mensal do preso é resultante do total de despesas realizadas no mês de referência dividido pela população carcerária do mesmo mês. Desta forma, o custo mensal do preso não é um valor fixo, variando de acordo com os gastos efetivados no mês analisado e com a variação do quantitativo total da população carcerária. Assim, visando informar um valor mais próximo do real, foi informada a média dos levantamentos realizados ao longo do ano de 2020: R\$35.215,60. Como se pode observar, a diferença é tamanha chega a ser 16 vezes maior que a média nacional dos sistemas penitenciários estaduais.

Resta saber como esse gasto mensal por preso é alocado no SPF. A decomposição dos gastos é possível através da análise de planilha fornecida pelo Depen, a qual traz as despesas realizadas no mês de setembro de 2020 desagregadas por uma série de indicadores, conforme a resolução nº6 do CNPCP. No gráfico a seguir é possível observar que, assim como visto nos sistemas estaduais, a maior parte dos gastos do Sistema Penitenciário Federal (82%) é destinada ao pagamento de salários dos servidores. Do restante do gasto, a maior despesa é com o transporte de presos sob custódia – equivalente em média a R\$ 2.034 mensais por preso – e alimentação – R\$ 1.028.



A disparidade observada entre os custos por preso do SPF e dos sistemas penitenciários estaduais decorre, em grande parcela, da maior proporção no número de funcionários por preso no sistema federal. Destaca-se que o Depen observa a individualização da pena e o atendimento da Resolução CNPCP no 09, de 13 de novembro de 2009, que recomenda a proporção de 1 agente para cada grupo de 5 presos para uma devida atuação. Via de regra, os indivíduos custodiados no SPF, por serem considerados de alta periculosidade, ficam isolados em celas individualizadas, em contraposição às celas ocupadas por vários indivíduos encontradas nos presídios estaduais, em sua grande parte em situação de superlotação. Ainda, como já dito, por se tratar de um sistema destinado à custodiar indivíduos em situação bastante excepcional, a demanda por vagas nos presídios federais é consideravelmente menor, podendo haver vagas não ocupadas em número significativo. Uma vez que o cálculo do custo mensal do preso resulta da divisão do total de despesas realizadas no mês de referência pela população carcerária, um número menor de indivíduos custodiados resulta, conseqüentemente, em um custo mais elevado por pessoa presa, se mantidos fixos os custos com salários e manutenção de equipamentos.

Para uma parte da literatura, os gastos com o sistema prisional devem ser analisados à luz dos "custos econômicos da criminalidade". Embora seja uma perspectiva que mereça atenção, os esforços de se levantar esses custos fogem do escopo dessa pesquisa. Para aqueles que tem interesse pela temática, sugerimos a leitura de Jaitman (2017).



# REVISÃO DA LITERATURA

### 3 REVISÃO DA LITERATURA

De imediato, quando nos deparamos com a temática de cálculo dos custos prisionais no Brasil nos deparamos com uma literatura nacional escassa. Praticamente inexistem trabalhos científicos que tratam especificamente dessa temática. O que há, contudo, são pesquisas que tangenciam o tema. Via de regra, estas discutem as seguintes temáticas: a importância de se calcular os custos sociais e intangíveis do aprisionamento (FRANCA, 2018; SOU DA PAZ, 2019); os mecanismos e dificuldades de financiamento das políticas prisionais (VASCONCELOS et al., 2018; ZIETLOW, 2014); análises que buscam investigar o impacto da participação da iniciativa privada na gestão dos estabelecimentos prisionais (CABRAL & LAZZARINI, 2010). Como regra, os trabalhos não questionam como mensurar o “retorno” desse gasto. Nenhuma das pesquisas, ademais, propõe-se a trazer possíveis caminhos para uma contabilização mais eficiente dos custos no sistema prisional pátrio. De todo modo, trazemos a seguir, sistematizadas, as principais contribuições desses estudos, com o intuito de apresentar o estado da arte dessa discussão.

Ao discutir os custos dos presos provisórios no sistema do Rio de Janeiro, Franca (2018) é uma das autoras que faz questão de diferenciar os custos ponderáveis dos imponderáveis do sistema carcerário. A autora define como custos ponderáveis aqueles: *“passíveis de medição direta no sistema penitenciário e englobam os gastos com a manutenção de uma pessoa presa e o custo da criação de novas vagas, seja construindo novos estabelecimentos penais ou ampliando os existentes”* (p. 44). Já por imponderáveis, a autora se refere aos custos que provêm da pessoa privada de liberdade, seja ela condenada ou apenas acusada, da violência decorrente do processo de prisão em si e da violência e das condições insalubres dentro das prisões (p.45).

Segundo Franca (2018), não é fácil quantificar e traduzir os impactos do aprisionamento em valores monetários. Contudo, afirma ela, não há dúvida de que estes representam altos custos para os indivíduos que passam pelo processo de encarceramento. A autora vai ainda mais adiante dizendo que há, também, que se considerar os impactos orçamentários para o próprio Estado: uma vez que este deixa de arrecadar impostos com a pessoa presa, gasta para mantê-la no sistema e, dada a dificuldade de reinserção do egresso na sociedade, provavelmente continuará deixando de arrecadar impostos e contribuição previdenciária depois que o indivíduo for solto. De fato, o que a autora fala encontra respaldo na realidade do país: segundo dados do Relatório de Informações Penitenciárias – o Infopen, referentes ao ano de 2019, a quase totalidade dos presos no país (98%) está em idade economicamente ativa. Cerca de 6 em cada 10, são jovens com menos de 30 anos (BRASIL, 2019).

## Os custos ocultos da prisão (LISTWAN, et al., 2013)

Os custos intangíveis da prisão são mais difíceis de calcular, mas devem ser considerados em qualquer análise de custo. A perda de moradia, dificuldade em encontrar trabalho e saúde precária associada ao encarceramento não só impactam no bem-estar dos prisioneiros, mas também aumentam a probabilidade de reincidência.

**Perda de moradia** – Muitas pessoas presas se tornam desabrigadas ao serem libertadas da custódia. Muitos reincidentes afirmam que a falta de moradia adequada é um dos principais fatores que contribuem para seu retorno à prisão, embora programas de moradia pública geralmente não tenham cotas para egressos.

**Saúde** – A incidência de mortes relacionadas a drogas e suicídio é desproporcionalmente alta para pessoas recém libertadas da prisão, principalmente mulheres. Os altos índices de doenças infectocontagiosas como HIV, hepatites e tuberculose também podem colocar em risco a vida das pessoas egressas e suas famílias.

Vivências de violência psicológica, física e sexual são ocorrências comuns nas prisões. Para algumas pessoas presas, novos problemas de saúde mental, como depressão, surgem em resposta à brutalidade do sistema prisional. Representam, ademais, um custo elevado para a saúde pública do país.

**Estigma contra as pessoas egressas** – Pessoas que vivenciam a prisão são frequentemente sobrecarregadas com o estigma associado e suas perspectivas de emprego costumam ser severa e, por vezes, permanentemente prejudicadas.

O período de prisão pode fazer com que pessoas já deslocadas e marginalizadas se sintam ainda mais alienadas da comunidade em geral e pode enfraquecer a identidade pessoal, a confiança e a motivação. Esta exclusão da força de trabalho e da vida comunitária aumenta o risco de isolamento social e pobreza, que, por sua vez, aumenta significativamente o risco de reincidência.

**Impacto familiar** – O afastamento familiar e comunitário causado pela prisão tem custos sociais e emocionais óbvios, incluindo riscos aumentados de separação da família e de desagregação para os filhos. As crianças podem ter que se mudar ou ficar sob os cuidados do estado. Alguns estudos mostraram que os filhos de pessoas presas têm muito menos probabilidade de concluir o ensino médio, mais probabilidade de se tornarem pessoas em situação de rua e desempregados e mais probabilidade de entrar em contato

com o sistema de justiça juvenil ou criminal. Além disso, a pouca literatura que existe sobre reincidência sugere que manter laços comunitários é absolutamente central para qualquer tentativa de tentar reduzir novos envolvimento em atividades criminais.

**Aumento da probabilidade de cometer novos crimes como resultado da prisão** – Por causa dos muitos efeitos prejudiciais da prisão, pode-se argumentar que o encarceramento de fato aumenta as chances de reincidência. Além dos custos óbvios de um crime, como danos à propriedade, um número crescente de pessoas sendo presas também agrega as despesas de construção de novas prisões, aumento dos prêmios de seguro e custos ocultos, como o aumento do medo da comunidade e a quebra da coesão da comunidade. Merece destaque uma metanálise de 90 estudos sobre o impacto do encarceramento na reincidência que constatou que a maior parte das pesquisas na área aponta para os efeitos negativos da experiência prisional, em detrimento de seu efeito dissuasório.

A ideia defendida pela autora encontra respaldo na literatura sobre a temática: segundo Roberts (2003), as famílias dos presos também são impactadas pelo aprisionamento. Primeiro, por perderem uma fonte de renda, e por precisarem fornecer apoio ao parente encarcerado durante a prisão e após sua saída. E, também, por fatores intangíveis, como estigma a elas associado, que leva parte delas a se afastarem da vida comunitária, aumentando a desorganização social.

Ao tratar sobre custos ponderáveis do sistema, Franca (2018) atenta para o fato de que os custos do sistema prisional brasileiro são altamente variáveis, a depender: (I) da finalidade dos estabelecimentos (prisão provisória, regime fechado, regime semiaberto, etc.); (II) da região do país; e, (III) do tipo de administração (privada ou pública). A finalidade, segundo a autora, impacta o custo pois envolve estruturas físicas diferentes, e diferente dimensionamento de capacidade e de funcionários necessários. De fato, quando observamos estabelecimentos prisionais nos quais há aplicação do Regime Disciplinar Diferenciado<sup>15</sup>, que requerem um número maior de agentes, o custo mensal por interno é consideravelmente mais elevado que a média: no estado de São Paulo, por exemplo, no Centro de Readaptação Penitenciária José Ismael Pedrosa (em Presidente Bernardes), o custo mensal do apenado chega a ser 2100% maior que a média, o que aponta quão enorme chega a ser essa discrepância.

Franca (2018) segue afirmando que, dado que as cadeias públicas – destinadas à prisão provisória – não têm, em sua maioria, salas de aula e salas para visita íntima, pois são idealizadas para

---

15 Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) - disposto no artigo 52 da LEP e regulamentado pela Lei no 10.792/2003 - é uma medida disciplinar destinada a presos provisórios ou condenados, nacionais ou estrangeiros, que apresentem alto risco para a ordem e a segurança do estabelecimento penal ou da sociedade que, ao menos em tese, deveria durar, no máximo, 360 dias por sanção. Na prática, o que isto significa é que as pessoas submetidas ao RDD são enviadas a estabelecimentos de segurança máxima, onde cumprem suas penas em celas individuais e têm o tempo de saída de cela e visitação mais limitados.

um tempo de permanência menor do acusado, o custo do preso deveria ser mais reduzido nesses estabelecimentos. Contudo, essa afirmação não encontra respaldo nos dados observados. Quando observamos, mais uma vez, o caso do estado paulista, não observa-se, nas unidades de detenção provisória, necessariamente, um custo mensal por preso abaixo da média do estado. Pelo contrário, ao passo que a média geral é de R\$ 1.373, nos centros de detenção provisória essa média sobe para R\$ 1.449. O que se desprende dessa observação é que a existência de mais estruturas nos estabelecimentos penais não têm, necessariamente, um peso significativo nos custos do preso.

Quanto à afirmação de que a região do país também é uma variável relevante a ser considerada para aferição dos custos prisionais – pois, segundo ela, influenciaria nos impostos, nos salários e nas tarifas – também não é o que se observa. Talvez o que melhor ilustre nosso questionamento ao que é dito é a questão dos vencimentos dos agentes penitenciários, despesa esta responsável por uma parcela considerável do custo do preso – responsável, em algumas Unidades da Federação, por 70% dos custos, segundo os dados que obtivemos das UFs. É de se esperar que os salários pagos para uma mesma categoria tenham poucas variações, e as que existam reflitam apenas os diferentes custos de vida nas diferentes regiões do país. Contudo, não é isso que se observa: ao passo que em São Paulo, estado com elevado custo de vida, o salário inicial de um agente é de R\$ 2.929,76, em Roraima a remuneração inicial é de R\$ 4.421,13. O que se nota, portanto, é que há outros fatores, para além do custo de vida, que operam na determinação dos salários.

Apesar da colocação de Franca (2018) sobre a relação entre custos e regionalidade não condizer com os dados observados, ela suscita uma importante constatação: em um país continental como o Brasil, onde há substantivas disparidades regionais, não é o suficiente apenas comparar os custos prisionais entre as Unidades da Federação. Essas diferenças precisam, de algum modo, serem sopesadas nas análises, para não correr o risco de se realizar comparações espúrias. Como acrescentar essa variável nas análises, contudo, é um desafio sobre o qual a literatura nacional sobre política prisional ainda não se debruçou.

Outra análise que visa discutir o custo dos presos provisórios, desta vez aplicado ao caso paulistano, é a pesquisa *Vale a Pena? Custos e Alternativas à Prisão Provisória na cidade de São Paulo* (2019), realizada pelo Instituto Sou da Paz. A análise, realizada a partir de dados da Defensoria Pública do estado de São Paulo e da análise dos valores empenhados pela Secretaria de Assuntos Penitenciários e em políticas voltadas à juventude e a grupos vulneráveis, levanta a importante indagação: "*dada a vulnerabilidade social dos territórios de onde vêm uma parcela expressiva dos presos provisórios, os gastos decorrentes de suas prisões representam a forma mais eficiente de alocar recursos públicos escassos?*" (p. 5).

Com dados referentes ao ano de 2017<sup>16</sup>, a pesquisa estimou um gasto de quase R\$ 76 milhões mensais para manter mais de 58 mil presos provisórios no estado de São Paulo. Afirma, ademais, que o custo mensal de um preso no sistema prisional paulista é 47 vezes maior que o custo da utiliza-

---

16 Dados sobre custos obtidos via Lei de Acesso à Informação.

ção de uma pena alternativa. Mostra ainda que os valores destinados à administração penitenciária cresceram 27,5% entre 2010 e 2017, enquanto projetos destinados à população jovem tiveram investimentos reduzidos: segundo os dados levantados, um mês de prisão provisória de todos os jovens do estado custa mais do que o governo estadual investiu em um ano no programa "Ação Jovem"<sup>17</sup>. Constatou, ademais, que embora os valores empenhados pela Secretaria de Educação tenham sido aproximadamente seis vezes maiores que os valores empenhados pela Secretaria de Administração Penitenciária, a Secretaria de Educação atende uma população quatorze vezes maior que esta.

A pesquisa trabalhou com uma amostra de 98 presos em prisão provisória. A média do tempo de prisão, com pena máxima de quatro anos, foi de 3,5 meses, sendo que 14 dos 98 indivíduos permaneceram presos por seis meses ou mais. O tempo máximo foi de 14 meses, período pelo qual ficaram presos provisoriamente dois indivíduos acusados por receptação simples e que foram condenados a um ano e dois meses – ou seja, o mesmo tempo que passaram como presos provisórios – no regime semiaberto – regime menos gravoso do que a própria prisão cautelar. Se os 98 presos tivessem respondido aos seus processos em liberdade desde o início, a economia de recursos públicos teria sido de R\$ 417.450,21. Já as prisões dos 343 presos provisórios sem moradia que cometeram crimes sem violência – ameaça, dano, furto simples tentado ou consumado, lesão corporal leve e receptação –, custaram cerca de R\$ 442 mil por mês. Além disso, somados os custos com a construção de dois estabelecimentos de detenção provisória e os custos de manutenção da população prisional em sua capacidade máxima, em um ano o governo do estado gastou mais de R\$ 119 milhões com dois CDPs (PEKNY; SANT'ANNA, 2019).

Aplicando a Análise Econômica do Direito<sup>18</sup>, Ferreira e Santiago (2018) são dos poucos autores que buscam tratar dos custos do encarceramento no país, discutindo, ainda que brevemente, as variáveis que compõem esse gasto. Além de buscar evidenciar as diferenças entre custos prisionais e da criminalidade (embora afirmando que ambos estejam correlacionados), os autores buscam diferenciar como presídios públicos e privados fazem o cálculo de custos dos seus estabelecimentos.

Segundo eles, nos presídios públicos o cálculo do custo de um apenado é feito da seguinte forma: divide-se o número de encarcerados em cada mês – seja de regime fechado, semiaberto e aberto, submetidos à medida de segurança e presos provisórios – pelas despesas administrativas (despesas com pessoal como salário e gestão penitenciária), entre outras despesas (aluguel, alimentação, recursos de higiene pessoal, etc.). Assim, o custo mensal do preso equivale à população carcerária dividida pelas despesas administrativas do mês de referência. Essa descrição nada mais faz do que sintetizar a metodologia apresentada na Resolução nº 6/2012 do CNPCP.

Já nos presídios onde há atuação da iniciativa privada, utiliza-se como fórmula de pagamento a seguinte equação:  $PM = HF + HV - D$ , onde: PM equivale ao Pagamento mensal; HF ao Honorário

17 Programa que realiza transferência de renda para jovens em situação de extrema vulnerabilidade.

18 Segundo os autores: "a Análise Econômica do Direito propõe leitura das regras jurídicas que as avalie por seus efeitos de estímulo e mudanças de comportamento das pessoas em resposta aos mesmos". (FERREIRA & SANTIAGO, 2018, p. 204)

fixo por vaga; HV ao Honorário variável por preso; e D, às Deduções. Segundo os autores, em ambos esses cálculos, contudo, não se contabiliza os prejuízos de rebeliões, motins, mortes e gastos com transporte de presos para audiências e eventos extraordinários relacionados com o sistema penitenciário (Ferreira & Santiago, 2018, p. 206). Para ilustrar essa afirmação, os autores trazem os elevados custos com o deslocamento dos presos no Sistema Prisional Federal.

A análise dos autores, contudo, não aprofunda-se em discutir as variáveis que devem ser consideradas no cálculo do custo prisional, ou mesmo como mensurar a eficiência desses gastos. Embora reconheçam este componente da análise como relevante, limitam-se a afirmar que justiça e eficiência não são valores dicotômicos. Por fim, o texto sinaliza apenas em passagem a importância de se estabelecer um modelo unificado de cálculo de custos prisionais *"em que o princípio federativo constitua a base do que deve ser despendido na gestão do sistema prisional e o fundamento central das políticas públicas no setor"* (2018, p. 213).

Zietlow (2014), por seu turno, tem como objeto de sua pesquisa uma possível vinculação das precárias condições de cumprimento das penas privativas de liberdade no Brasil com a deficiente destinação de recursos orçamentários à manutenção do sistema prisional. Na análise, o autor utilizou dados oficiais sobre recursos destinados ao sistema penitenciário, utilizando o Rio Grande do Sul como estudo de caso, buscando comparar os valores orçados com informações de gastos expostas na imprensa. O autor propõe-se a demonstrar – a partir de cálculo realizado utilizando a previsão orçamentária de gastos com a pasta prisional no Rio Grande do Sul e os custos para construção de novas vagas no sistema, versus o déficit de vagas nas prisões do estado – que há uma enorme carência de investimento no sistema prisional. Advoga, por fim, que é necessário uma maior alocação de recursos no sistema prisional para combater o crime organizado, relacionando a falta de investimentos à ineficácia da capacidade de ressocialização dos apenados pelo sistema. Ou seja, maior aporte de recurso aparece no estudo como uma panacéia para os problemas do sistema prisional sem, contudo, que se aprofunde em como esses aportes devem ser empregados no sistema ou, mesmo, de onde se deve, dado que os recursos são escassos, retirar o referido montante para alocar na pasta prisional.

