



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



PRISCILA DIAS FERREIRA

**Desempenho Prisional no Brasil
na Percepção de Atores Centrais da Execução Penal**

Brasília - DF

2022

PRISCILA DIAS FERREIRA

**Desempenho Prisional no Brasil
na Percepção de Atores Centrais da Execução Penal**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Adalmir de Oliveira Gomes.

Brasília - DF

2022

PRISCILA DIAS FERREIRA

**Desempenho Prisional no Brasil
na Percepção de Atores Centrais da Execução Penal**

Dissertação defendida no dia 23 de março de 2022, perante a banca examinadora composta por:

Prof. Dr. Adalmir de Oliveira Gomes
Universidade de Brasília - PPGA/UnB - Orientador

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

Dr.^a Eli Narciso da Silva Torres
Servidora do DEPEN/MJSP - Examinadora externa

Prof.^a Dr.^a Suylan Midlej e Silva
Universidade de Brasília - PPGA/UnB - Examinadora suplente

Brasília - DF

2022

Dedico este trabalho à minha mãe, Suzi, por toda a sua dedicação e por todo o seu amor incondicional, que me ensinou a sustentar adversidades e possibilitou ser quem eu sou e me ajudou a alcançar os meus sonhos.

Ao meu pai, Elmitho, pelos exemplos, pelas lições de honestidade e de vontade de vencer na vida, que me permitiram chegar até aqui, sem perder o “fio da meada”.

Aos meus irmãos, Paulo e Larissa, por serem os meus melhores amigos e companheiros de vida.

Ao meu marido, Thiago, pelo apoio imensurável, pela paciência, pela parceria, pela compreensão, pelo carinho e por todo amor.

Aos meus amigos e familiares, que sempre me apoiaram e me fizeram querer ser uma Priscila melhor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me permitir realizar este sonho do título de mestrado;
Aos meus pais, Elmitho Ferreiras e Suzi Dias, pelo incentivo e apoio incondicional;
Ao meu esposo Thiago Costa, meu companheiro, por estar presente ao meu lado durante essa jornada, inclusive assistindo aulas comigo durante o isolamento da pandemia;
Aos meus irmãos, Paulo e Larissa, por acreditarem e se orgulharem de mim;
Ao meu orientador, Professor Doutor Adalmir de Oliveira Gomes, pela atenção e paciência, pelos ensinamentos e orientações;
Às Professoras examinadoras, Doutoradas Eli Narciso da Silva Torres e Marina Figueiredo Moreira, por terem aceitado o convite para participarem da minha banca e por contribuírem com o trabalho, possibilitando a melhoria da pesquisa realizada;
Aos Professores e Funcionários do Programa de Pós-Graduação em Administração e do Departamento de Administração da UnB;
Aos entrevistados que me concederam relatos valiosos de suas experiências nos órgãos de execução penal;
Aos colegas da Turma 1/2020 do MPA/DEPEN/PRF pelo companheirismo e ajuda que tornaram o desafio mais leve.
Aos colegas do Grupo de Pesquisa Administração da Justiça (AJUS), pelas contribuições ao presente trabalho, em especial ao Anderson Pereira dos Santos e a Eloisa Gonçalves Torlig;
Agradeço ao Departamento Penitenciário Nacional pelo apoio e incentivo de capacitação dos servidores;
Por fim, agradeço toda minha Família e Amigos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho

"A verdadeira medida de um homem não é sua posição em circunstâncias convenientes e cômodas, e sim sua posição em tempos de desafios e controvérsias."
Martin Luther King