Outro trabalho que utiliza a previsão orçamentária para o sistema prisional para debater, ainda que marginalmente, os custos do sistema é o de Vasconcelos, Cardozo, Pereira e De Vitto (2018). Os autores propõem-se a discutir como o arranjo federativo de estado impacta na estrutura de financiamento da política prisional. Ou seja, o enfoque do estudo é nas dotações orçamentárias e não, propriamente, na despesa/custo. De todo modo, cabe trazer as colocações dos autores que, ao analisar a dotação orçamentária da União destinada para o sistema penitenciário, afirmam que este ente contribui para o financiamento da política de modo ínfimo quando comparado aos montantes destinados nas leis orçamentárias anuais das Unidades da Federação. O que, somado ao fato de as despesas projetadas pelas leis orçamentárias serem, via de regra, superiores ao que de fato é executado – visto que, por vezes, não são utilizadas ou são constantemente contingenciadas – reduz

ainda mais a participação da União no financiamento da política penitenciária<sup>19</sup>. Os autores, portanto, não se propõem a fazer uma análise de caráter técnico-econômico, mas relacionar os valores alocados à política penitenciária, comparado à população prisional das Unidades da Federação.

Os autores afirmam, contudo, que para tratar do custo do encarceramento, deve-se considerar não só os valores destinados ao investimento na construção de novas vagas, aparelhamento, estruturação de serviços, o custeio desses equipamentos (como folha de pagamento e contraprestação por serviços como a alimentação) e dos serviços de reintegração social. Deveria se considerar, também, o custo do próprio aparato das forças de segurança pública, do sistema de justiça, além do impacto decorrente da renda não gerada pelos indivíduos economicamente ativos privados de liberdade e alijados da possibilidade de exercerem atividade produtiva (Vasconcelos et. al., 2018 p. 31).

A análise de Cabral e Lazzarini (2010) é uma exceção no que se refere à ausência de uma discussão sobre custo-eficiência na literatura que trata de custos prisionais. Os autores fazem uma análise dos impactos decorrentes da participação de atores privados na provisão de serviços de utilidade pública, por meio da comparação do desempenho entre prisões geridas integralmente pelo Estado e prisões geridas por operadores privados com supervisão pública no Paraná. Eles relacionam o custo de operação com a qualidade dos serviços oferecidos nos estabelecimentos. Com isso, eles buscam responder uma pergunta ainda maior na literatura de Políticas Públicas: como analisar decisões governamentais que têm impacto efetivo e mensurável sobre desempenho de uma dada política.

Como ponto de partida, os autores utilizam como premissa o estudo de Hart, Shleifer e Vishny (1997) – que propõe um modelo formal para analisar as consequências da privatização para o desempenho das prisões sob o ponto de vista teórico. Segundo esse modelo, sistemas prisionais privatizados tenderão a ter uma redução na qualidade dos serviços ofertados, ainda que apresentem, em contrapartida, menores custos por detento. Esse maior incentivo para oferecer serviços de menor qualidade se deve à busca de remunerar melhor suas atividades, ou seja, reduzir seus custos visando o lucro. Segundo a teoria, isso ocorre devido a impossibilidade de estabelecer cláusulas contratuais com especificações precisas sobre *qualidade* de serviço – o que é conhecido como “teoria dos contratos incompletos”. Afirmam: “*Como se trata de um indicador difícil de ser medido com precisão, e dado que a remuneração pelas atividades transferidas tenderá a ser fixa, os agentes privados podem buscar unicamente reduções*” (2010, p. 397).

Para confrontar sua premissa, os autores se propõem a estabelecer indicadores de desempenho do sistema prisional, utilizando como base os marcos legais e institucionais que envolvem o setor (*i.e.* a Lei de Execuções Penais – a LEP – nº 7210 de 1984). Se prestam a desenvolver esses indicadores pois, como eles mesmos afirmam, inexistem na literatura de gestão prisional registros sobre medição de desempenho.

---

19 De acordo com o 11º Anuário do Fórum de Segurança Pública, em 2016, os governos federal, estadual e municipal gastaram R\$ 88 bilhões com segurança pública, sendo R\$ 8,8 bilhões pela União, R\$ 5,1 bilhões pelos municípios e R\$ 67,3 bilhões pelos estados.

Desse modo, dividem os indicadores em termos de custo e qualidade. Os indicadores de custo, segundo eles, revestem-se de importância devido às restrições fiscais de grande parte dos governos. Quanto à qualidade, levantam como parâmetros, utilizando a LEP como base, a capacidade de ressocialização do sistema prisional, bem como a função preventiva e retributiva da pena. Ou seja, o sistema deve ser capaz, segundo os autores de: (I) conter o indivíduo delituoso, isolando-o da sociedade; (II) prover os meios para que o indivíduo retorne à sociedade sem voltar a cometer outros atos ilícitos no futuro; (III) promover as condições necessárias para que o cumprimento da pena ocorra em consonância com os direitos humanos básicos (p. 398). Ou seja, para medir o desempenho do sistema prisional, os autores buscam mensurar os impactos do sistema do ponto de vista do apenado e da sociedade.

Com esses parâmetros em vista, os autores buscam medir quantitativamente as seguintes variáveis: (a) reincidência criminal<sup>20</sup>; (b) indicadores de segurança e ordem do estabelecimento (fugas, rebeliões, mortes, agressões sexuais); e, (c) assistências oferecidas aos internos (atendimentos médicos, assistência social e jurídica). Como base de dados para mensurar essas variáveis, utilizou-se os relatórios de gestão do Departamento Penitenciário Estadual do Paraná e os contratos firmados entre a Secretaria de Justiça e as empresas contratadas para realizar a operação dos estabelecimentos penais.

Ao fazer as análises das variáveis dependentes, constatou-se, diferentemente da premissa inicial, uma melhor performance dos estabelecimentos terceirizados em comparação aos públicos. O refinamento da premissa inicial suscita a seguinte questão: quais os fatores que explicam tais disparidades? Segundo os autores, a explicação para essa disparidade está relacionada aos incentivos aos quais as operadoras privadas estão submetidas, e às suas habilidades para contornar as restrições institucionais, como a desburocratização da contratação de pessoal, dos procedimentos de compras e dos mecanismos de recompensas e punições (2010, p. 410). É garantida, assim, uma maior focalização dos gestores nas unidades terceirizadas em tarefas de maior valor agregado. Para os autores, contudo, a mera escolha entre público ou privado, por si só, não basta para a obtenção de melhorias no setor prisional. O melhor desempenho depende, em realidade, do desenho de estruturas de governança capazes de estabelecer níveis ótimos de delegação de autoridade, bem como de prover os fatores de incentivos adequados às partes envolvidas no processo de concepção e execução contratual.

O texto, cabe mencionar, embora publicado em 2010, foi escrito em 2008, ou seja, 13 anos atrás. A constatação de que as unidades geridas pela iniciativa privada têm um custo *per capita* menos elevado que os estabelecimentos geridos apenas pelo Estado não é o que se observa em pesquisas mais recentes (PASTORAL CARCERÁRIA, 2019).

---

20 Os autores não especificam como e qual definição utilizam para mensurar reincidência criminal. Como já demonstrou importante estudo do IPEA (2015) sobre a temática, além do termo conferir diferentes possibilidades de interpretação - e dependendo do conceito, inclusive, a tentativa de mensurar a reincidência ganha diferentes contornos metodológicos -, o fenômeno da reincidência é de difícil mensuração em razão da alta dispersão dos dados de Justiça Criminal.

São comuns as comparações entre estabelecimentos privados e públicos, todavia há vários critérios que precisam ser equiparados para uma análise adequada: a) tamanho do estabelecimento, dado que, quanto mais pessoas presas, maiores as chances de diminuir a qualidade da prisão; b) finalidade do estabelecimento – centros de detenção provisória e manicômios judiciários, por exemplo, abrigam públicos e têm procedimentos completamente distintos; c) tempo de existência do estabelecimento – tanto pelos anos de experiência da gestão, quanto pela qualidade das instalações.

Além disso, o método mais utilizado na análise comparativa desses estabelecimentos envolve critérios que vêm sendo questionados quanto à sua representatividade, tais como: segurança (em geral, número de fugas), ordem (número de sanções disciplinares aplicadas, embora algumas análises considerem número de episódios violentos que resultam em morte), cuidado (por exemplo, número de consultas em saúde), atividade (número de pessoas presas que estão envolvidas ou completaram cursos e oficinas), justiça (número de violações de direitos dentro da prisão), condições (indicadores de insalubridade) e gestão (em geral, indicadores relacionados ao desempenho, satisfação ou sofrimento de profissionais). Dessa forma, a falta de critérios bem definidos e consensuados torna o resultado das pesquisas que comparam prisões privadas e públicas inconsistente, não sendo possível definir qual modelo possui maior qualidade (PERRONE; PRATT, 2003).

Contudo, esse fato não exclui a importância conceitual trazida por esse estudo: a de buscar desenvolver, ainda que incipientemente, medidas que permitam mensurar a qualidade nos serviços prisionais.

## **Análise de financiamento, custo benefício e custo efetividade de outras políticas sociais**

A avaliação de um programa público requer indicadores que possam dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos dos mesmos (eficácia), o nível de utilização de recursos frente aos custos em disponibilizá-los (eficiência) e a efetividade social, chamados de 3Es das políticas sociais (SANO & MONTENEGRO FILHO, 2013).

Tabela 5: Indicadores Sociais

Indicador	Fase		
	Ex-ante	Pari-pasu	Ex-post
Eficiência	Estimativa baseada em iniciativas comparáveis. Pouco utilizada.	Comparação entre o que foi previsto e o que se está realizando. Utilizada principalmente no controle orçamentário.	Comparação com iniciativas similares ou com o planejado. Mais utilizada.
Eficácia	Baseada em iniciativas similares. Pouco utilizada.	Avaliações parciais ao término das etapas de um programa.	Vinculação das mudanças, caso tenham ocorrido as ações empreendidas. Mais utilizada e recomendada.
Efetividade	Expectativa baseada em iniciativas similares. Pouco utilizada.	Avaliações parciais ao término das etapas de um programa.	Vinculação das mudanças, caso tenham ocorrido as ações empreendidas. Mais utilizada e recomendada.

Fonte: SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013.

Costa e Castanhar (2003) afirmam que o grande desafio para avaliação de projetos no setor público é encontrar formas práticas de mensurar o desempenho dos programas sociais, em especial a construção de indicadores que alinhem objetivos da política e mecanismos de implementação e financiamento com ferramentas disponíveis para mensuração. Além disso, construir cenários alternativos que sirvam como comparação às intervenções avaliadas em seu custo benefício é essencial (NEUMANN & JOHANNESSON, 1994). Um problema em qualquer análise é que os custos e benefícios raramente ocorrem ao mesmo tempo. Uma intervenção pode envolver altos custos iniciais, por exemplo, mas pode render benefícios só em um futuro distante. Dessa forma, incorporar medidas de curto prazo que incluam as preferências e os reflexos imediatos em dimensões da vida dos beneficiários diretos da política pode ser importante.

Há características em relação aos programas sociais que podem dificultar esse tipo de análise:

- a) eles geralmente são concebidos e desenvolvidos para atender a “objetivos genéricos, múltiplos, e de difícil verificação *a priori*,” no que se refere às poucas possibilidades de sua identificação, das dificuldades de sua descrição detalhada e da identificação de sua hierarquia;
- b) a descentralização operacional dos programas exige montagens organizacionais e administrativas complexas, ou seja, os objetivos vão ser implementados por agentes que são complexos em si mesmos, levando à previsão de problemas de coordenação, às vezes de difícil superação;

- c) na maioria das vezes, as normas de financiamento não são integradas em consonância com os objetivos, “inclusive pelas dificuldades de mensuração dos objetivos dos programas” (como dito antes), limitando o poder de incentivo dos mecanismos de financiamento;
- d) geralmente, a vigência dos programas sociais vai além dos anos fiscais e orçamentários correspondentes, aspecto que causa restrição aos programas, que entram em “disputas periódicas por verbas”, por um lado e, por outro, submete-os aos mecanismos de controle governamental (FAÇANHA & MARINHO, 2001).

Todavia, quando essas dificuldades conseguem ser superadas, os resultados podem ser muito relevantes para os tomadores de decisão. As análises podem identificar gastos de alto retorno social e ajudar a direcionar os recursos públicos para essas políticas. Nas avaliações econômicas de políticas sociais (CAMPELLO & NERI, 2013), por exemplo, verificou-se que os gastos com o Bolsa Família representavam apenas 0,4% do Produto Interno Bruto (PIB), mas cada R\$ 1 gasto com o programa promoveria R\$ 2,4 no consumo das famílias e adicionaria R\$ 1,78 no PIB. Para efeito de comparação, no Benefício de Prestação Continuada (BPC), que focava em idosos e pessoas com deficiência, era gasto 0,6% do PIB, com geração de R\$ 1,54 em consumo e R\$ 1,19 no PIB. O seguro-desemprego, cujos gastos alcançavam também 0,6% do PIB, rendeu R\$ 1,34 em consumo e R\$ 1,09 no PIB. Percebe-se, portanto, que, pela análise apresentada, o programa Bolsa Família gerava um retorno social – em forma de consumo – significativamente maior que os demais programas analisados.

Já no ano de 2016, avaliou-se que cada R\$ 1 gasto com educação pública gerava R\$ 1,85 para o PIB. Por sua vez, o mesmo valor gasto na saúde gerava R\$ 1,70 no PIB. Já para a redução da desigualdade social, os gastos que apresentam maior retorno eram aqueles feitos com o Bolsa Família, que geravam R\$ 2,25 de renda familiar para cada R\$ 1 gasto com o benefício, e os benefícios de prestação continuada (BPC) que geravam R\$ 2,20 para cada R\$ 1 gasto (IPEA, 2011).



**PROPOSTAS  
METODOLÓGICAS PARA  
O CÁLCULO: *VERA*  
*INSTITUTE OF JUSTICE***

## 4

## PROPOSTAS METODOLÓGICAS PARA O CÁLCULO: VERA INSTITUTE OF JUSTICE

O *Vera Institute of Justice* (2012) elaborou uma metodologia de cálculo para aferir qual o custo de cada preso para os cofres públicos no caso dos Estados Unidos, ou seja, quanto custa uma pessoa presa para o contribuinte. O instituto reconhece, já de início, que os melhores dados disponíveis sobre custos prisionais frequentemente deixam de captar o custo total das prisões porque se prendem exclusivamente às despesas das agências penitenciárias estaduais, desconsiderando os gastos que, porventura, venham a ser realizados por outras secretarias e departamentos. Em um levantamento realizado pelo Instituto, a organização delimitou os principais componentes frequentemente não contabilizados no orçamento dos departamentos penitenciários:

Tabela 6: Custos de serviço penal fora do orçamento dos departamentos penitenciários

Tipo	Área	Especificação do Gasto	Valor
Contribuições relacionadas aos servidores penais	Saúde	Contribuição suplementar patronal para assistência médica de funcionários penais aposentados	US \$1.9 bi
		Contribuições para cuidados de saúde de aposentados em nome de seus departamentos penitenciários	US \$ 837 milhões
		Benefícios para funcionários, como seguro saúde	US \$613 milhões
	Previdência	Contribuições para pensões subfinanciadas para funcionários	US \$304 milhões
		Contribuição patronal para previdência suplementar (fundo de pensão)	US \$598 milhões
Investimentos		Gastos de capital centralizados	US \$485 milhões
Assistência ao preso	Saúde	Hospital e outros cuidados de saúde para a população carcerária	US \$ 335 milhões

Como é possível observar, no caso norte-americano os valores dos gastos não contabilizados não são nada desprezíveis. De acordo com o resultado da pesquisa, a depender do estado, os custos não contabilizados podiam variar entre 1% a 34% do total do custo do preso. Nota-se que a maior parcela desses custos refere-se a gastos com os funcionários penais. Essa análise é relevante porque o mesmo efeito ocorre no caso brasileiro: uma série de gastos realizados por outras Secretarias e/ou entes governamentais acabam não sendo contabilizados ao se calcular os custos prisionais. Logo, vale avaliar a metodologia utilizada pelo instituto – que foi desenvolvida em colaboração com um painel de consultores nas áreas penal e de finanças públicas e testada em cinco estados –, a fim de refletir sobre as possíveis contribuições que ela pode apresentar para a análise do caso brasileiro.

Para realizar a pesquisa, o Instituto enviou aos estados um questionário, tipo *survey*, solicitando aos entrevistados que informassem as despesas penitenciárias realizadas pelos departamentos responsáveis pela pasta penal, bem como despesas prisionais efetuadas por outras agências. Incluiu-se na contabilidade gastos estaduais e federais. Quando aplicável, a pesquisa pedia para que fossem excluídos os gastos do departamento com programas de livramento condicional e gastos relacionados à justiça juvenil. No Anexo 02, apresentamos uma adaptação do questionário em questão.

Após o questionário, foi solicitado aos estados que indicassem se alguma parte dos seguintes custos foi coberta fora dos departamentos responsáveis pela pasta penal:

- (i) Contribuições para pensão;
- (ii) Contribuições para os benefícios dos cuidados de saúde do aposentado;
- (iii) Outros benefícios, como seguro saúde, impostos e seguridade social;
- (iv) Custos de capital para construção e reforma das prisões;
- (v) Custos com julgamentos e pagamento de indenizações trabalhistas por parte das pessoas privadas de liberdade<sup>21</sup>;
- (vi) Despesas com prisões privadas;
- (vii) Custos relacionados a cuidados hospitalares para internos;
- (viii) Gastos com programas educacionais e de trabalho para internos;
- (ix) Qualquer outro custo fora do orçamento de correção, se aplicável.

Se qualquer um desses custos havia sido realizado por outra pasta, era pedido aos respondentes da pesquisa que fornecessem o total do gasto realizado pela outra agência. Caso os entrevistados não soubessem informar os valores, era requisitado que eles indicassem aos pesquisadores um contato na agência estadual pertinente que soubesse responder a questão. Depois de ter acesso a essas informações para calcular o custo total da prisão para cada estado, o Instituto devolveu essa

---

21 Esse item refere-se ao que nos EUA é conhecido como “*tort fund*”. Fundo destinado a cobrir despesas relacionadas com honorários advocatícios, prêmios de seguro e pedido de indenização trabalhista. O “*Tort Law*” protege os direitos de um indivíduo da não violação de sua propriedade, reputação e pessoa.

informação para a secretaria responsável pela pasta prisional para sua certificação. Durante o processo de certificação, os entrevistados analisaram suas respostas e foram incentivados a manifestar possíveis preocupações em relação ao cálculo. Desse modo, para realizar o cálculo dos custos, o Instituto mobilizou atores de diversas agências, não apenas a responsável pela pasta prisional, apesar da certificação final da informação ser de responsabilidade desses atores.

Ao fazer seu cálculo, o instituto admite não contabilizar os *custos adicionais indiretos* ocasionados pela prisão, como os custos que advêm de serviços de assistência social, assistência à infância e educação, por exemplo. Na maior parte, como já visto, esses custos indiretos também são arcados por outras agências governamentais. Outro elemento não computado no cálculo é o *custo de oportunidade*. Como o princípio da economia é a alocação de recursos escassos, isso implica que quaisquer recursos gastos com o sistema prisional não podem ser usados para outros fins.

## Notas sobre o Regime Previdenciário Brasileiro

É importante notar que parte dos itens listados não encontra correspondência exata na realidade brasileira. Dessa forma, dois dos principais itens de custo não contabilizados, detectados pela metodologia do *Vera Institute*, se referem a contribuições patronais para fundos de pensão e seguro saúde, que são frequentemente situadas em dotações orçamentárias de outros órgãos que não aquele responsável diretamente pela política penitenciária. No Brasil, no caso dos servidores públicos, as contribuições previdenciárias já se encontram embutidas nos gastos com a folha de pagamento, assim como contribuições para manutenção de redes de saúde voltadas especificamente para servidores estaduais. Entretanto, é possível que haja casos de auxílios para custeio de saúde suplementar de servidores públicos que, caso sejam custeados por um órgão diferente daquele que executa a política penitenciária, devem ser contabilizados no cálculo do custo do preso. Dessa forma, em relação aos gastos previdenciários no caso brasileiro, é importante atentar, em se havendo déficit previdenciário, se o gasto com inativos e pensionistas vinculados à política penitenciária está ligado às dotações dos órgãos propriamente penitenciários. Caso contrário, é preciso construir uma metodologia específica que seja capaz de estimar o peso dos servidores da política penitenciária no déficit geral, dado que este é efetivamente um custo de se manter o preso.

Cabe salientar ainda que, no Brasil, a aposentadoria do agente penitenciário segue as mesmas regras da aposentadoria da carreira policial. É regida pela Lei Complementar nº 51/1985, que prevê requisitos para a aposentadoria dos profissionais de segurança pública,

além de determinar um tempo de contribuição menor para essa classe de profissionais. Para homens, determina 30 anos de contribuição e 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial. Já para mulheres, determina-se 25 anos de contribuição e 15 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial. Com a recente reforma da previdência (E.C. 103/19), estabeleceu-se a idade mínima de 55 anos, tanto para homens como mulheres, para a aposentadoria da classe.

Na prática, como os agentes penitenciários contribuem, em média, por menos tempo, e recebem por mais, se comparado aos demais servidores, há um subsídio cruzado pelo qual as contribuições dos demais servidores custeiam o regime previdenciário mais vantajoso dos profissionais de segurança pública. Calcular esse subsídio implícito é um desafio metodológico, mas, considerando o peso dos gastos previdenciários no Governo Federal e Unidades da Federação, essa diferença pode se revelar um fator significativo no cálculo dos custos da política penitenciária.

Há, ainda, outro custo indireto de difícil contabilização: os custos de serviços administrados de modo centralizado, que beneficiam mais de uma Secretaria. Por exemplo, muitos estados oferecem certos serviços administrativos – como a unificação das compras ou a gestão dos recursos humanos – para agências de modo centralizado. Em alguns casos, as agências beneficiárias são cobradas por esses serviços prestados, logo, esses custos estão incluídos nos gastos anuais dessas agências, já que pagam com seus orçamentos. No entanto, há casos em que essas despesas administrativas centralizadas não são cobradas das agências e, portanto, não são capturadas no cálculo dos seus gastos. Estes são chamados de custos indiretos “alocados”. Nos EUA todas as agências públicas devem enviar ao Governo Federal seu cálculo de custos indiretos alocados, por meio do Programa Estadual de Alocação de Custos (*Statewide Cost Allocation Plan – SWCAP*). No Brasil, todavia, não há diretrizes centralizadas para o cálculo desses custos.

## Gastos de Capital

Os gastos de capital levantam uma série de questões metodológicas relevantes. Gastos de capital se referem a investimentos, como é o caso da aquisição de veículos, da aquisição de terrenos, da construção de edificações, entre outros. Eles costumam gerar um ativo, que é aproveitado ao longo de um ciclo de vida, por vezes muito longo. Dessa forma, seria um equívoco contabilizar um dispêndio de capital, especialmente um gasto excepcional, como tendo alterado dramaticamente o custo do preso no seu ano de execução. Deve-se, portanto, considerar uma parte do gasto em cada ano orçamentário. Essa parte deve ser a fração obtida pela divisão do investimento pelos anos do ciclo de vida do ativo, acrescida, ano a ano, da correção monetária.

Por vezes, os recursos para investimento têm origem em um financiamento externo ao fundo público, caso em que se aplicam juros e outros encargos. Neste caso, os custos financeiros do investimento devem ser igualmente somados.

Por fim, a existência dos custos de capital reforça a importância de se atentar à tipologia de custos fixos, variáveis e semi-fixos. Custos de capital costumam ser fixos, variando pouco conforme a população de atendidos pela política. Se o custo com a construção e manutenção de estabelecimentos prisionais é relativamente alto, uma pequena redução no número de presos não trará impacto significativo para a redução desses custos. Será necessária uma redução da população encarcerada capaz de possibilitar a desativação de uma unidade prisional, por exemplo, para que uma redução substancial desses custos seja atingida.

Na análise, foi constatada uma grande variação entre os gastos dos estados americanos, sendo que alguns estados chegam a ter um gasto quase quatro vezes maior do que outros. Contudo, o que o instituto afirma é que, mais do que medir o quanto cada estado investe na sua população prisional, a comparação evidencia principalmente que os custos prisionais são contabilizados de modo diferente em cada estado. Os números existentes, até mesmo os mais elevados, frequentemente subestimam o dispêndio total realizado nas prisões estaduais. Assim, incluir no cálculo os gastos executados fora das agências responsáveis pela pasta prisional possibilita chegarmos a um número mais próximo da realidade do custo das prisões, e torna mais factíveis as comparações.

A pesquisa afirma que, embora obter um valor confiável e comparável seja útil para os formuladores de políticas, qualquer comparação dos custos dos estados deve ser feita com cuidado. *Isso se deve em razão desses custos não medirem a eficácia dos gastos, medindo, tão somente, o próprio gasto.* O fato de, em alguns estados, os custos estarem mais baixos pode se dever a fatores que venham gerar *custos colaterais* para a sociedade de maneira geral. A pesquisa aponta alguns desses possíveis fatores, como:

- (i) *Superlotação dos presídios* – Estados onde há superlotação tendem a apresentar custo médio menor por preso, uma vez que o cálculo desse custo é feito dividindo as despesas totais com a política prisional pelo número de indivíduos privados de liberdade. Contudo, a superlotação pode resultar em gastos colaterais, ao mesmo tempo em que aparenta baratear a política penitenciária. É sabido que a superlotação traz grandes prejuízos às condições de vida dos indivíduos privados de liberdade, sendo, portanto, fator que contribui para rebeliões. Um possível custo colateral da superlotação, então, se relaciona à supressão de rebeliões, que exige a atuação de forças policiais que não estão orçadas no órgão central da política penitenciária.
- (ii) *Maior encarceramento de criminosos de baixo potencial ofensivo* – Um número menor de funcionários é necessário nas prisões de segurança mínima e média. Logo, o custo per capita para todo o sistema prisional estadual pode ser menor em estados que encarceram uma proporção maior de indivíduos condenados por crimes de menor potencial ofensivo. Contudo, embora o custo do aprisionamento de indivíduos com baixo potencial ofensivo tenha um custo menor, isto não quer dizer que esta seja uma política desejável, ou que compense economicamente. Esse perfil da população prisional pode, em muito, se beneficiar de penas alternativas à prisão, quando realizadas como devido acompanhamento por parte do Estado, que além de menos custosas ao Estado, produzem menos custos sociais para o indivíduo, seus familiares e a sociedade de maneira geral.

Não é possível solucionar essas externalidades por meio de uma metodologia de custo. Por isso, é essencial que os indicadores de custo sejam sempre cotejados com indicadores de qualidade do serviço prestado. Além disso, devem ser avaliados em um prazo longo o suficiente para que as eventuais repercussões negativas de cortes de custo nocivos se revelem.

## **Pensando custos em implementação de políticas públicas: o Custo Marginal**

Como vimos, a metodologia apresentada busca precisar qual o *custo médio* da pessoa privada de liberdade para o sistema prisional. Custo médio nada mais é que o custo total de operação do sistema dividido pelo número de pessoas encarceradas. Embora precisar esse cálculo seja de fundamental importância, é necessário salientar que, quando queremos discutir o impacto financeiro de políticas públicas, que reduzem ou aumentam a população prisional, não se deve utilizar o cálculo do custo médio para aferir essas mudanças. Fazer esse uso resultará em superestimativas, pois grande parte dos custos de manutenção da política são custos fixos. No caso dessas mudanças, os pesquisadores do *Vera Institute* apontam que o que deve ser calculado são os **custos marginais**.

Antes de adentrar o conceito de custo marginal, cabe diferenciarmos os diferentes tipos de custos que compõem o custo total de uma determinada política. A grosso modo, podemos falar que o custo total é a somatória dos custos fixos e variáveis. No que se refere à política penal, os *custos variáveis* são aqueles que estão diretamente relacionados ao número de presos no sistema, mudando imediatamente conforme esse número aumenta ou diminui. Exemplo desses custos são os gastos com alimentação, vestimenta e assistência à saúde.

Os *custos fixos*, por seu turno, são aqueles que permanecem inalterados no curto e médio prazo e, geralmente, não são afetados mesmo se o número de presos aumentar ou diminuir moderadamente. Exemplos de custos fixos são os custos relacionados à manutenção do estabelecimento – como aluguel, eletricidade etc. – e gastos administrativos.

É importante notar que uma questão central no conceito de custo é o espaço temporal no qual ele é considerado: o curto e médio prazo. Isto porque, no longo prazo, alguns custos fixos podem se tornar variáveis. Por exemplo, se uma política pública consegue reduzir consideravelmente o número de pessoas encarceradas é possível que um estabelecimento penal seja desativado, reduzindo assim custos que antes eram considerados fixos. Ou seja, no longo prazo pode-se considerar que todos os custos têm a capacidade de se tornar variáveis.

Um conceito intermediário entre custo fixo e variável é a ideia de *custo semifixo*. Estes permanecem constantes para uma determinada carga de trabalho, aqui pensada como número de presos, mas podem mudar se essa carga exceder ou cair abaixo de um dado intervalo. Esse é considerado um custo irregular, ou em etapas, porque o gasto é adicionado ou subtraído apenas se a carga de trabalho atingir um certo limiar.

Um exemplo clássico de custo semifixo é gasto com mão-de-obra. Na Administração pública, contudo, é necessário relativizar a capacidade desse gasto variar. Muito embora a Administração seja capaz de contratar novos agentes em caso de um aumento da população prisional, funcionando neste caso como um custo semifixo, o mesmo não pode ser dito sobre uma redução do efetivo no caso de uma redução na população prisional. Como é sabido, o artigo 41 da Constituição Federal prevê estabilidade no cargo público após o período de estágio probatório<sup>22</sup>. Como a maior parte dos gastos governamentais é com folha de pagamento, a maior parte de seus custos são semifixos. Logo, ao estudar o efeito de uma política no orçamento do governo, é importante entender exatamente como a política afetaria os níveis de pessoal. A realocação desses quadros em outras atividades é uma possível solução para essa questão.

---

22 "Art. 41. São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público. § 1º O servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa. § 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade. § 3º Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade remunerada, até seu adequado aproveitamento em outro cargo."

Feitas essas explicações, podemos retornar a ideia de custo marginal. Em Economia, o custo marginal mede o montante total da alteração dos custos quando uma unidade de produção é alterada. No caso das políticas penais, o custo marginal mede a variação que os custos totais sofrem quando uma pessoa é presa ou solta.

Como vimos, o espaço de tempo a ser considerado é fundamental para observar quais variáveis de custo são capazes de se alterar. Desse modo, pode-se calcular a variação do custo marginal tanto para o curto quanto para o médio prazo. No curto prazo, o que se busca medir são as alterações nos custos variáveis. No médio, agrega-se a essas considerações os custos semifixos. Desse modo, os custos marginais de curto prazo são menores do que os custos marginais de médio prazo, que incluem custos semifixos. Por seu turno, os custos marginais de médio prazo são menores do que os custos médios, que incluem despesas fixas. Para os estudos de mudanças implementadas por políticas públicas, é recomendável considerar a variação dos custos marginais no médio-longo prazo.

Dois métodos podem ser usados para calcular os custos marginais: as abordagens *top-down* (de cima para baixo) ou *bottom-up* (de baixo para cima). Em tese, essas abordagens devem gerar estimativas semelhantes, quando conduzidas de forma adequada.

Para realizar o cálculo na abordagem **top-down**, deve-se dividir a mudança no custo total pela mudança no número de presos. Recebe o nome de uma abordagem "de cima para baixo" porque usa os custos totais (agregados) e os divide pela mudança na produção (no nosso caso, a variação na "produção" é aqui entendida como o aumento ou diminuição no número de pessoas privadas de liberdade). Ao usar essa abordagem, é fundamental incluir apenas os custos relacionados à mudança no número de presos.

*Fórmula top-down:*

**Custo marginal** = variação no custo total ÷ variação no número de presos

Via de regra, opta-se por utilizar o método *top-down* porque, se há dados orçamentários detalhados disponíveis, o cálculo é relativamente simples. O método é uma abordagem conveniente desde que se possa precisar quais custos a política mudará. Contudo, dois erros potenciais podem levar a uma superestimativa utilizando o método. Primeiro, o custo marginal será superestimado se, no custo total, forem incluídos gastos que não pertencem ao tipo de variação que se pretende medir. Por exemplo, se no cálculo de gastos com pessoal não for feita a distinção entre os servidores que fazem a gestão direta do estabelecimento daqueles responsáveis pela administração central (e.g. que cuidam dos Recursos Humanos, fazem administração fiscal ou legal etc.), o valor pode ser superestimado. Um segundo erro possível é a inclusão errônea de custos fixos. Ao calcular os custos

marginais em uma análise de cima para baixo, os custos fixos devem primeiro ser removidos do custo total.

Já a abordagem **bottom-up** é utilizada para investigar todos os custos relacionados a uma única unidade de produção. No caso do sistema prisional, pode-se pensar uma "unidade de produção" como sendo, por exemplo, uma ala de uma prisão. Assim, deve-se identificar todos os funcionários responsáveis por essa ala, identificar quanto tempo cada funcionário gasta nessa ala específica e, em seguida, multiplicar esse tempo pelo custo por hora com esses funcionários.

*Fórmula bottom-up:*

**Custo marginal** = tempo gasto na atividade X custo por hora da força de trabalho

Normalmente, essa é a melhor abordagem para se medir o custo de uma atividade financiada por várias entidades. Contudo, como é possível observar, este método requer dados operacionais detalhados que muitas vezes não estão prontamente disponíveis e exigirão coleta intensiva.

Como é possível constatar, muito embora a realidade não seja a mesma, a metodologia empregada pelo *Vera Institute* para aferir os custos do sistema prisional nos EUA pode contribuir para se pensar os custos de políticas públicas em outros contextos. Pode ser utilizada, sem dúvida, para analisar o caso da política penal brasileira. Muito embora a metodologia traga importantes inovações, deve-se, contudo, ir além do cálculo do custo em si. É fundamental incorporar indicadores sobre a qualidade dos serviços prestados, assim como atentar para os diferentes tipos de custos e atores envolvidos no financiamento de uma política, os quais são aspectos essenciais para se pensar de forma consistente os valores implicados. Com essa preocupação em vista, traremos, na seção a seguir, uma discussão sobre avaliação de qualidade em políticas públicas, sobretudo penais.



**PAGANDO O PREÇO:  
QUALIDADE/  
EFETIVIDADE DA  
POLÍTICA PRISIONAL**

## 5 PAGANDO O PREÇO: QUALIDADE/EFETIVIDADE DA POLÍTICA PRISIONAL

Como se buscou salientar ao longo de todo este estudo, uma análise de custos do sistema prisional pode ser inócua caso não se contemple, também, uma discussão a respeito da efetividade do serviço prestado. Realizar esse exercício, contudo, é desafiador. A noção de custo, sem dúvida, é de fácil compreensão e, via de regra, vem acompanhada de cifras que impressionam o público menos acostumado a lidar com temas orçamentários. Já discussões sobre efetividade<sup>23</sup> das políticas públicas são mais matizadas e demandam maiores esforços para sua apreensão. Soma-se a isto o fato de existir pouco apelo para a população – que, em geral, não enxerga as pessoas privadas de liberdade como sujeitos de direitos –, e, portanto, importa-se pouco com a eficiência dos serviços a elas prestado.

Refletir sobre a efetividade das políticas públicas não quer dizer ignorar o componente econômico dos custos. Todas as decisões de política pública trabalham, necessariamente, com o dilema da alocação de recursos escassos. Significa, contudo, analisar se custos, a princípio, "menores" podem ocultar violações de Direitos Humanos e produzir impactos sociais negativos, que geram custos secundários à sociedade – tanto econômicos quanto sociais. Além de fugas e rebeliões, a ineficiência dos estabelecimentos penais em exercer seu papel educativo e reintegrador pode, por exemplo, acabar por elevar os índices criminais.

Desse modo, para que possamos melhor compreender os custos sociais atrelados às escolhas econômicas nas políticas penais, devemos buscar promover análises que vão além de aferições econômicas dos serviços prisionais prestados nas Unidades da Federação. Dentre as ferramentas disponíveis para essa tarefa, destacamos as análises de custo-benefício (ACB) e de custo-efetividade (ACE). Ambas as metodologias são utilizadas para comparar os ganhos de diferentes ações tomadas em políticas públicas, possibilitando calcular os valores dos resultados dos projetos em relação aos recursos utilizados para atingir os resultados desejados.

Em termos de mensuração, a diferença principal entre ambas se dá no uso de valores monetários em seu cálculo. Ao passo que nas análises de custo-benefício (ACB) se busca atribuir um valor monetário à medida do efeito mensurado, nas análises de custo-efetividade (ACE) essa prática não é adotada. Os ganhos de medidas adotadas em políticas de saúde, por exemplo, são de difícil aferição utilizando uma métrica monetária, visto que não há como se atribuir um valor monetário à vida. Com

---

23 Na literatura de políticas públicas, há uma importante distinção entre três termos que, correntemente, são interpretados como intercambiáveis: eficiência, eficácia e efetividade. Eficiência em política pública relaciona-se à adequação quanto ao uso dos recursos: ou seja, quando algo é realizado da melhor maneira possível, demandando menos recursos para ser realizado. Já a eficácia, refere-se à adequação aos fins: quando a medida é capaz de atingir as metas estabelecidas. Por fim, a noção de efetividade vai além: diz respeito à capacidade de determinada medida produzir de fato efeitos esperados na realidade. Ou seja, refere-se a uma análise de *impactos* de uma dada ação.

essa dificuldade, a ACE busca realizar uma enumeração sistemática de todos os benefícios e custos, tangíveis ou intangíveis, facilmente quantificáveis ou não, que irão afetar todos os membros da sociedade se uma ação for adotada.

Na ACE, busca-se realizar uma análise comparativa de cursos alternativos de ação, tanto em termos de custos como de consequências: a diferença de custos é comparada com a diferença de consequências. Busca-se, assim, definir qual é a alternativa que oferece a melhor relação entre custos e resultados. Ou seja, a ACE supõe uma escolha entre intervenções, assumindo a escassez de recursos.

Fica, então, a pergunta: como medir a efetividade dos serviços prisionais prestados? A resposta não é de fácil solução e não será equacionada nesta pesquisa. Buscar-se-á, contudo, trazer algumas bases para que se avance nesse debate.

Antes de mais nada, é necessário identificar quais são os *resultados* esperados de uma política prisional eficiente. É necessário fazer essa reflexão tendo em conta os diferentes *stakeholders*<sup>24</sup> dessa política: pessoas privadas de liberdade, seus familiares, trabalhadores do sistema prisional; e a sociedade de maneira geral. Como mostra a tabela 07, em um rol exemplificativo não taxativo, cada um desses atores é impactado de diferentes maneiras pelas decisões adotadas nas políticas prisionais.

Tabela 7: interesses dos stakeholders das políticas prisionais

Stakeholder	Interesses
Presos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Garantia de sua segurança e integridade física</li> <li>– Assistências adequadas: à saúde, à educação, ao trabalho e jurídica</li> <li>– Alimentação adequada</li> <li>– Condições adequadas de custódia: taxa de ocupação adequada, celas devidamente limpas e com passagem de ar adequada</li> <li>– Condições para reinserção social progressiva</li> </ul>
Familiares	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Direito de visita periódica em condições adequadas</li> <li>– Não ser submetido a revista vexatória</li> <li>– Garantia, pelo Estado, da subsistência do familiar encarcerado</li> <li>– Manutenção do equilíbrio financeiro do núcleo familiar a despeito da prisão</li> </ul>
Operadores do sistema	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ambiente de trabalho salubre e seguro</li> <li>– Remuneração condizente com a atividade exercida</li> <li>– Possibilidade de aprimoramento e crescimento no trabalho</li> </ul>

24 *Stakeholder* é qualquer indivíduo ou grupo que pode afetar ou ser afetado no processo de alcançar os objetivos de uma dada organização.