"Se vi mais longe, foi por estar sobre ombros de gigantes."
Isaac Newton

Resumo

A presente pesquisa trata do desempenho das prisões no Brasil. Desempenho prisional é um tema complexo e de grande importância social, mas pouco estudado sob a lente da Administração Pública. A pesquisa teve como objetivo principal **identificar a percepção de atores-chave da execução penal brasileira a respeito do desempenho de prisões a partir da oferta de educação aos presos no desempenho prisional**. Em termos gerais, desempenho prisional consiste na qualidade dos serviços prestados em uma prisão. No entanto, por meio de uma revisão sistemática da literatura, foram identificadas e exploradas na pesquisa vários conceitos, dimensões e indicadores de desempenho prisional. As atividades educacionais são importantes na função da ressocialização da pessoa privada de liberdade, que é o objetivo central das organizações prisionais. A pesquisa empírica foi realizada por meio de entrevistas em profundidade com 30 representantes de oito diferentes órgãos da execução penal brasileira, atuando em diversas especialidades, nas cinco regiões do país. As evidências coletadas foram analisadas segundo o referencial teórico sobre as categorias e os indicadores de desempenho prisional. A análise das evidências das percepções dos entrevistados sugere quatro fatores que influenciam o desempenho de uma unidade prisional e a oferta de atividades educacionais, quais sejam: gestão, recursos humanos, estrutura física e política pública penitenciária. Os resultados em relação à oferta de educação e o reflexo dessas atividades no desempenho da prisão apontam que a educação contribui, significativamente, para o desempenho na prisão, como: (a) controle e disciplina da unidade prisional; (b) paz e harmonia da população carcerária; (c) fator impulsionador da diminuição da superlotação carcerária por meio da remição pela leitura; (d) promoção da reinserção do apenado na sociedade. Como contribuição para os estudos futuros, propõem-se três categorias de indicadores de desempenho para prisões brasileiras: segurança, assistência e gestão. Além disso, são propostas novas reflexões sobre a importância da conscientização da sociedade sobre a ressocialização da pessoa privada de liberdade, que hoje está contida nas prisões e, amanhã, está contigo nas ruas. Espera-se que os resultados desta pesquisa possam contribuir para a melhoria da gestão das prisões no Brasil.

Palavras-chave: Desempenho prisional; Prisão; Execução penal; Educação em prisões; Ressocialização.

Abstract

The present research deals with the performance of prisons in Brazil. Prison performance is a complex issue of great social importance, but little studied under the lens of Public Administration. The main objective of the research was to identify the perception of key actors in the Brazilian penal execution regarding the performance of prisons and the role of providing education to prisoners in prison performance. Broadly speaking, prison performance consists of the quality of services provided in a prison. However, through a systematic review of the literature, several concepts, dimensions and indicators of prison performance were identified and explored in the research. Educational activities are important in the function of resocializing the person deprived of liberty, which is the central objective of prison organizations. The empirical research was carried out through in-depth interviews with 30 representatives from eight different Brazilian criminal enforcement agencies, working in different specialties, in the five regions of the country. The evidence collected was analyzed according to the theoretical framework on the categories and indicators of prison performance. The analysis of the evidence of the interviewees' perceptions suggests four factors that influence the performance of a prison unit and the offer of educational activities, namely: management, human resources, physical structure and public prison policy. The results in relation to the provision of education and the reflection of these activities on the performance of the prison indicate that education contributes significantly to the performance in the prison, such as: (a) control and discipline of the prison unit; (b) peace and harmony of the prison population; (c) factor driving the reduction of prison overcrowding through redemption through reading; (d) promoting the reintegration of the convict into society. As a contribution to future studies, three categories of performance indicators for Brazilian prisons are proposed: security, care and management. In addition, new reflections are proposed on the importance of society's awareness of the resocialization of the person deprived of liberty, who today is contained in prisons and, tomorrow, is with you on the streets. It is hoped that the results of this research can contribute to the improvement of prison management in Brazil.

Keywords: *Prison performance; Prison; Penal execution; Prison education; Resocialization.*

Lista de Ilustrações

Figura 1 – Etapas da revisão sistemática da literatura	19
Figura 2 – Proposta de eixos de indicadores de desempenho para prisões brasileiras.....	32
Figura 3 – Desenho da contextualização da educação na pesquisa.....	37
Figura 4 – Grupos do perfil dos entrevistados	45
Figura 5 – Nuvem de palavras mais frequentes nas entrevistas	58