Sociedade	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cumprimento da função preventiva: redução nas taxas criminais</li> <li>– Cumprimento da função ressocializadora: baixas taxas de reincidência</li> <li>– Participação/fiscalização da política penal</li> <li>– Otimização dos gastos com o sistema prisional</li> </ul>
-----------	---

Para uma análise de efetividade, sobretudo uma que vise realizar uma comparação, é necessário pensar em como medir o alcance desses interesses. Ademais, uma análise de efetividade que busque realizar uma comparação entre os diferentes serviços prestados nas Unidades da Federação requer, necessariamente, que estejam disponíveis uma amplitude de dados e informações qualificadas a respeito de tais serviços. A realidade observada, contudo, é de uma ausência crítica de dados a respeito do funcionamento do sistema prisional. Por exemplo, dados a respeito de reincidência criminal, embora amplamente divulgados, como mostra pesquisa do IPEA (2015), carecem de precisão metodológica em sua aferição.

Feita a reflexão a respeito dos principais objetivos dos *stakeholders* em relação à política prisional, devemos indagar como mensurar o alcance desses interesses. Em Políticas Públicas, um dos mecanismos mais utilizados para tal é o estabelecimento de *indicadores*. Estes nada mais são que uma medida de ordem quantitativa e/ou qualitativa utilizada para captar informações relevantes de um dado objeto. De acordo com Januzzi (2017), são cinco os principais componentes de um indicador: (I) *Medida*: grandeza qualitativa ou quantitativa que permite classificá-lo; (II) *Fórmula*: padrão matemático que expressa o cálculo; (III) *Índice (número)*: valor de um indicador em um dado momento; (IV) *Padrão de comparação*: índice arbitrário e aceitável para comparação; (V) *Meta*: índice orientado pelo padrão de comparação a ser alcançado. Ou seja, é um recurso metodológico que informa a evolução de um fenômeno.

Desse modo, é importante refletir sobre quais são os possíveis indicadores que podem ser utilizados para mensurar cada um dos *objetivos dos stakeholders* elencados. Além do possível indicador, é necessário pensar se há, de fato, *disponibilidade*<sup>25</sup> do dado que se pretende utilizar como indicador. A tabela 08 traz essa reflexão, de maneira não exaustiva, mostrando que, em alguns casos, a informação que se buscaria utilizar como indicador não encontra-se facilmente à disposição – seja por não encontrar-se sistematizada ou por ser de difícil aferição.

25 O Tribunal de Contas da União elenca a *disponibilidade* e a *confiabilidade* como características fundamentais na elaboração de um indicador. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) ainda acrescenta mais duas características: *utilidade* e *validade*.

Tabela 8: Possíveis indicadores de qualidade da política penal

Stakeholder	Interesse	Indicador	Disponibilidade
Presos	Garantia de sua segurança e integridade física	Número de mortes violentas	(x) Infopen
		Rebeliões e motins	Info. classificada (LAI)*
		Separação de celas: idosos e LGBT	(x) Infopen
	Assistência à saúde	Existência de estrutura (consultório)	(x) Infopen
		Taxa de consultas realizada por População prisional	(x) Infopen
	Acesso à educação	Estrutura (salas de aula e biblioteca)	(x) Infopen
		Número de pessoas estudando	(x) Infopen
	Acesso ao trabalho	Estrutura (oficina)	(x) Infopen
		Número de pessoas trabalhando	(x) Infopen
	Assistência jurídica	Número de defensores atuando nos estabelecimentos	(X) Dados c/ Defensorias das UF's
		Estrutura própria (sala de atendimento)	(x) Infopen
		Taxa de atendimentos da defensoria	( ) Defensorias UF's
	Alimentação adequada	Qualidade adequada	Não há dados disponíveis
		Quantidade adequada (5 refeições)	Contratos/ estabelecimentos
Presos	Condições adequadas de custódia	Taxa de ocupação	(x) Infopen
		Estabelecimentos com módulos/ alas/ celas em conformidade com a Norma Brasileira ABNT n. 9050/2004	(x) Infopen

<b>Familiares</b>	Direito de visita periódica em condições adequadas	Espaço adequado para visita íntima/ social	(x) Infopen
		Existência de restrições p/ visitas sociais e/ou íntimas	Não há dados disponíveis
	Não ser submetido a revista vexatória	Número de estabelecimentos que realizam prática de revista vexatória	Denúncias de órgãos de fiscalização
		Estabelecimento com equipamento eletrônico de segurança	Secretarias estaduais
	Não ter que arcar com a subsistência do familiar encarcerado	Fornecimento de kit higiene e vestimenta (em concordância com norma CNPCP)	Não há dados disponíveis
		Taxa mensal de jumbos enviadas aos estabelecimentos	Não há dados disponíveis
Manutenção do equilíbrio financeiro do núcleo familiar	Taxa de auxílio-reclusão (em relação aos que tem direito)	INSS	
<b>Profissionais</b>	Ambiente de trabalho salubre e seguro	Fugas, rebeliões e motins	Info. classificada*
	Remuneração condizente com a atividade exercida	Vencimento médio do servidor com mesmo nível de formação	Secretarias de governo dos estados
	Possibilidade de aprimoramento e crescimento no trabalho	Quantidade hora/aula de atividades de formação continuada realizadas por escolas penais	Verificar c/ escolas penais.
<b>Sociedade</b>	Função preventiva	Fugas, rebeliões e motins	Info. classificada*
		Redução nas taxas criminais	Dados da SSP
	Função ressocializadora	Taxa de reincidência	CNJ
	Participação na Política	Funcionamento de Ouvidoria	Ospen
		Visitas de Conselho da Comunidade	Infopen
Otimização dos gastos	Custo <i>per capita</i> com o preso	Secretaria Responsável	

\* O Infopen coleta as informações referentes ao número de fugas, rebeliões e motins. Contudo, a partir de 2017, o Governo Federal passou a classificar essa informação como reservada, impedindo o acesso aos dados.

Logo, haja vista essa limitação no acesso à informação, são dois os possíveis caminhos a se seguir: utilizar os dados que já se encontram disponíveis para calcular essa métrica; e refletir a respeito de quais informações seriam necessárias para se medir a qualidade dos serviços penais de maneira mais completa. Na presente análise, buscou-se percorrer, ainda que de maneira preliminar, esses dois caminhos. Primeiro, utilizaremos os dados existentes para comparar as diferentes realidades prisionais dos estados por meio da criação de um índice simplificado de qualidade de serviços penais. Após esse passo, apresentaremos uma proposta mais elaborada para um índice – que depende de informações ainda não coletadas de maneira sistemática – para realizar essa comparação.

## 5.1. O que sabemos: Índice Simplificado

Embora seja um obstáculo, a ausência de informações em relação ao sistema prisional não pode ser fator impeditivo de uma comparação entre as diferentes realidades dos serviços penais ofertados pelas Unidades da Federação. Desse modo, busca-se, nesta seção, fazer essa comparação utilizando os dados que atualmente se encontram disponíveis para todas as UFs. A fonte escolhida para fazer esta análise foi o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), tendo em vista sua abrangência nacional e a multiplicidade de informações coletadas.

A partir dos interesses elencados, dos indicadores estabelecidos, bem como da disponibilidade de dados do Infopen, foram elaborados dois índices simplificados para a comparação dos serviços penais das diferentes Unidades da Federação: um referente à infraestrutura dos estabelecimentos e outro à gestão dos serviços penais. Estes estão apresentados nas tabelas 09 e 10. Como é possível notar, no índice de infraestrutura, estão reunidos os indicadores das seguintes dimensões: educação, saúde, assistência jurídica, trabalho, ocupação, segurança e acessibilidade e contato com o mundo externo e convívio. O objetivo dessa divisão é sopesar diferentes parâmetros que compõem uma mesma dimensão. Já no índice de serviços, utilizou-se apenas um indicador para mensurar cada dimensão.

A razão para se realizar mensuração por meio de dois índices diferentes é que os gastos relacionados à infraestrutura são entendidos na contabilidade pública como investimentos, como despesas de capital. Estes, como pode-se observar pelos dados enviados pelas Unidades da Federação em resposta à inquirição sobre custos prisionais realizada por esta pesquisa, não são contabilizados no cálculo dos gastos *per capita* com a população privada de liberdade<sup>26</sup>. Mantemos aqui, todavia, a proposta do índice de infraestrutura para que futuras pesquisas que consigam aferir os investimentos realizados no sistema prisional pelas UFs possam utilizar o índice para comparar os impactos desses investimentos.

---

26 Unidades da Federação como Paraná são uma exceção a esta regra.

Tabela 9: índice infraestrutura

<b>Dimensão</b>	<b>Indicador</b>	<b>Medida</b>	<b>Cálculo</b>
<b>Educação</b>	Unidades com Biblioteca	%	$\Sigma X_e/2$
	Unidades com Sala de aula	%	
<b>Saúde</b>	Estabelecimentos com consultório médico	%	$\Sigma X_s/3$
	Estabelecimentos com consultório odontológico	%	
	Estabelecimentos com farmácia ou sala de estoque/ dispensação de medicamentos	%	
<b>Assistência jurídica</b>	Espaço exclusivo para atendimento jurídico	%	$X_{aj}$
<b>Trabalho</b>	Unidades com sala de produção	%	$X_t$
<b>Segurança e Acessibilidade</b>	Estabelecimentos com módulos/ alas/ celas em conformidade com a Norma ABNT no 9050/2004	%	
	Estabelecimento concebido como estabelecimento penal	%	
	Estabelecimentos com cela(s) exclusiva: LGBT	%	
	Estabelecimentos com cela(s) exclusiva: Idosos	%	
<b>Contato c/ mundo externo e convívio</b>	Local específico para visita social	%	
	Local específico para visita íntima	%	
<b>Total</b>			$\Sigma X/6$

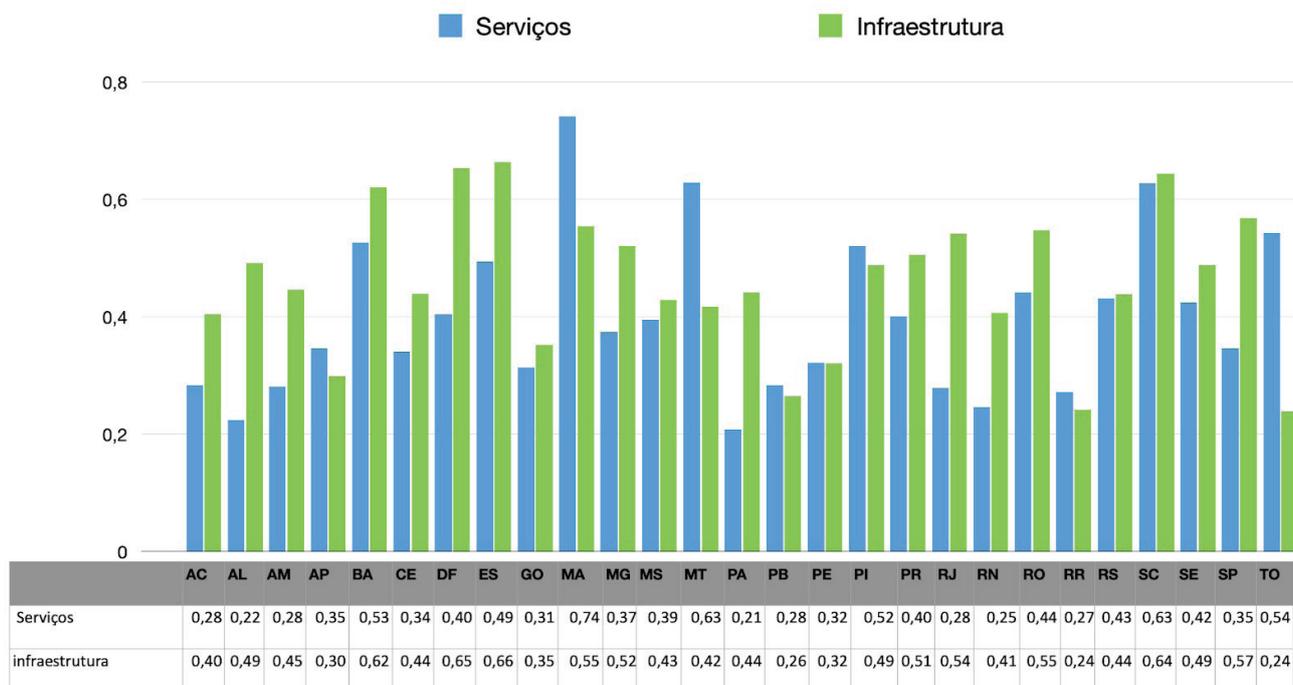
Tabela 10: Índice Serviços

<b>Dimensão</b>	<b>Indicador</b>	<b>Medida</b>	<b>Cálculo</b>
<b>Educação</b>	% de Presos estudando > 50%. (Xe3)	%	<i>Xe</i>
<b>Saúde</b>	Média de 1 atendimento por preso no semestre	<i>S/N (Sim = 1 Não = 0)</i>	<i>Xs</i>
<b>Assistência jurídica</b>	Estabelecimentos com atendimento jurídico gratuito da Defensoria Pública	%	<i>Xaj</i>
<b>Trabalho</b>	Pessoas envolvidas em atividade profissional	%	<i>Xt</i>
<b>Ocupação</b>	Taxa de ocupação prisional	<i>Menos 0,1 para cada + 0,2 na taxa</i>	<i>Xo</i>
<b>Segurança</b>	Mortes violentas (no semestre)	<i>0 = 1</i>	<i>Xps</i>
<b>Servidores Penais</b>	Número de presos por agente	<i>Entre 1 e 5 = 0,5</i>	<i>Xsp</i>
<b>Contato c/ mundo externo e convívio</b>	Estabelecimentos inspecionados pelo Conselho da Comunidade	<i>&gt; ou = a 5 = 0</i>	<i>Xc</i>
<b>Total</b>			<b><math>\Sigma X/8</math></b>

Em cima dessa proposta, utilizamos os dados mais recentes do Infopen até o momento da realização deste trabalho – de dezembro de 2019 – para mensurar o desempenho das Unidades da Federação. O cálculo de cada índice está incluso no Anexo III e, na figura 02, a seguir, apresentamos apenas os resultados do cálculo. Nota-se que, de acordo com o índice, há uma variação considerável entre as Unidades da Federação, sobretudo quanto aos serviços prestados: o índice em questão apresenta uma amplitude de 0,53, ao passo que o de infraestrutura, de 0,41.

Como é possível notar, os valores de ambos os índices podem variar entre 0 e 1. Ao passo que cifras mais próximas de 1 são indicativas de melhores condições de infraestrutura e/ou serviços, por seu turno, valores mais próximos de 0 indicam justamente o oposto, um quadro mais debilitado nesses quesitos.

Figura 2: Resultados índice serviços e infraestrutura por UF



Índice Serviços



Índice Infraestrutura

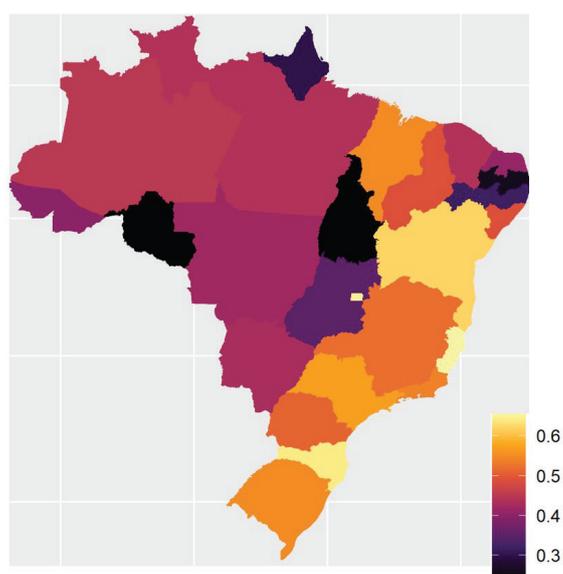
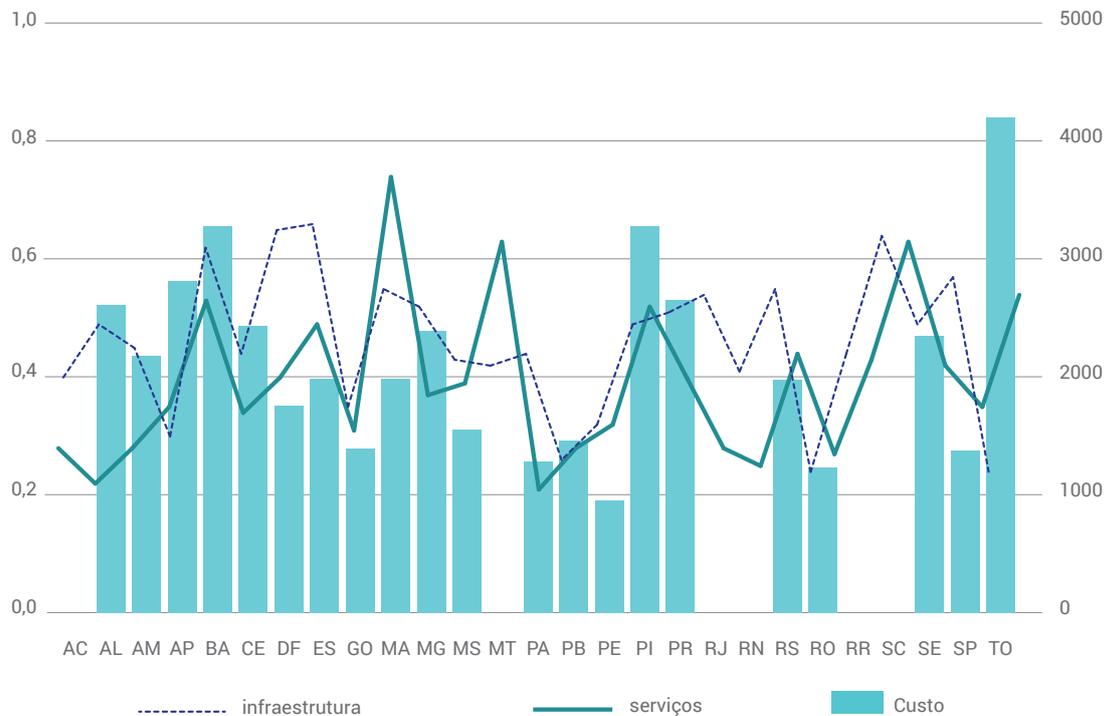
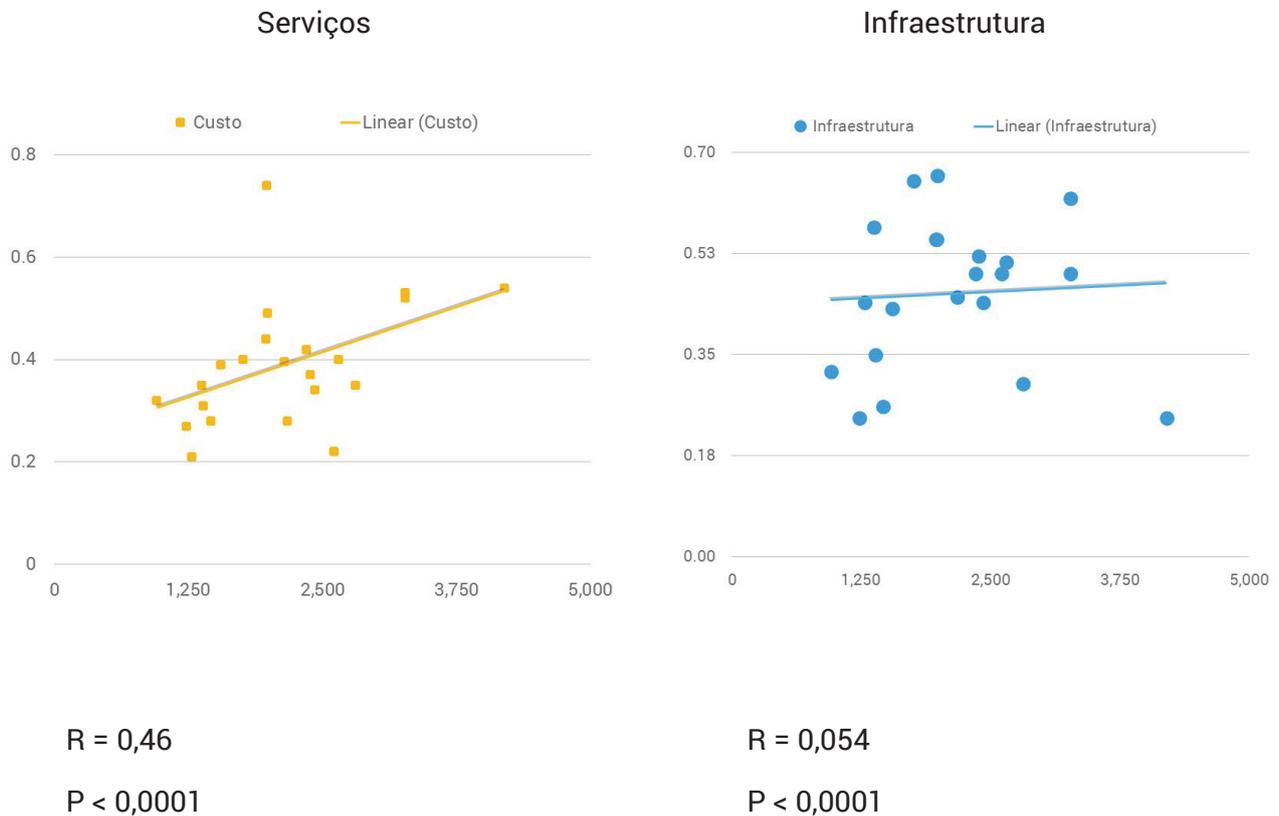


Figura 3: Custos per capita com presos vs. índices de infraestrutura e serviços



Buscou-se, também, traçar uma correlação entre os índices elaborados e o custo per capita mensal dos presos nos sistemas prisionais das Unidades da Federação, sendo que, como esperado, há uma correlação extremamente baixa com o índice que mede infraestrutura. Isso, como previsto, pode ser um indicativo dos gastos de capital não serem contabilizados nos custos com o preso pelas Unidades da Federação. Já no caso do índice de serviços, observa-se a existência de correlação relevante – como pode ser observado na figura 04.

Figura 4: Correlação entre custos per capita e índices de serviços e infraestrutura



Assim, conforme a análise, as UFs que apresentam maiores gastos com serviços, também tenderam a pontuar melhor no índice de serviços prestados. Buscou-se, ademais, analisar possíveis correlações que o custo *per capita* possa ter com outras variáveis das UF, como: IDH, população prisional e taxa de ocupação dos estabelecimentos penais. O que observou-se, contudo, e que pode ser observado no anexo 02, é que nenhuma dessas variáveis têm correlação direta com os custos apresentados pelas UFs. Essa ausência de correlação é indício de que as discrepâncias entre os gastos das UFs com o sistema prisional é multifatorial, não podendo ser explicada por apenas uma variável.

Contudo, mais do que averiguar a existência de correlação entre serviços e gastos, o que se deve questionar são os casos *outliers*<sup>27</sup>. Se, em estatística, a existência de outliers implica, tipicamente, em prejuízos à interpretação dos resultados dos testes estatísticos aplicados às amostras, no caso de análise de políticas públicas, este não é necessariamente o caso. É importante atentar-se tanto para os casos nos quais o gasto da UF é elevado, mas o índice dos serviços prestados é baixo,

<sup>27</sup> Em estatística, *outlier*, conhecido como valor atípico, é uma observação que apresenta um grande afastamento das demais observações da série.

quanto para o oposto: gastos baixos com elevada qualidade dos serviços. O primeiro caso pode evidenciar, por exemplo, uma baixa eficiência na gestão dos recursos. Já o segundo, pode ser um indicio de boas práticas – que merecem ser observadas e replicadas. Ambos, ademais, também podem ser um reflexo de inconsistência nas informações divulgadas pelas UF.

## 5.2. Para onde caminhar: uma proposta de índice

Como se pode observar, os índices simplificados apresentados não são capazes de mensurar uma série de interesses dos *stakeholders* em relação à política prisional. Com essa limitação em vista, nesta seção, será apresentada uma proposta de índice para mensurar qualidade/efetividade das políticas penais. Longe de querer pacificar o debate de como se medir a qualidade/efetividade desses serviços, o objetivo é que este índice sirva de ponto de partida para o aprofundamento da discussão sobre mensuração desses serviços. A ideia, portanto, é que mais pesquisadores se debrucem sobre esta proposta, tecendo críticas e propondo alterações.

Para desenvolver o presente índice – apresentado resumidamente na tabela 11 – utilizou-se como ponto de partida a listagem de possíveis indicadores de qualidade da política penal, contida na tabela 08. Ademais, apoiou-se em metodologias e discussões anteriormente desenvolvidas que buscam aferir a situação do sistema prisional do país, como as propostas metodológicas contidas na Plataforma Carcerópolis (2018)<sup>28</sup> e os parâmetros de serviços estabelecidos no Modelo de Gestão para a Política Prisional (2016).

Mais uma vez, optou-se por separar o índice em nove diferentes dimensões, cada uma com o seu próprio índice: assistência material; saúde; educação; assistência jurídica; trabalho; segurança e acessibilidade; contato com o mundo externo e convívio; servidores penais; e ocupação. Diferentemente dos indicadores resumidos, nos casos onde se entende ser pertinente para a avaliação da dimensão, optou-se por mensurar em conjunto indicadores de infraestrutura com os de prestação de serviço, atribuindo, todavia, maior peso para os indicadores desta última categoria, em razão das ponderações pontuadas na seção 5.1.

---

28 Carcerópolis é uma iniciativa da Conectas Direitos Humanos, uma Organização Não Governamental internacional. Sua missão é efetivar e ampliar os direitos humanos e combater as desigualdades para construir uma sociedade justa, livre e democrática a partir de um olhar do Sul Global. Pesquisas disponíveis em: <https://carceropolis.org.br/>.

Tabela 11: Proposta de Índice

Dimensão	Indicador	Medida	Cálculo
Assistência Material	Alimentação: avaliação qualitativa e quantitativa	S/N	$\Sigma X_{am}/2$
	Kits: Vestimenta, Enxoval e Cuidado Pessoal	S/N	
Saúde	Infraestrutura para Saúde prisional	S/N	$\Sigma X_s/2$
	Equipe de atenção básica segundo parâmetros da PNAISP	S/N	
Educação	Infraestrutura educacional: Biblioteca e Sala de Aula	S/N	$\Sigma X_e/2$
	Porcentagem de presos estudando	%	
Assistência jurídica	Espaço exclusivo para atendimento jurídico	%	$X_{aj}$
	Quantidade de defensores atuando		
Trabalho	Vagas disponíveis em sala de produção	%	$\Sigma X_t/3$
	Número de pessoas trabalhando	%	
	Número de pessoas que receberam curso profissionalizante	%	
Segurança e Acessibilidade	Infraestrutura de segurança e acessibilidade	S/N	$\Sigma X_{sa}/3$
	Mortes violentas	S/N	
	Fugas, Rebeliões e Motins	S/N	
Contato c/ mundo externo e convívio	Infraestrutura: local específico para visita social e íntima	S/N	$\Sigma X_c/2$
	Visita do Conselho da Comunidade (semestre)	S/N	
Servidores Penais	Infraestrutura: existência de refeitório, vestiário e alojamento.	S/N	$\Sigma X_{sp}/4$
	Presença e funcionamento de escola penitenciária	S/N	
	Ao menos um agente para cada 5 presos	Menos 0,05 p/ cada 1 preso a mais	
	Atividades técnicas e de segurança realizadas por servidores (ausência de terceirização)	S/N	
Ocupação	Taxa de ocupação prisional		
<b>Total</b>			<b><math>\Sigma X/9</math></b>

O índice foi desenvolvido, a princípio, para ser utilizado com dados discriminados ao nível da unidade prisional. Com isto, a ideia é que, além de servir para comparar as unidades da Federação, o índice seja utilizado, também, para comparar o desempenho entre as unidades prisionais de um mesmo estado. Há, contudo, uma parte relevante dos dados a qual só é possível ser contabilizada no nível estadual<sup>29</sup>. Nesses casos, a aferição é feita por estado e igual valor deve ser atribuído para todas as unidades de uma mesma unidade da Federação. A seguir, discutiremos os indicadores propostos em cada uma das dimensões, apontando como realizar os cálculos, indicando em que nível (UF ou unidade prisional) deve ser mensurada a variável, bem como pontuando as limitações quanto a disponibilidade da informação pretendida.

### **Assistência Material ( $X_{AM}$ )**

Segundo o artigo 12 da Lei de Execução Penal (no 7.210/1984): “a assistência material ao preso e ao internado consistirá no fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas”. Sobre essa temática, o CNPCP elaborou duas Resoluções. A Resolução no 3/2017, que dispõe sobre a prestação de serviços de alimentação e nutrição às pessoas privadas de liberdade, e a no 4/2017, que dispõe sobre padrões mínimos para a assistência material do Estado à pessoa privada de liberdade. Desse modo, optou-se por seguir essa divisão, dividindo essa dimensão em duas: uma que mede alimentação, e outra para as demandas de assistência material.

### **Alimentação (por unidade prisional) – $X_{AM1}$**

Segundo a regra 22 de Mandela: (i) A administração deve fornecer a cada recluso, em horas determinadas, alimentação de valor nutritivo adequado à saúde e à robustez física, de qualidade e bem preparada e servida; (ii) Todos os reclusos devem ter a possibilidade de se prover com água potável sempre que necessário. Ou seja, a alimentação fornecida às pessoas privadas de liberdade deve atender critérios de quantidade, qualidade e condições de higiene, não podendo ser suprimida como medida disciplinar. Acrescenta-se que é necessário, também, levar em consideração questões culturais e religiosas, bem como as necessidades ou dietas especiais determinadas por critérios médicos.

Estabelecer indicadores viáveis para mensurar se esses parâmetros estão sendo cumpridos não é tarefa fácil. Aferir a qualidade da alimentação oferecida às pessoas privadas de liberdade demanda contato com a ponta da provisão do serviço público, para averiguar o serviço que está sendo entregue a essa população. Contudo, não é tarefa da qual devemos nos furtar, pois a falta de qualidade na alimentação é uma queixa recorrente da população privada de liberdade.

Desse modo, apoiou-se em estudos de nutrição clínica que buscaram desenvolver indicadores de qualidade em serviços de alimentação, bem como Indicadores de Qualidade para Cardápios da Alimentação Escolar, para desenvolver o presente indicador – dando-o uma dimensão quantitativa e qualitativa.

---

29 É o caso, por exemplo, do número de defensores que atendem os estabelecimentos penais.

Na primeira, busca-se aferir se as pessoas privadas de liberdade estão recebendo o número adequado de refeições, seguindo o que afirma o art. 3º, § 1º da Resolução nº 3/2017 do CNPCP. Às pessoas privadas de liberdade deverão ser ofertadas, minimamente, cinco refeições diárias: o desjejum, o almoço, o lanche, o jantar e a ceia.

Já na segunda, busca-se aferir variedade nutricional. O que se defende é que para uma alimentação saudável e de qualidade, é necessário a presença diária dos seguintes grupos de alimentos: (i) cereais e tubérculos; (ii) feijões; (iii) legumes e verduras; (iv) frutas in natura; (v) leite e derivados; (vi) carnes e ovos.

Indicador	Categoria	Valor
Alimentação: quantidade	Cinco refeições diárias	1
	Quatro refeições diárias	0,5
	Três ou menos refeições diárias	0

Indicador	Categoria	Valor
Alimentação: qualidade	Presença dos 6 grupos alimentares na refeição diária	1
	Presença de 5 a 4 grupos alimentares na refeição diária	0,5
	Presença de menos de 4 grupos alimentares na refeição diária	0

*Fórmula de cálculo do Índice Alimentação:*

$$X_{AM1} = (a1 + a2) / 2$$

#### **Demandas de assistência material (por unidade prisional) – $X_{AM2}$**

A resolução no 4/2017 do CNPCP estabelece parâmetros mínimos elencando uma lista de produtos de higiene, de artigos de asseio e roupas a serem entregues às pessoas privadas de liberdade. Desse modo o indicador busca mensurar se tais padrões mínimos vêm sendo cumprido pelas unidades prisionais, aferindo se todos os itens que constam na referida Resolução são de fato entregues, e na frequência requerida, às pessoas privadas de liberdade. Os itens são os que seguem:

**Kit Enxoval e uniforme (dado por unidade prisional):**

<b>Itens</b>	<b>Itens cuja necessidade deve ser avaliada pelas condições climáticas do local do estabelecimento prisional</b>
Colchão	Cobertor
Lençóis	Camisetas manga longa
Toalha de banho	Agasalhos de moletom
Calças	Touca e par de luvas
Bermudas	Casaco de Lã
Roupas íntimas (calcinha, sutiã e cueca)	Par de tênis
Camisetas manga curta	
Par de sandálias	
Pares de meia	

**Kit Cuidado pessoal (dado por unidade prisional):**

<b>Itens</b>	<b>Reposição</b>
Sabonete para banho	Semanal
Shampoo	Mensal
Desodorante	Mensal
Rolos de Papel Higiênico	Quinzenal
Desodorante	Mensal
Aparelho de Barbear	Mensal
Escova de dentes	Mensal
Absorvente feminino (15 unidades)	Mensal
Pente Plástico	Conforme demanda
Corta-unhas	Quando conveniente e não comprometer a segurança

Indicador	Categoria	Valor
Kits de assistência material (am <sub>2</sub> )	Fornecimento de todos os kits completos	1
	Fornecimento apenas de kit cuidado pessoal ou apenas kit enxoval e uniforme completos	0,5
	Não fornecimento de ambos os kits	0

## Saúde

De acordo com a LEP, em seu artigo 14: "A assistência à saúde do preso e do internado de caráter preventivo e curativo, compreenderá atendimento médico, farmacêutico e odontológico. § 1º (Vetado). § 2º Quando o estabelecimento penal não estiver aparelhado para prover a assistência médica necessária, esta será prestada em outro local, mediante autorização da direção do estabelecimento". Ademais, o Sistema Único de Saúde (SUS), regulamentado pelas Leis nº 8080/90 e nº 8142/90, prevê, em suas diretrizes, a universalidade, a igualdade e a equidade do acesso à saúde como um dever do Estado. Apesar da criação do SUS datar da década de 1990, apenas em 2014, com a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) a assistência à saúde a pessoa privada de liberdade foi de fato integrada ao SUS.

### Infraestrutura Prisional de Saúde (dado por unidade prisional)

Para aferir a presente dimensão, estabeleceu-se como parâmetro dois espaços mínimos previstos no módulo de Saúde de uma unidade prisional: consultório médico e odontológico<sup>30</sup>. Desse modo, o cálculo é feito como demonstra a tabela a seguir:

Indicador	Categoria	Valor
Infraestrutura Prisional de Saúde (Xs <sub>1</sub> )	Existência de consultório médico e odontológico	1
	Apenas consultório médico ou odontológico	0,5
	Ausência de ambos os espaços	0

### Profissionais de Saúde (dado por unidade prisional)

A PNAISP também regulamenta o número mínimo de profissionais de saúde que um estabelecimento prisional deve dispor, de acordo com o número de pessoas custodiadas. É com base nesses parâmetros que se estabeleceu o indicador de profissionais de saúde por estabelecimento. A tabela abaixo traz os números mínimos de profissionais das Equipes de Atenção Básica Prisional.

30 Outros espaços de saúde poderiam ser considerados. Optou-se por se restringir a apenas dois para fins de simplificação do indicador.

Número de pessoas no estabelecimento penal										
	1-100	101 - 500	501-1200	1201 - 1300	1301 - 1700	1701 - 2400	2401 - 2500	2501 - 2900	2901 - 3600	3601 - 3700
Cirurgião-dentista	1	1	1	2	2	2	3	3	3	4
Enfermeiro	1	1	1	2	2	2	3	3	3	4
Médico	1	1	1	2	2	2	3	3	3	4
Técnico de enfermagem/auxiliar de enfermagem	1	1	1	2	2	2	3	3	3	4
Técnico de higiene bucal/auxiliar de saúde bucal	1	1	1	2	2	2	3	3	3	4
Assistente Social			1	1	1	2	2	2	3	3
Psicólogo		1	1	1	2	2	2	3	3	3
Psiquiatra ou médico com experiência em saúde mental			1	1	2	2	2	2	3	3
Profissionais selecionados dentre as ocupações abaixo: a) assistência social; b) enfermagem; c) farmácia; d) fisioterapia; e) psicologia; ou f) terapia ocupacional.		1	2	2	3	4	4	5	6	5

Desse modo, o cálculo<sup>31</sup> do indicador se dá conforme a tabela a seguir:

Indicador	Categoria	Valor
Profissionais da saúde (Xs <sub>2</sub> )	Cumpe o número mínimo de profissionais de acordo com a PNAISP	1
	Não cumpe o número mínimo de profissionais de acordo com a PNAISP	0

31 Aqui optou-se não colocar pontuação intermediária para quem cumpre parcialmente a PNAISP em razão da normativa falar, justamente, em números mínimos

## Educação

Dimensão formada pelas questões do Infopen que abordam a prestação da assistência de educação, também dividida em itens de infraestrutura e serviço. Os espaços mínimos previstos serão considerados a partir de sua disponibilidade, sendo pontuados entre 0 e 1, já a quantidade de pessoas envolvidas em atividade educacional pontuará de acordo com a porcentagem de pessoas envolvidas nessas atividades <sup>32</sup>, conforme os quadros a seguir:

### Infraestrutura educacional (dado por unidade prisional)

Indicador	Categoria	Valor
Infraestrutura educacional ( $Xe_1$ )	Existência de sala e biblioteca no estabelecimento	1
	Apenas sala ou apenas biblioteca	0,5
	Ausência de ambos os espaços	0

### Pessoas envolvidas em atividade educacional (dado por unidade prisional)

Indicador	Categoria (%)	Valor
Pessoas envolvidas em atividade educacional ( $Xe_2$ )	Porcentagem (%) de pessoas envolvidas em atividade educacional	1 a 0

## Assistência Jurídica

A atuação das Defensorias Públicas é definida pela Lei de Execução Penal (no 7.210/1984), em seu art. 16, nos seguintes termos: "as Unidades da Federação deverão ter serviços de assistência jurídica, integral e gratuita, pela Defensoria Pública, dentro e fora dos estabelecimentos penais". A referida lei ainda determina que haja local apropriado destinado ao atendimento pelo Defensor Público em todos os estabelecimentos penais (art. 16, §2º), bem como que sejam implementados núcleos especializados da Defensoria Pública para prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos réus, sentenciados em liberdade, egressos e seus familiares, sem recursos financeiros para constituir advogado (art. 16, §3º). Com base nessa prerrogativa prevista pela LEP, propõe-se três indicadores para mensurar o desempenho nessa dimensão:

<sup>32</sup> Outra possibilidade, seria mensurar o número de pessoas privadas de liberdades aprovadas no EJA ao ano. Optamos por utilizar o indicador de porcentagem de pessoas estudando por ser mais abrangente

### Infraestrutura para Assistência Jurídica (dado por unidade prisional)

Esta medida de infraestrutura é possível ser levantada a partir de dados do Infopen, que indaga sobre existência de espaço destinado ao atendimento jurídico gratuito no estabelecimento. Seguindo a metodologia proposta na Plataforma Carcerópolis (2018), optou-se por mensurar esta variável a partir da existência de sala para atendimento jurídico nos estabelecimentos, considerando possível diferentes faixas de disponibilidade, graduadas conforme a tabela a seguir.