Lista de Quadros

Quadro 1 – Principais objetos de estudo de desempenho prisional na literatura	24
Quadro 2 – Indicadores de desempenho prisional	27
Quadro 3 – Categorias de desempenho prisional, conforme Logan (1993)	29
Quadro 4 – Categorias e indicadores de desempenho de prisões de Laming (2000)	30
Quadro 5 – Categorias e indicadores de desempenho de prisões de Cabral (2006)	31
Quadro 6 – Eixos e indicadores de desempenho prisional para prisões brasileiras	32
Quadro 7 – Normativos nacionais e internacionais sobre educação em prisões	34
Quadro 8 – Perguntas operacionalizadas no roteiro de entrevistas	43
Quadro 9 – Visão dos atores da execução penal a respeito do conceito de desempenho prisional no exercício da sua função	52
Quadro 10 – Percepção de relevância dos eixos de indicadores para prisões	53
Quadro 11 – Indicadores de desempenho segundo a percepção dos entrevistados	55
Quadro 12 – Aspectos críticos da oferta de educação	62
Quadro 13 – Indicadores de educação em prisões, segundo os entrevistados	63
Quadro 14 – Fatores que influenciam a oferta de atividade de educação nas prisões	64
Quadro 15 – Fatores que influenciam no resultado positivo da unidade prisional	72
Quadro 16 – Papel da educação no desempenho das prisões	74
Quadro 17 – Percepção de resultado positivo no desempenho de uma prisão	75
Quadro 18 – Categorias de análise das entrevistas	75

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Quantitativo de pessoas em atividade educacional em prisões no Brasil	38
Tabela 2 – Caracterização dos participantes das entrevistas	41
Tabela 3 – Perfil dos atores centrais da execução penal	42

Lista de Abreviaturas e Siglas

CNPCP – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

COPEN – Conselho Penitenciário

DP – Defensoria Pública

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional

E – Entrevistado

INFOPEN – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias

LEP – Lei de Execução Penal

MJ – Ministério da Justiça

MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública

MP – Ministério Público

MPE – Ministério Público Estadual

MPF – Ministério Público Federal

MPU – Ministério Público da União

PDI – Processo Disciplinar Interno

PPL – Pessoas privadas de liberdade

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

Sumário

1.	Introdução	14
	<i>1.1 Objetivo geral e objetivos específicos da pesquisa</i>	<i>16</i>
	<i>1.2 Relevância da pesquisa</i>	<i>17</i>
	<i>1.3 Estrutura da dissertação.....</i>	<i>18</i>
2.	Desempenho Prisional	19
	<i>2.2.1 A Execução Penal no Brasil</i>	<i>21</i>
	<i>2.2.2 Conceito de desempenho prisional</i>	<i>23</i>
	<i>2.2.3 Indicadores de desempenho prisional</i>	<i>25</i>
	<i>2.2.3 Categorias de desempenho prisional</i>	<i>29</i>
	<i>2.4 Proposta de modelo de desempenho prisional</i>	<i>31</i>
	<i>2.5 Oferta de atividades de educação e o desempenho prisional</i>	<i>33</i>
3.	Método	
	<i>3.1 Descrição geral da pesquisa</i>	<i>39</i>
	<i>3.2 Atores-chave participantes das entrevistas</i>	<i>39</i>
	<i>3.3 Roteiro de entrevistas</i>	<i>43</i>
	<i>3.4 Análise dos dados coletados</i>	<i>44</i>
	<i>3.5 Análise do perfil dos entrevistados</i>	<i>45</i>
4.	Resultados e Discussão	46
	<i>4.1 O conceito de desempenho prisional</i>	<i>46</i>
	<i>4.1.1 Relevância e resultados sob a ótica do desempenho prisional</i>	<i>52</i>
	<i>4.2 Indicadores de desempenho prisional</i>	<i>54</i>
	<i>4.3 Oferta de educação em prisões</i>	<i>58</i>
	<i>4.4 Fatores que influenciam a oferta de atividades de educação em prisões...63</i>	

4.4.1	<i>Gestão</i>	64
4.4.2	<i>Estrutura física</i>	66
4.4.3	<i>Recursos humanos</i>	69
4.4.4	<i>Política pública penitenciária</i>	70
4.5	<i>O papel da educação no desempenho das prisões</i>	73
5.	Considerações Finais	77
	Referências	80
	Apêndice	95

1. Introdução

A presente pesquisa trata do desempenho do sistema prisional brasileiro. Desempenho prisional é tema de grande relevância para o sistema de justiça, a administração pública e a sociedade como um todo (Ignatieff, 1978; Dilulio, 1990; Teixeira, 2010; Bastow, 2013; Chies, 2015; Salla, 2017; Williams & Campbell, 2020). A gestão do desempenho prisional não é totalmente objetiva, sendo definida de diversas maneiras, por exemplo, como uma forma de se atingirem melhores resultados ou maior eficácia na ressocialização do apenado com a oferta de atividades educacionais e laborais (Machado, 2010) ou como indicadores para a análise da qualidade da gestão do sistema carcerário (Logan, 1993; Mello, 2009). O conceito de desempenho nas prisões compreende medidas de desempenho que representam um meio para alcançar bons resultados, e é um meio de gerenciamento de risco, para evitar desastres naturais, como as fugas e rebeliões (Spurr & Bennett, 2008).