Indicador	Categoria	Valor
Sala para atendimento jurídico (aj <sub>1</sub> )	Sala exclusiva	1
	Sala compartilhada com outros serviços	0,5
	Parlatório	0,25
	Ausência de espaço	0

### Profissionais Assistência Jurídica/Defensores (dado por UF)

O que se busca medir com este indicador é se há disponível um número adequado de defensores para a população privada de liberdade. Esta é uma medida de serviço que pode ser obtida por meio da inquirição das defensorias estaduais. Para realizar esta aferição, deve-se aferir a taxa de defensores jurídicos para cada 500 pessoas privadas de liberdade, visto que a Resolução CNPCP nº 1/2009, no seu art. 2º, estabelece a razão de três advogados a cada 500 pessoas privadas de liberdade como a proporção a ser seguida no sistema prisional. Desse modo, propõe-se mensurar a presente variável de acordo com a seguinte escala:

Indicador	Categoria	Valor
Número de defensores para cada 500 presos (aj <sub>2</sub> )	3 ou mais	1
	2,9 até 2	0,5
	1,9 até 1	0,25
	Menos que 1	0

## Trabalho

O artigo 28 da LEP prevê que: "O trabalho do condenado, como dever social e condição de dignidade humana, terá finalidade educativa e produtiva". Depreende-se, portanto, que a atividade laboral exercida pela pessoa privada de liberdade deve contribuir para a aprendizagem de um ofício e desenvolvimento de competências procuradas no mercado de trabalho de forma a possibilitar a sua reinserção social. Segundo Melo (2016), contudo, o que se observa na realidade prisional é que os postos de trabalho oferecidos não cumprem com sua finalidade educativa, não gerando condições de empregabilidade futura, servindo tão somente como atividades produtivas para retorno dos empregadores, ou como ocupação do tempo. Com essa preocupação em vista, propõe-se a aferição dos seguintes indicadores na dimensão trabalho:

### Infraestrutura para atividade de trabalho: sala de produção (dado por unidade prisional)

Um indicador possível seria mensurar a quantidade de vagas ofertadas em salas de produções nos estabelecimentos prisionais. Nesse indicador, o estabelecimento poderá pontuar entre 0 e 1, conforme tabela abaixo:

Indicador	Categoria (S/N)	Valor
Vagas em sala de Produção (Xt <sub>1</sub> )	Vagas disponíveis em sala de produção	1 a 0

### Pessoas envolvidas em atividade profissional (dado por unidade prisional)

Esta é uma medida possível de ser levantada com base nos dados do Infopen, que indagam a quantidade de pessoas privadas de liberdade em atividades laborais.

Indicador	Categoria (%)	Valor
Pessoas envolvidas em atividade profissional (Xt <sub>2</sub> )	Porcentagem (%) de pessoas envolvidas em atividade profissional	1 a 0

### Curso profissionalizante (dado por unidade prisional)

Dado que deve ser coletado nos estabelecimentos penais. Nesse indicador, o estabelecimento poderá pontuar 0 ou 1 conforme tabela abaixo:

Indicador	Categoria	Valor
Curso profissionalizante ( $X_{t_3}$ )	Porcentagem (%) de pessoas que realizaram curso profissionalizante	1 a 0

### Segurança e Acessibilidade:

Dimensão formada por diferentes itens constantes no levantamento do Infopen. Contudo, vale ressaltar que o questionamento sobre existência de “fugas, rebeliões e motins”, desde 2017, deixou de ser divulgado pelo Governo Federal que classificou a referida informação como reservada, nos termos da Lei de Acesso à Informação. Esta variável será considerada a partir da disponibilidade de infraestrutura e a existência ou não dos eventos delimitados, pontuando, a partir disso, conforme os quadros a seguir:

### Índice de infraestrutura de segurança e acessibilidade (dado por unidade prisional)

Indicador	Categoria	Valor
Infraestrutura de segurança e acessibilidade ( $X_{sa_1}$ )	Celas separadas para idosos	Sim = 1/ Não = 0
	Celas separadas para LGBT	Sim = 1/ Não = 0
	Estabelecimento com módulos/ alas/celas em conformidade com a Norma ABNT no 9050/2004.	Sim = 1/ Não = 0
	Separação entre presos provisórios e condenados	Sim = 1/ Não = 0
	<b>Cálculo:</b>	$\Sigma sa_1/4$

### Fugas, Rebeliões ou motins (dado por unidade prisional)

Indicador	Categoria	Valor
Fugas, Rebeliões ou motins ( $X_{sa_2}$ )	Sem casos	1
	Com casos	0

### Mortes violentas (dado por unidade prisional)

Indicador	Categoria	Valor
Mortes violentas ( $X_{sa_3}$ )	Sem ocorrência	1
	Com ocorrência	0

### Contato com o mundo externo e convívio

#### Infra-estrutura para Contato externo e convívio (dado por unidade prisional)

Dimensão formada pelas questões do Infopen que abordam a existência de espaço específico para o recebimento de visitas. A existência desses espaços será considerada a partir de sua disponibilidade e terão pesos iguais, sendo o total pontuado entre 0 e 1, como mostra a tabela a seguir:

Indicador	Categoria	Valor
Infraestrutura: contato com o mundo externo ( $X_{e_1}$ )	Existência de espaço específico para visita social e íntima	1
	Apenas espaço específico para visita social ou apenas visita íntima	0,5
	Ausência de ambos os espaços	0

### Visita do Conselho da Comunidade (dado por unidade prisional)

Indicador que também pode ser aferido a partir das questões do Infopen. Deverá pontuar entre 0 ou 1 dependendo se houve ou não visita do Conselho no semestre, como mostra a tabela:

Indicador	Categoria (S/N)	Valor
Visita do Conselho da Comunidade ( $X_{t_1}$ )	Houve visita no semestre	1
	Não houve visita no semestre	0

## Servidores Penais

### Infraestrutura (dado por Unidade)

Indicador	Categoria (S/N)	Valor
Infraestrutura Servidores (Xsp <sub>1</sub> )	Existência de vestiário, refeitório e alojamento	1
	Presença de dois desses espaços	0,75
	Presença de apenas 1 desses espaços	0,25
	Ausência de todos os espaços	0

### Presença e funcionamento de escola penitenciária (dado por UF)

Esta dimensão não consta entre as questões do Infopen e deve ser requerida por meio de questionamento às Secretárias estaduais responsáveis pela pasta penal. O que se pretende aferir é se os servidores penais passam por atividades de formação visando ao melhor exercício de suas atividades. Portanto, será atribuída nota 1 (um) para aquelas unidades da Federação que dispõem de escola penal e que tenham realizado curso de formação no semestre e nota 0 (zero) para aquelas que ou não dispõem de escola penal e/ou a escola não realizou atividade de formação no semestre, como é sintetizado no quadro abaixo:

Indicador	Categoria (S/N)	Valor
Presença e funcionamento de escola penitenciária (Xsp <sub>2</sub> )	Escola realizou atividade de formação no semestre	1
	Não houve atividade de formação no semestre	0

### Atividades de custódia realizadas por servidores (dado por unidade prisional)

Dimensão formada por uma questão específica do levantamento do Infopen, que questiona se há profissionais terceirizados realizando atividades de segurança nos estabelecimentos. A mensuração desse indicador se dá conforme o quadro a seguir:

Indicador	Categoria (S/N)	Valor
Terceirização em atividade de segurança (Xsp <sub>2</sub> )	Ausência de terceirização em atividades técnicas e de segurança	1
	Presença de mão-de-obra terceirizada em atividades técnicas e de segurança	0

### Número de agentes de custódia (dado por unidade prisional)

Indicador que pode ser aferido a partir de dados do Infopen. O que se pretende mensurar é a adequação do número de pessoas exercendo atividades de custódia frente ao total de pessoas privadas de liberdade no estabelecimento. Estabeleceu-se como número ideal o de um agente de custódia para cada 5 pessoas privadas de liberdade. Desse modo, esta variável será considerada a partir de diferentes faixas de disponibilidade, conforme o quadro a seguir:

Indicador	Categoria	Valor
Número de agentes (Xsp <sub>3</sub> )	Até 5 pessoas privadas de liberdade para cada agente de custódia	1
	6 ou mais pessoas privadas de liberdade para cada agente	Menos 0,05 pontos p/ cada 1 preso a mais

### Taxa de Ocupação (dado por unidade prisional)

Dimensão composta de variável única que mensura a adequação do número de vagas do estabelecimento penal para a população total custodiada no estabelecimento. A taxa de ocupação é calculada dividindo o total de presos pelo número de vagas. A partir desse cálculo, esta variável será considerada a partir de diferentes faixas de disponibilidade, conforme o quadro a seguir:

Indicador	Valor
Taxa de ocupação (Xt <sub>1</sub> )	Menos 0,1 ponto para cada 0,2 a mais na taxa



CONCLUSÃO

## 6 CONCLUSÃO

São recentes os esforços que buscaram definir critérios para a uniformização e para promover a transparência dos gastos executados com os indivíduos privados de liberdade no sistema prisional brasileiro. Um importante marco sobre a questão foi, em 2012, o lançamento da Resolução nº 6 pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), a qual estabelece parâmetros para aferição do custo do indivíduo preso, além de determinar que sejam enviadas pelas Unidades da Federação, mensalmente, ao Depen, planilhas contendo os dados referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento prisional. Na prática, contudo, o que se observa é a não observância dessa resolução por parte dos governos estaduais. Segundo auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, em 2017, apenas três das vinte e sete Unidades da Federação seguiam a referida Resolução do Conselho. No levantamento realizado pela presente pesquisa, onze Unidades da Federação mencionaram utilizar a referida resolução como referência para realizar seus cálculos. Contudo, apenas seis unidades federativas de fato forneceram os dados seguindo minimamente os parâmetros propostos pela resolução do CNPCP. Os dados reunidos nesse relatório, incluindo as muitas discrepâncias entre as metodologias e valores apresentados pelas Unidades da Federação, evidenciam uma vez mais a falta de parametrização e transparência quando se trata dos valores que compõem os custos da reclusão de indivíduos no sistema prisional brasileiro.

A ainda escassa literatura nacional produzida sobre o tema, assim como esforços internacionais sobre o assunto, evidencia os muitos desafios que devem ser superados ao se buscar produzir dados confiáveis e que abarquem de fato todos os custos implicados na política prisional – custos esses muitas vezes diluídos em diferentes pastas governamentais, e não apenas componentes exclusivos das pastas diretamente responsáveis pela administração penitenciária. Se faz necessária uma metodologia clara, que defina com objetividade todos os parâmetros a serem considerados no cálculo, incluindo os custos fixos e variáveis, assim como indicadores que permitam avaliar a qualidade dos serviços prestados. É preciso ainda que a metodologia seja abrangente o suficiente para contemplar as especificidades locais ao mesmo tempo em que assegure a comparabilidade dos dados das diferentes unidades federativas, e dos diferentes estabelecimentos de privação de liberdade.

Com taxas crescentes de encarceramento, a política prisional brasileira inevitavelmente acarreta grandes custos para os cofres públicos. É urgente, portanto, saber com precisão como esses recursos estão sendo alocados, e o que esse conjunto de informações de fato revela sobre a gestão das políticas penitenciárias. E, para tanto, são essenciais dados qualificados e confiáveis.

Conhecer de maneira precisa os custos de qualquer política pública é essencial para qualificar as decisões sobre o uso dos recursos públicos, possibilitando uma análise de eficácia dos gastos que vêm sendo empregados em cada ação e programa, bem como uma parametrização de acordo com as diretrizes políticas estabelecidas em cada setor. O desenvolvimento de uma metodologia para quantificar de maneira padronizada nacionalmente os custos envolvidos na manutenção dos indivíduos em privação de liberdade, portanto, contribuiria enormemente para o melhor entendimento dessa realidade e para a qualificação das tomadas de decisão no âmbito das políticas penitenciárias. Para que decisões consistentes e eficazes possam ser tomadas, é essencial que estejam disponíveis informações que de fato reflitam a realidade.

Ter acesso à figura real de quanto (e como) se gasta com a política prisional em cada Unidade da Federação permitirá, assim, não apenas uma reflexão mais qualificada acerca da melhor maneira de alocar os recursos disponíveis, pensando as políticas públicas e ações possíveis para a população privada de liberdade, mas também pode servir de subsídio para se ponderar sobre políticas alternativas à privação de liberdade, que reduzam o uso do encarceramento como única forma de responsabilização dos indivíduos, e os altos custos implicados nesta política. Buscar outras formas de responsabilização proporcional e adequada dos indivíduos, que não necessariamente passem pela privação de liberdade, pode se mostrar uma possibilidade menos custosa ao Estado, e ainda produzir menos custos sociais à essas pessoas e à sociedade como um todo.

Os dados reunidos no presente relatório mostram que, apesar de a maioria das unidades federativas terem respondido à solicitação de informações, e enviado dados acerca dos gastos com as pessoas presas, informações precisas acerca dos elementos que compõem esses gastos e das metodologias utilizadas para aferir o valor raramente estão disponíveis, o que prejudica significativamente a compreensão do dado e a comparabilidade das informações. Atentar para os diferentes tipos de custos e atores envolvidos no financiamento da política, deixando-os explícitos na metodologia para aferição de custos, são aspectos essenciais para se pensar de forma consistente os valores implicados. Além disso, é essencial que a informação seja monitorada por um período longo o suficiente que permita capturar impactos e repercussões de mudanças políticas e orçamentárias.

Um ponto essencial que buscamos ressaltar neste trabalho diz respeito à dimensão qualitativa dos serviços prestados à população privada de liberdade. Olhar apenas para os custos financeiros, deixando de lado a qualidade das políticas e serviços disponíveis, pode acarretar conclusões distorcidas e perigosas acerca da efetividade das políticas prisionais. Sabe-se que o sistema prisional brasileiro, em seu “estado de coisas inconstitucional”, tal como reconhecido pelo STF em 2014,

apresenta enormes dificuldades em assegurar condições mínimas aos indivíduos privados de liberdade, e que os estabelecimentos prisionais são, via de regra, lotados para além de sua capacidade oficial. Nesse contexto, um gasto declarado por cada indivíduo preso que seja demasiado baixo pode refletir não a eficiência na gestão dos recursos financeiros, como seria desejável, mas justamente um quadro grave de superlotação e/ou de privações de direitos, os quais podem gerar uma série de efeitos indesejáveis, sejam eles mais palpáveis como fugas e rebeliões, como também ter impactos negativos nas possibilidades de ressocialização desses indivíduos.

Assim, ao se buscar analisar e comparar os custos do sistema prisional, é fundamental incorporar também aspectos que nos informem sobre a qualidade dos serviços prestados à população privada de liberdade, de forma a entender se os objetivos da política pública estão sendo atingidos (eficácia), se os recursos estão sendo utilizados de maneira eficiente, e se a efetividade social esperada está sendo alcançada.

Dessa forma, tendo em vista que uma análise sobre os custos do sistema prisional não é viável sem se levar em conta também uma discussão sobre a qualidade e efetividade dos serviços prestados a essa população, buscou-se aqui propor um índice que possibilite nos guiar nos primeiros passos dessa desafiadora empreitada. Ao mesmo tempo em que tivemos como um dos objetivos deste trabalho apresentar o retrato detalhado daquilo que se tem atualmente disponível acerca dos custos mensais médios da pessoa privada de liberdade por Unidade da Federação, acreditamos ser tão ou mais relevante expor de maneira clara e sistematizada as dificuldades encontradas ao analisar esses dados, as inconsistências metodológicas observadas, e buscar apresentar caminhos para a qualificação dessa informação.

Com a Resolução nº6 do CNPCP um primeiro e importante passo foi dado na direção da padronização e qualificação da informação acerca dos custos implicados na manutenção de indivíduos em privação de liberdade no sistema prisional brasileiro. Contudo, como visto, são poucas as UFs que de fato cumprem aquilo que foi proposto. A coleta de dados junto à diferentes órgãos governamentais, tanto em orçamentos como no que se refere a informações sobre efetividade e qualidade dos serviços prestados, não é tarefa simples, mas absolutamente necessária para promover a transparência e o aprimoramento da política prisional brasileira. É importante que haja uma padronização dos dados e metodologia de coleta, para se obter informações mais fidedignas do sistema, que possam ser aplicadas pelos gestores na definição de suas respectivas políticas. É preciso, portanto, amplo trabalho de mobilização e sensibilização para a importância do tema, para que autoridades e atores responsáveis possam efetivamente colocar em prática essa desafiadora e necessária tarefa. Com esse relatório, jogou-se luz sobre esse importante tema, dando-se um primeiro passo em direção à construção de uma metodologia mais completa que permita a realização eficaz dos processos de levantamento e monitoramento desses dados, impactando assim de maneira positiva a gestão da política prisional brasileiro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen, Dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen>
- CAMPELLO, T. NERI, M. C (org). **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. Publicação IPEA. Brasília: 2013. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&id=20408](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=20408)
- CABRAL, S. LAZZARINI, S. Impactos da Participação Privada no Sistema Prisional: Evidências a partir da Terceirização de Prisões no Paraná. **RAC**, Curitiba, v. 14, n. 3, art. 1, pp. 395-413, Mai./Jun., 2010
- COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969 a 992, jan. 2003. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509>>. Acesso em: 18 Set. 2020
- FAÇANHA, Luís Otávio; MARINHO, Alexandre. Instituições de ensino superior governamentais e particulares: avaliação comparativa de eficiência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 6, p. 83 a 105, jan. 2001. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6416>>. Acesso em: 18 Set. 2020.
- FERREIRA, L. ; SANTIAGO, N. E A. . O CUSTO DO ENCARCERAMENTO no BRASIL SOB a ÓTICA da ANÁLISE ECONÔMICA do DIREITO. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, v. 11, n. 1, p. 201 - 216, 16 nov. 2018.

- GELINSKI NETO, F. ; FRANZ, G. A crise carcerária e a privatização do sistema prisional. In: **V Encontro de Economia Catarinense**, 2011, Florianópolis. Crescimento e Sustentabilidade. FLORIANÓPOLIS: UDESC/ESAG, Abril 2011
- JAITMAN, Laura (org). **The Cost of Crime and Violence: New Evidence and Insights in Latin America and the Caribbean**. Inter-American Development Bank, 2017.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 6. ed. Campinas: Alínea, 2017.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Reincidência Criminal no Brasil**: Relatório de Pesquisa, Rio de Janeiro. 2015. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611\\_relatorio\\_reincidencia\\_criminal.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611_relatorio_reincidencia_criminal.pdf)
- LISTWAN. S. J. **Cost-effectiveness of Prisons**. 2013. Disponível em: <https://www.justiceaction.org.au/prisons/what-is-prison-about/204-prisons/failures-of-imprisonment/cost-effectiveness-of-prisons>
- MELO, F. B. C. A função Retributiva da Pena Privativa de Liberdade. In: **Breves Notas da Associação Goiana do Ministério Público**. Fev, 2008. Disponível em: [http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/artigo\\_a\\_funcao\\_retributiva\\_da\\_pena\\_privativa\\_de\\_liberdade.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/artigo_a_funcao_retributiva_da_pena_privativa_de_liberdade.pdf)
- MONTEIRO, I. M. S. B. **Sistema Penitenciário**: co-gestão, uma realidade. 53f. (Monografia). Apresentada ao Curso de Especialização em Direito Penal e Direito Processual Penal do Centro de Estudos Sociais Aplicados, da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Direito Penal e Direito Processual Penal. Fortaleza: 2007.
- NEUMANN, P. J; JOHANNESSON, M. From Principle To Public Policy: Using Cost-Effectiveness Analysis. In: **Public Health**. V. 13 n. 3: 1994. Doi: <https://doi.org/10.1377/hlthaff.13.3.206>
- OLIVEIRA, C. S. ; OAKIS, G. L. ; SOBREIRA, I. N.; ROBERTO, E. C. S. G. **Análise Qualitativa dos Cardápios da Alimentação Escolar Através da Ferramenta IQ COSAN**. Univale: 2019 Disponível em: [https://www.univale.br/wp-content/uploads/2019/10/NUTRI%3%87%3%83O-2018\\_2-AN%3%81LISE-QUALITATIVA-DOS-CARD%3%81PIOS-DA-ALIMENTA%3%87%3%83O-ESCOLAR...-CAMILA.-GUSTAVO.-ISABELLY.pdf](https://www.univale.br/wp-content/uploads/2019/10/NUTRI%3%87%3%83O-2018_2-AN%3%81LISE-QUALITATIVA-DOS-CARD%3%81PIOS-DA-ALIMENTA%3%87%3%83O-ESCOLAR...-CAMILA.-GUSTAVO.-ISABELLY.pdf)

- PASTORAL CARCERÁRIA. **Nota Técnica sobre a proposta de privatização de presídios em São Paulo**. São Paulo: 2019. Disponível em: <https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2019/05/NOTA-T%C3%89CNICA-PRIVATIZA%C3%87%C3%83O-DOS-PRES%C3%8DDIOS-EM-S%C3%83O-PAULO-final.pdf>
- PERRONE, D. PRATT, T. C. Comparing the Quality of Confinement and Cost-Effectiveness of Public Versus Private Prisons: What We Know, Why We Do Not Know More, and Where to Go from Here. **The Prison Journal**. V. 83, issue: 3, p: 301-322: Set, 2003. Doi: <https://doi.org/10.1177/0032885503256329>
- ROBERTS, D. E. (The social and moral cost of mass incarceration in African American communities. **Stan. L. Rev.**, (56), 127, 2003.
- SANO, H. & MONTENEGRO FILHO, M. J. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. In: **Desenvolvimento Em Questão**, 11(22), 35-61, 2013. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2013.22.35-6>
- SOU DA PAZ. **Vale a Pena?** Custos e alternativas à prisão provisória na cidade de São Paulo, 2019. Disponível em: <http://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/pesquisas/sistema-de-justica-criminal/prisao-provisoria/?show=documentos#1739>
- VASCONCELOS, B; CARDOZO, J. E; PEREIRA. M. & DE VITTO, R. C. Questão Federativa, Sistema Penitenciário e Intervenção Federal. **Revista Culturas Jurídicas**, Vol. 5, Núm. 10, jan./abr., 2018
- ZIETLOW, P. R. T O orçamento público como instrumento à efetividade dos direitos humanos no sistema prisional brasileiro, In: **X Semana de Extensão, Pesquisa e Pós-graduação SEPesq**, 2014. Disponível em: [https://www.uniritter.edu.br/uploads/eventos/sepesq/x\\_sepesq/arquivos\\_trabalhos/2968/374/636.pdf](https://www.uniritter.edu.br/uploads/eventos/sepesq/x_sepesq/arquivos_trabalhos/2968/374/636.pdf)

## ANEXO 1

### METODOLOGIA VERA

<p>( ) Eu, abaixo assinado, declaro que as informações que constam do presente formulário são verdadeiras e prestadas no melhor do meu conhecimento e que eu revisei as informações abaixo e estou satisfeito com sua precisão</p>	
_____	____ / ____ / ____
Assinatura	Data

#### Parte I: Informações Gerais

UF:	Secretária Responsável:
Nome do Respondente:	E-mail: Telefone:

#### Parte II: Gastos com sistema prisional e outras métricas

##### 1. Gastos

A. Gasto total da Secretaria	<i>(inserir valor em R\$)</i>
B. Quais outras funções além do sistema prisional, a secretaria é encarregada	<i>(especificar quais outras funções)</i>
C. Gasto da secretaria com o sistema prisional	<i>(caso tenha preenchido outras funções no item B, subtraia o valor gasto com essas funções)</i>
D. Gasto total com pessoal	<i>(incluir apenas <u>salários</u>: não considerar benefícios e diárias. Caso tenha preenchido outras funções no item B, subtraia os gastos com folha de pagamento dos que exercem essas outras funções)</i>

##### 2. Outras métricas

Números médio de presos:	Números médio de funcionários: <i>(considerar apenas para os serviços prisionais)</i>
--------------------------	--

Parte III: Contribuições previdenciárias

Quais planos de pensão os funcionários participam?	
A contribuição da Secretaria para o fundo de pensão dos funcionários está incluso no seu orçamento?	
Qual é a contribuição da UF para o fundo de pensão dos funcionários?	
Qual plano de saúde os funcionários participam?	
A contribuição de Secretaria para o plano de saúde dos funcionários está incluso no seu orçamento?	
Qual é a contribuição da UF para o plano de saúde dos funcionários?	

Parte IV: Custos prisionais realizados por outras Secretarias

1. Custos relacionados a operacionalização das prisões

	Alguma parcela desses gastos é realizado por outra Secretaria	Caso sim, por qual(is) outra(s) Secretaria(s)?	Caso sim, qual o valor gasto por essa(s) Secretaria(s)?*
Benefícios Adicionais	( ) sim ( ) não		
Custo de Capital	( ) sim ( ) não		
Gastos c/ presídios Privados:	( ) sim ( ) não		
Custos Judiciais	( ) sim ( ) não		

\* Caso não saiba informar o valor, por favor, forneça um contato na respectiva Secretaria que possa informá-lo.

2. Custos com assistências

Custo	Alguma parcela desses gastos é realizado por outra secretaria	Caso sim, por qual(is) outra(s) Secretaria(s)?	Caso sim, qual o valor gasto por essa(s) Secretaria(s) ?*
Hospitalização de apenados	( ) sim ( ) não		
Outros serviços de saúde	( ) sim ( ) não		
Programas de educação	( ) sim ( ) não		
Programas de profissionalização	( ) sim ( ) não		
Assistência Jurídica	( ) sim ( ) não		
Custos c/ outras assistências**	( ) sim ( ) não		

\* Caso não saiba informar o valor, por favor, forneça um contato na respectiva Secretaria que possa informá-lo.

\*\* Especificar quais são essas outras assistências.

# ANEXO 2

## RESULTADOS ÍNDICES

infos\_depen

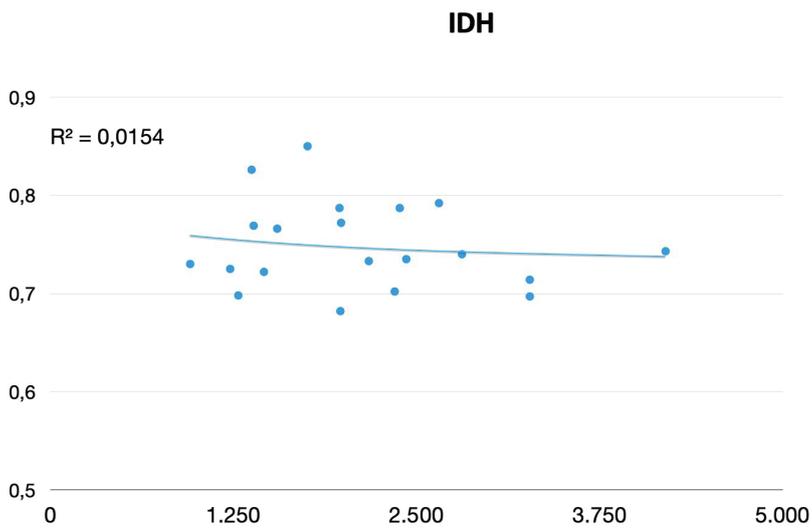
VARIÁVEL	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
biblioteca	0,37	0,3	0,5	0,4	0,78	0,5	1	0,9	0,23	0,7	0,5	0,7	0,4	0,41	0,24	0,3	0,31	0,48	0,8	0,5	0,41	0,2	0,5	0,9	0,4	0,98	0,2
sala de aula	0,44	0,8	0,9	0,4	0,89	0,7	1	0,9	0,37	0,8	0,6	0,73	0,8	0,67	0,41	0,4	0,75	0,51	0,62	0,7	0,55	0,4	0,6	1	0,8	0,88	0,6
<b>Educação</b>	<b>0,41</b>	<b>0,55</b>	<b>0,7</b>	<b>0,4</b>	<b>0,83</b>	<b>0,6</b>	<b>1</b>	<b>0,9</b>	<b>0,3</b>	<b>0,8</b>	<b>0,6</b>	<b>0,71</b>	<b>0,6</b>	<b>0,54</b>	<b>0,33</b>	<b>0,3</b>	<b>0,53</b>	<b>0,49</b>	<b>0,71</b>	<b>0,6</b>	<b>0,48</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>	<b>0,6</b>	<b>0,93</b>	<b>0,4</b>
consultorio medico	0,5	0,8	0,5	0,7	0,89	0,6	1	0,9	0,44	1	0,6	0,63	0,5	0,49	0,26	0,3	0,69	0,7	0,8	0,9	0,53	0,6	0,4	0,9	0,8	0,97	0,4
consultorio odontologico	0,5	0,8	0,5	0,3	0,89	0,6	1	0,8	0,25	0,3	0,4	0,68	0,4	0,51	0,25	0,3	0,81	0,49	0,9	0,5	0,43	0,2	0,4	0,7	0,7	0,98	0,1
farmacia ou sala de estoque	0,38	0,5	0,4	0,3	0,7	0,6	1	0,9	0,17	0,4	0,7	0,48	0,3	0,33	0,2	0,3	0,69	0,58	0,7	0,6	0,41	0,4	0,4	0,8	0,6	0,97	0,2
<b>Saúde</b>	<b>0,46</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,83</b>	<b>0,6</b>	<b>1</b>	<b>0,9</b>	<b>0,29</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,59</b>	<b>0,4</b>	<b>0,44</b>	<b>0,24</b>	<b>0,3</b>	<b>0,73</b>	<b>0,59</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>0,46</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>0,97</b>	<b>0,3</b>
<b>Atendimento jurídico: espaço</b>	<b>0,62</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,67</b>	<b>0,3</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>	<b>0,71</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,45</b>	<b>0,2</b>	<b>0,16</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,38</b>	<b>0,75</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,98</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,24</b>	<b>0,3</b>
<b>Trabalho: sala de produção</b>	<b>0,25</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,59</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,16</b>	<b>0,9</b>	<b>0,4</b>	<b>0,35</b>	<b>0,4</b>	<b>0,39</b>	<b>0,38</b>	<b>0,2</b>	<b>0,25</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,28</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,62</b>	<b>0,1</b>
cela exclusiva: idosos	0,19	0	0,5	0	0,74	0,2	0,2	0,1	0,08	0,2	0,3	0,15	0,8	0,59	0,13	0,7	0	0,45	0,1	0,2	0,78	0	0,3	0,6	0,1	0,14	0,3
cela exclusiva: LGBT	0,13	0	0	0	0,11	0,9	0,3	0,2	0,62	0	0,4	0,15	0,2	0,59	0,05	0,7	0,19	0,45	0,06	0,1	0,98	0,2	0,7	0,8	0,1	0,15	0
Conformidade c/ ABNT 9050	0,62	0,4	0,1	0	0,15	0	0,2	0,9	0,53	0	0,8	0	0,4	0,78	0,13	0,4	0,62	0,03	0,1	0	0,39	0	1	0,2	0,1	0,27	0
Concebido originalmente como	0,69	1	0,8	0,9	0,89	0,9	0,7	1	0,47	0,4	0,6	0,48	0,5	0,82	0,7	0,9	0,75	0,67	0,98	0,8	0,49	0,4	0,8	0,7	0,6	0,96	0,6
<b>Segurança e Acessibilidade</b>	<b>0,41</b>	<b>0,35</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>	<b>0,47</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>0,42</b>	<b>0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,19</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,25</b>	<b>0,7</b>	<b>0,39</b>	<b>0,4</b>	<b>0,31</b>	<b>0,3</b>	<b>0,66</b>	<b>0,2</b>	<b>0,7</b>	<b>0,6</b>	<b>0,2</b>	<b>0,38</b>	<b>0,2</b>
Local p/ visita social	0,31	0,7	0,7	0,4	0,33	0,6	0	0,9	0,33	1	0,8	0,38	0,5	0,71	0,23	0,4	0,69	0,54	1	0,6	0,47	0,4	0,6	0,8	0,8	0,32	0,2
Local p/ visita íntima	0,25	0,6	0,3	0,1	0,33	0,1	0,8	0,6	0,13	0,6	0,6	0,18	0,2	0,14	0,16	0,2	0,63	0,46	0,66	0,1	0,39	0	0,4	0,8	0,6	0,21	0,1
<b>Convívio c/ familiares</b>	<b>0,28</b>	<b>0,65</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,33</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>0,23</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>0,28</b>	<b>0,3</b>	<b>0,42</b>	<b>0,19</b>	<b>0,3</b>	<b>0,66</b>	<b>0,5</b>	<b>0,83</b>	<b>0,4</b>	<b>0,43</b>	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>0,26</b>	<b>0,2</b>
<b>Índice infra-estrutura</b>	<b>0,40</b>	<b>0,49</b>	<b>0,45</b>	<b>0,30</b>	<b>0,62</b>	<b>0,44</b>	<b>0,65</b>	<b>0,66</b>	<b>0,35</b>	<b>0,55</b>	<b>0,52</b>	<b>0,43</b>	<b>0,42</b>	<b>0,44</b>	<b>0,26</b>	<b>0,32</b>	<b>0,49</b>	<b>0,51</b>	<b>0,54</b>	<b>0,41</b>	<b>0,55</b>	<b>###</b>	<b>0,44</b>	<b>0,64</b>	<b>###</b>	<b>0,57</b>	<b>0,24</b>
Média	0,46																										

infos\_depen2

Variável	ac	al	am	ap	ba	ce	df	es	go	ma	mg	ms	mt	pa	pb	pe	pi	pr	rj	rn	ro	rr	rs	sc	se	sp	to	
1 população prisional	8414	9382	12069	2750	16727	31776	16773	23470	25950	12387	74844	17834	12562	21279	13361	33706	4516	29787	51029	10180	13419	3711	41272	23463	6360	233089	4491	
2 presos estudando	286	436	862	78	3688	6999	2689	4917	2155	6895	10315	1827	2868	1586	2285	11350	463	9433	4093	569	1510	382	2795	11335	1154	30900	586	
% Presos estudando	3,4	4,6	7,1	2,8	22,0	22,0	16,0	21,0	8,3	55,7	13,8	10,2	22,8	7,5	17,1	33,7	10,3	31,7	8,0	5,6	11,3	10,3	6,8	48,3	18,1	13,3	13,0	
Xe	0,03	0,05	0,07	0,03	0,22	0,22	0,16	0,21	0,08	0,56	0,14	0,10	0,23	0,07	0,17	0,34	0,10	0,32	0,08	0,06	0,11	0,10	0,07	0,48	0,18	0,13	0,13	
3 atendimento médico estabelecimento	3930	6315	16184	341	37059	45793	9409	38860	22874	21062	36360	21873	14736	7333	8677	33207	5409	19833	33112	5392	5099	2597	31539	48188	6848	172888	6362	
4 atendimento médico SUS	959	104	965	154	1684	3625	1462	4231	10126	34620	16141	4620	3053	2493	3544	3504	679	4668	6034	2303	1545	592	9807	6848	490	40956	2348	
Total atendimentos	4889	6419	17149	495	38713	49418	10871	43091	32800	55682	52501	26493	17789	9816	12221	36711	6088	24501	39146	7695	6644	3189	41346	55036	7338	213846	8710	
Atendimentos médico por população	58,1	66,4	142,1	18	231,4	155,5	64,81	183,6	126,4	449,5	70,15	148,6	141,6	46,13	91,47	109,9	135	82,31	76,71	75,59	49,51	85,9	100,2	234,4	115	91,744	194	
Xs (Média de 1 atendimento por preso r	0	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	
5 Presos trabalhando	1693	862	873	269	1947	1329	2642	4552	3937	4173	19808	5884	1713	1428	781	2375	228	8166	1641	269	2898	277	10301	7259	383	45920	936	
% Presos trabalhando	20,1	9,19	7,233	9,78	11,64	4,182	15,75	19,39	15,17	33,69	26,47	32,99	13,64	6,711	5,845	7,046	5,05	27,43	3,216	2,642	21,6	7,46	24,96	30,91	6,02	19,701	20,8	
Xt	0,20	0,09	0,07	0,10	0,12	0,04	0,16	0,19	0,15	0,34	0,26	0,33	0,14	0,07	0,06	0,07	0,05	0,27	0,03	0,03	0,22	0,07	0,25	0,31	0,06	0,20	0,21	
6 vagas	4069	3724	3511	1546	11983	11867	7398	13784	14108	9345	41573	8048	8709	10199	7912	12696	2419	21616	31485	7389	7110	924	27733	19033	3089	147942	2097	
Taxa de ocupação	2,1	2,5	3,4	1,8	1,4	2,7	2,3	1,7	1,8	1,3	1,8	2,2	1,4	2,1	1,7	2,7	1,9	1,4	1,6	1,4	1,9	4,0	1,5	1,2	2,1	1,6	2,1	
Xo	0,35	0,15	0,00	0,50	0,80	0,05	0,25	0,55	0,50	0,85	0,50	0,30	0,80	0,35	0,55	0,05	0,45	0,80	0,60	0,80	0,45	0,00	0,75	0,90	0,35	0,60	0,35	
7 mortes violentas	1	2	24	0	4	1	0	6	14	0	24	9	0	65	4	5	5	3	3	3	0	0	0	8	2	0	3	
Xs	0,5	0,5	0	1	0,5	0,5	1	0,5	0	1	0	0	1	0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	1	0	0,5	1	0,5	0,5	
8 agentes de custódia	623	472	1007	147	2669	2869	1290	2753	2665	2976	16104	1133	2063	2126	1332	1027	510	3057	1277	943	1839	150	3569	3224	627	28584	1000	
Numero de presos por agente	13,5	19,9	11,99	18,7	6,291	11,08	13	8,525	9,737	4,16	4,648	15,74	6,089	10,01	10,03	32,82	8,85	9,737	39,96	10,8	7,297	24,7	11,56	7,284	10,1	8,1545	4,49	
Xsp	0	0	0	0	0,5	0	0	0,5	0	1	1	0	0,5	0	0	0,5	0	0	0	0	0,5	0	0	0,5	0	0,5	1	
10 Visita Conselho da Comunidade	0,62	0	0,53	0,14	0,185	0,206	0,667	0,235	0,496	0,19	0,343	0,475	0,635	0,39	0,188	0,26	0,62	0,731	0,06	0,118	0,431	0	0,486	0,635	0	0,153	0,18	
11 estabelecimento c/ atendimento defensori:	0,56	1	0,579	1	0,889	0,706	1	0,765	0,274	1	0,747	0,95	0,731	0,784	0,8	0,355	0,94	0,582	0,96	0,471	0,824	1	0,892	0,692	0,8	0,682	0,98	
Índice Serviços	0,28	0,22	0,281	0,35	0,526	0,341	0,404	0,494	0,313	0,742	0,374	0,395	0,629	0,208	0,283	0,322	0,52	0,401	0,279	0,246	0,442	0,27	0,431	0,627	0,42	0,3456	0,54	
Media	0,4																											

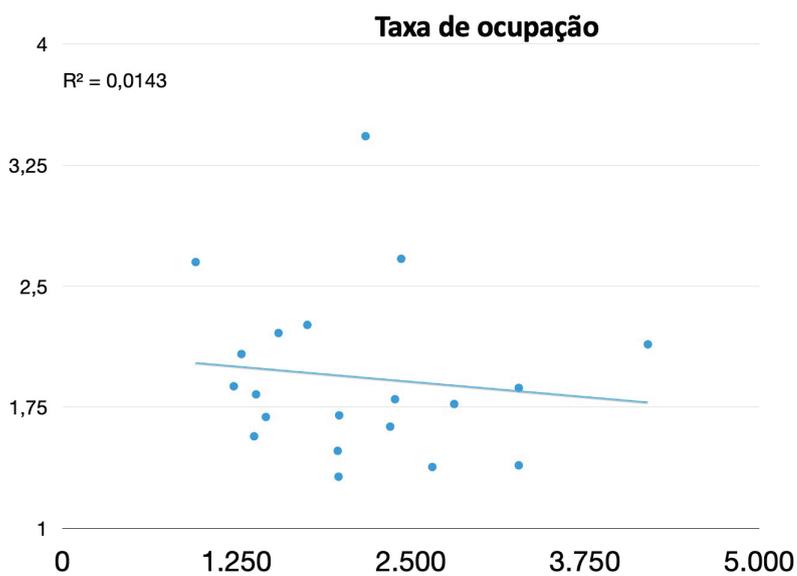
## ANEXO 3

### ANÁLISE DE CORRELAÇÃO CUSTO VS. IDH, TAXA DE OCUPAÇÃO E POPULAÇÃO



R = - 0,167

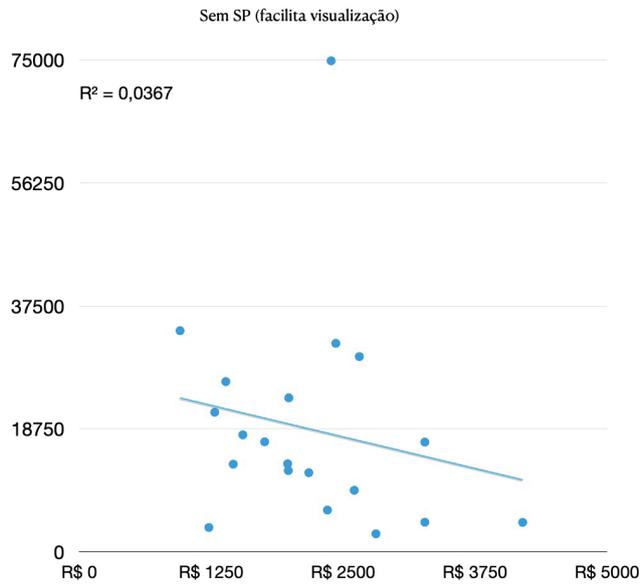
P = 0,483



R = - 0,119

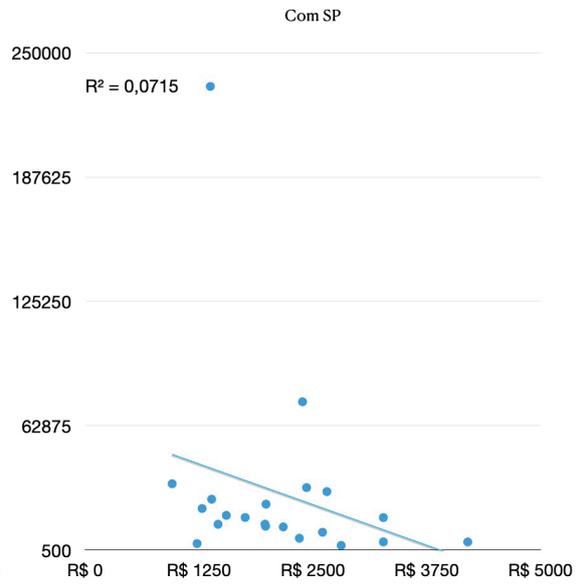
P = 0,590

## População



R = - 0,200

P = 0,385



R = - 0,269

P = 0,226

## FICHA TÉCNICA

### Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ)

#### Juízes auxiliares da Presidência

Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi (Coordenador); Antonio Carlos de Castro Neves Tavares; Carlos Gustavo Vianna Direito; Fernando Pessoa da Silveira Mello; Walter Godoy dos Santos Júnior

#### Equipe

Adriana Kelly Ferreira De Sousa, Alessandra Amâncio Barreto, Alexandre Abreu da Silva, Alexandre Padula Jannuzzi, Alisson Alves Martins, Ana Clara Rodrigues da Silva, Anália Fernandes de Barros, Camilo Pinho da Silva; Caroline Xavier Tassara, Carolini Carvalho de Oliveira, Danielle Trindade Torres, Emmanuel de Almeida Marques Santos, Gabriel Richer Oliveira Evangelista, Giovane Maciel da Costa, Helen dos Santos Reis, Jessica Sales Lemes, Joaquim Carvalho Filho, Joseane Soares da Costa Oliveira, Karla Marcovecchio Pati, Karoline Alves Gomes, Larissa Lima de Matos, Lino Comelli Junior, Luana Alves de Santana, Luana Gonçalves Barreto, Mariana Py Muniz, Marcus Vinicius Barbosa Ciqueira, Melina Machado Miranda, Nayara Teixeira Magalhães, Rayssa Oliveira Santana, Rogério Gonçalves de Oliveira, Sirlene Araújo da Rocha Souza, Thaís Gomes Ferreira, Valter dos Santos Soares, Wesley Oliveira Cavalcante

### Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Representante-Residente Assistente e Coordenadora da Área Programática: Maristela Baioni

Coordenadora da Unidade de Paz e Governança: Moema Freire

### Unidade de Gestão de Projetos (UGP)

Gehysa Lago Garcia; Mayara Sena; Polliana Andrade e Alencar; Thaís Barros

### Equipe Técnica

#### Coordenação-Geral

Valdirene Daufemback; Talles Andrade de Souza; Adrianna Figueiredo Soares da Silva; Amanda Pacheco Santos; Ana Virgínia Cardoso; André Zanetic; Arletiane da Silva Azevedo; Débora Neto Zampier; Edson Orivaldo Lessa Júnior; Francisco Jorge H. Pereira de Oliveira ; Gustavo Bernardes; José Lucas Rodrigues Azevedo; Leonam Toloto Bernardo; Liliane Frez da Silva; Luciana da Silva Melo; Marcela Moraes; Marília Mundim da Costa; Mário Henrique Ditticio; Natália Caruso Theodoro Ribeiro; Renata de Assumpção Araujo; Semilla Dalla Lasta de Oliveira; Sérgio Peçanha da Silva Coletto; Tatiany dos Santos Fonseca; Vivian Coelho

#### Eixo 1

Fabiana de Lima Leite; Rafael Barreto Souza; Izabella Lacerda Pimenta; Ednilson Couto de Jesus Junior; Janaina Homerin; Zuleica Garcia de Araújo

#### Eixo 2

Fernanda Machado Givisiez; Dillyane de Sousa Ribeiro; Eduarda Lorena de Almeida; Flavia Palmieri de Oliveira Ziliotto; Mayara Silva de Souza

#### Eixo 3

Felipe Athayde Lins de Melo; Pollyanna Bezerra Lima Alves; Juliana Garcia Peres Murad; Natália Ribeiro; Sandra Regina Cabral de Andrade

#### Eixo 4

Alexander Cambraia N. Vaz; Alexandra Luciana Costa; Alexandre Lovantini Filho; Alisson Alves Martins; Ana Teresa Iamarino;; Anderson Paradelas; André Ferreira Moreira; Andréa Letícia Carvalho Guimarães; Ângela Christina Oliveira Paixão; Angélica Santos; Antonio Pinto Jr.; Aulus Diniz; Bruna Nascimento; Camila Primieri; Carlos Sousa; Cledson Alves Junior; Cristiano Nascimento Pena; Daniela Correa Assunção; Elenilson Chiarapa; Emanuelli Caselli Miragluio; Felipe Carolino Machado; Fernanda Coelho Ramos; Flavia Franco Silveira; Francisco Jorge H. Pereira de Oliveira; Gildo

Joaquim de Alves de A Rêgo; Gustavo Ferraz Sales Carneiro; Gustavo José da Silva Costa; Hely Firmino de Sousa; Inessa Diniz Luerce; Jeferson Rodrigues; Jéssika Lima; João Batista Martins; Joe Chaves; Jorge Silva; Karla Luz; Keli Rodrigues de Andrade; Kleiber Faria; Lian Carvalho Siqueira; Luciana Barros; Lunna Luz Costa; Marcel Phillipe Silva e Fonseca; Maria Alves; Neidijane Loiola; Rafael Marconi Ramos; Reryka Silva; Marcelo Pinheiro Chaves; Roberto Marinho Amado; Rodrigo Cerdeira; Roger Araújo; Rose Marie Botelho Azevedo Santana; Thais Barbosa Passos; Valter dos Santos Soares; Vanessa Branco; Virgínia Bezerra Bettega Popiel; Vivian Murbach Coutinho

## Coordenações Estaduais

Arine Caçador Martins (RO e RR); Cláudia Gouveia (AM e MA); Daniela Bezerra Rodrigues (PB e RN); Fernanda Nazaré Almeida (AP e PA); Isabela Cunha (AL e SE); Jackeline Freire Florêncio (ES e PE); Juliana Marques Resende (MS e PR); Lucas Pereira de Miranda (MG e RS); Mariana Cavalcante de Moura (PI); Mariana Leiras (RJ e TO); Mayesse Silva Parizi (BA e SC); Nadja Furtado Bortolotti (CE e MT); Pâmela Dias Villela Alves (AC e GO)

## Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)

Diretora do Escritório de Ligação e Parceria do UNODC: Elena Abbati

Coordenador da Unidade de Estado de Direito: Nívio Caixeta Nascimento

## Equipe

Ana Luiza Villela de Viana Bandeira; Ana Maria Cobucci; Ana Paula Cruz Penante Nunes; Annie Akemi Palandi Yanaga; Camilla Zanatta; Daniela Carneiro de Faria; Daniela Dora Eilberg; Denise de Souza Costa; Flora Moara Lima; Gabriel Roberto Dauer; Gabriella de Azevedo Carvalho; Igo Gabriel dos Santos Ribeiro; Lívia Zanatta Ribeiro; Luis Gustavo Cardoso; Mariana Andrade Cretton André Cruz; Mariane Franco Ferreira; Marina Lacerda e Silva; Matheus de Oliveira Ranna; Nara Denilse de Araújo; Nathália L. Mendes de Souza; Rafael Gomes Duarte; Pedro Lemos da Cruz; Thays Marcelle Raposo Pascoal; Tuane Caroline Barbosa; Vinicius Assis Couto; Viviane Pereira Valadares Felix

## Consultorias Estaduais em Audiência de Custódia

Acássio Pereira de Souza (CE e PI); Carolina Santos Pitanga de Azevedo (MT e SC); Gabriela Guimarães Machado (MS e RO); Jamile dos Santos Carvalho (BA); João Paulo dos Santos Diogo (RN e PB); João Vitor Freitas Duarte Abreu (AP e PA); Laís Gorski (PR e RS); Luanna Marley de Oliveira e Silva (AM e RR); Luciana Simas de Moraes (RJ e PE); Lucilene Mol Roberto (ES e MG); Lucineia Rocha Oliveira (SE e AL); Maressa Aires de Proença (MA e TO); Victor Neiva e Oliveira (GO e AC)

## Consultorias Especializadas

Ana Claudia Nery Camuri Nunes; Cecília Nunes Froemming; Dillyane de Sousa Ribeiro; Eduardo Georjão Fernandes; Felipe da Silva Freitas; Fhillipe de Freitas Campos; Helena Fonseca Rodrigues; José Fernando da Silva; Leon de Souza Lobo Garcia; Letícia Godinho de Souza; Maria Gorete Marques de Jesus; Maíra Rocha Machado; Maria Palma Wolff; Mayara Silva de Souza; Natália Ribeiro; Natasha Brusaferrero Riquelme Elbas Neri; Pedro Roberto da Silva Pereira; Suzann Flavia Cordeiro de Lima; Raquel da Cruz Lima; Silvia Souza; Thais Lemos Duarte; Thais Regina Pavez; Thais Moreira Bauer

## Ex-Colaboradores

### DMF/CNJ

Ane Ferrari Ramos Cajado; Auristelia Sousa Paes Landino; Gabriela de Angelis de Souza Penalzoza; Kamilla Pereira; Liana Lisboa Correia; Lucy Arakaki Felix Bertoni; Rennel Barbosa de Oliveira; Ricardo de Lins e Horta; Rossilany Marques Mota; Túlio Roberto de Moraes Dantas; Victor Martins Pimenta

### PNUD/UNODC

Ana Carolina Renault Monteiro; Ana Pereira; Ana Carolina Guerra Alves Pekny; André José da Silva Lima; Ariane Gontijo Lopes; Beatriz de Moraes Rodrigues; Carlos José Pinheiro Teixeira; Carolina Costa Ferreira; Celena Regina Soeiro de Moraes Souza; Cesar Gustavo Moraes Ramos; Christiane Russomano Freire; Cláudio Augusto Vieira da Silva; Cristina Gross Villanova; Cristina Leite Lopes Cardoso; Daniel Medeiros Rocha; Daniela Marques das Mercês Silva; David Anthony G. Alves; Dayana Rosa Duarte Moraes; Flávia Saldanha Kroetz; Filipe Amado Vieira; Fernanda Calderaro Silva; Gabriela Lacerda; Isabel Oliveira; Iuri de Castro Tôrres; João Marcos de Oliveira; Joenio Marques da Costa; Julianne Melo dos Santos; Luana Natielle Basílio e Silva; Lucas Pelucio Ferreira; Luciano Nunes Ribeiro; Luiza Meira Bastos; Luis Gustavo Cardoso; Luiz Scudeller; Manuela Abath Valença; Marcus Rito; Marília Falcão Campos Cavalcanti; Michele Duarte Silva; Noelle Resende; Olímpio de Moraes Rocha; Paula Jardim; Rafael Silva West; Regina Cláudia Barroso Cavalcante; Ricardo Peres da Costa; Rogério Duarte Guedes; Solange Pinto Xavier; Tania Pinc; Thayara Castelo Branco; Vânia Vicente; Vanessa Rosa Bastos da Silva; Vilma Margarida Gabriel Falcão; Wellington Pantaleão; Yuri Menezes dos Anjos Bispo

## PRODUTOS DE CONHECIMENTO

Publicações editadas nas séries Fazendo Justiça e Justiça Presente

### PROPORCIONALIDADE PENAL (EIXO 1)

#### **Coleção Alternativas Penais**

- Manual de Gestão para as Alternativas Penais
- Guia de Formação em Alternativas Penais I – Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais no Brasil
- Guia de Formação em Alternativas Penais II – Justiça Restaurativa
- Guia de Formação em Alternativas Penais III – Medidas Cautelares Diversas da Prisão
- Guia de Formação em Alternativas Penais IV – Transação Penal, Penas Restritivas de Direito, Suspensão Condicional do Processo e Suspensão Condicional da Pena Privativa de Liberdade
- Guia de Formação em Alternativas Penais V - Medidas Protetivas de Urgência e Demais Ações de Responsabilização para Homens Autores de Violências Contra as Mulheres
- Diagnóstico sobre as Varas Especializadas em Alternativas Penais no Brasil

#### **Coleção Monitoração Eletrônica**

- Modelo de Gestão para Monitoração Eletrônica de Pessoas
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para os Órgãos de Segurança Pública
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para a Rede de Políticas de Proteção Social
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para o Sistema de Justiça
- Monitoração Eletrônica Criminal: evidências e leituras sobre a política no Brasil
- Sumário Executivo Monitoração Eletrônica Criminal: evidências e leituras sobre a política no Brasil

#### **Coleção Fortalecimento da Audiência de Custódia**

- Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: Parâmetros Gerais (sumários executivos em português / inglês / espanhol)
- Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: Parâmetros para Crimes e Perfis Específicos
- Manual de Proteção Social na Audiência de Custódia: Parâmetros para o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada (sumários executivos em português / inglês / espanhol)
- Manual de Prevenção e Combate à Tortura e Maus Tratos na Audiência de Custódia (sumários executivos em português / inglês / espanhol)
- Manual sobre Algemas e outros Instrumentos de Contenção em Audiências Judiciais: Orientações práticas para implementação da Súmula Vinculante n. 11 do STF pela magistratura e Tribunais (sumários executivos em: português / inglês / espanhol)
- Manual de Arquitetura Judiciária para a Audiência de Custódia
- Caderno de Dados I – Dados Gerais sobre a Prisão em Flagrante durante a Pandemia de Covid-19
- Cadernos de Dados II – Covid-19: Análise do Auto de Prisão em Flagrante e Ações Institucionais Preventivas

#### **UNODC: Manuais de Justiça Criminal – Traduções para o português**

- Manual de Princípios Básicos e Práticas Promissoras sobre Alternativas à Prisão
- Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa

#### **Materiais informativos**

- Cartilha Audiência de Custódia: Informações Importantes para a Pessoa Presa e Familiares
- Relatório Audiência de Custódia: 6 Anos

## SOCIOEDUCATIVO (EIXO 2)

- Guia para Programa de Acompanhamento a Adolescentes Pós-Cumprimento de Medida Socioeducativa de Restrição e Privação de Liberdade - Caderno I - Diretrizes e Bases do Programa
- Guia para Programa de Acompanhamento a Adolescentes Pós-Cumprimento de Medida Socioeducativa de Restrição e Privação de Liberdade - Caderno II - Governança e Arquitetura Institucional
- Guia para Programa de Acompanhamento a Adolescentes Pós-Cumprimento de Medida Socioeducativa de Restrição e Privação de Liberdade - Caderno III - Orientações e Abordagens Metodológicas
- Reentradas e Reiteraões Infracionais: Um Olhar sobre os Sistemas Socioeducativo e Prisional Brasileiros
- Manual Resolução CNJ 367/2021 – A Central de Vagas do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo
- Manual sobre Audiências Concentradas para Reavaliação das Medidas Socioeducativas e de Semiliberdade e Internação

## CIDADANIA (EIXO 3)

### **Coleção Política para Pessoas Egressas**

- Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais I: Guia para Aplicação da Metodologia de Mobilização de Pessoas Pré-Egressas
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais II: Metodologia para Singularização do Atendimento a Pessoas em Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais III: Manual de Gestão e Funcionamento dos Escritórios Sociais
- Começar de Novo e Escritório Social: Estratégia de Convergência

### **Coleção Política Prisional**

- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno I: Fundamentos Conceituais e Principiológicos
- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno II: Arquitetura Organizacional e Funcionalidades
- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno III: Competências e Práticas Específicas de Administração Penitenciária
- Diagnóstico de Arranjos Institucionais e Proposta de Protocolos para Execução de Políticas Públicas em Prisões
- Os Conselhos da Comunidade no Brasil

## SISTEMAS E IDENTIFICAÇÃO CIVIL (EIXO 4)

- Guia Online com Documentação Técnica e de Manuseio do SEEU

## GESTÃO E TEMAS TRANSVERSAIS (EIXO 5)

- Manual Resolução 287/2019 – Procedimentos Relativos a Pessoas Indígenas acusadas, Rés, Condenadas ou Privadas de Liberdade
- Relatório Mutirão Carcerário Eletrônico – 1ª Edição Espírito Santo
- Relatório de Monitoramento da COVID-19 e da Recomendação 62/CNJ nos Sistemas Penitenciário e de Medidas Socioeducativas I
- Relatório de Monitoramento da COVID-19 e da Recomendação 62/CNJ nos Sistemas Penitenciário e de Medidas Socioeducativas II
- Manual Resolução nº 348/2020 – Procedimentos Relativos a Pessoas LGBTI acusadas, Rés, Condenadas ou Privadas de Liberdade



Acesse o código QR  
e conheça outras  
publicações do Programa  
Fazendo Justiça



FAZENDO JUSTIÇA