O ambiente de rebeliões, massacres, corrupção, violência e condições sub-humanas de presos caracteriza a crise nos presídios brasileiros (Ferreira & Andrade, 2015; CNJ, 2019). As violações sistemáticas de direitos, o comprometimento da individualização da pena, o déficit de gestão e a falta de transparência são classificados pelo Supremo Tribunal Federal como Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347 (Magalhães, 2019). Outrossim, o inchaço da massa carcerária e a baixa capacidade de resposta do Estado, agravada pela crise fiscal que atinge muitas Unidades da Federação, demonstram o desafio dessa temática (CNJ, 2019).

Diversos normativos nacionais e internacionais, como a Constituição Federal de 1988, o Código Penal Brasileiro de 1940, a Lei de Execução Penal (LEP), o Pacto de San José da Costa Rica, regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos (Regras de Mandela), visam proteger os direitos das pessoas privadas da liberdade, buscando a melhoria das condições do sistema carcerário e a garantia de um tratamento digno da pessoa presa (DEPEN, 2020). Por isso, é importante compreender o que seria uma prisão de qualidade, ou seja, com indicadores positivos de desempenho.

Dentre os desafios na gestão de unidades prisionais, identifica-se, na literatura nacional, que a temática sobre indicadores de desempenho do sistema prisional ainda é muito incipiente (Cabral, 2006; Teixeira, 2010; Pardini & Rodrigues, 2018). Um dos principais desafios em relação à gestão de unidades prisionais é definir e mensurar o desempenho de prisões, em parte, devido à complexidade do sistema prisional brasileiro (Zonatto, 2020). Na revisão da literatura

realizada, observou-se que são várias as categorias de desempenho prisional. Alguns estudos apresentam propostas amplas, como o modelo de Logan (1993), enquanto outros trazem propostas de medidas de desempenho específico, como a taxa de reincidência (Spivak & Sharp, 2008; Pardini & Rodrigues, 2018; Mamun *et al.*, 2020); o tipo de gestão, como o modelo de gestão pública (Burkhardt, 2019), privada (D’Urso, 1999; Shultz, 2015; Harding, Rynne & Thomsen, 2019) ou gestão privada (Liebling & Ludlow, 2017, Gaes, 2019), ou a existência de parcerias público-privadas (Reynaers & Paanakker, 2016; Santos, 2017); ou mesmo fomento de atividades de educação e trabalho para os presos (Opata, 2001; Damberg *et al.*, 2011; Sloniak, 2016; Oppitz, 2018; Torres, 2019).

O presente estudo traz a discussão do desempenho prisional à luz do modelo seminal de Charles Logan (1993) sobre a qualidade de prisões. Logan (1993) introduziu oito categorias para mensurar o desempenho prisional, a saber: a) segurança, que consiste em manter os presos dentro da prisão; b) proteção, manter os presos seguros; c) ordem, manter os presos na linha; d) cuidado, manter os presos saudáveis; e) atividade, manter os presos ocupados; f) justiça, tratar os presos de maneira justa; g) condições, manter os presos sem sofrimento indevido; e, por fim, h) gestão, que consiste em ser tão eficiente quanto possível. Estudos mais recentes trouxeram outros elementos ao modelo de Logan, aperfeiçoando, assim, a compreensão a respeito do desempenho prisional.

Percebe-se a existência de uma infinidade de dimensões, categorias e indicadores de desempenho prisional na literatura, ou seja, existem vários entendimentos diferentes sobre o que uma prisão deve fazer para que seu desempenho possa ser considerado positivo. Isso acaba gerando ambiguidades e contradições nas definições de políticas públicas prisionais. O presente estudo buscou integrar os diferentes estudos disponíveis na literatura, de modo a identificar as dimensões e os indicadores de desempenho prisional.

Neste projeto, o desempenho prisional é definido como a capacidade da organização prisional em fornecer atividades de educação às pessoas privadas de liberdade. Essa escolha justifica-se pelo fato de que a existência de tais atividades é um fator recorrente nos estudos analisados, de modo que a oferta desse tipo de assistência tem sido apontada como essencial para o bom funcionamento de uma prisão, a qual reflete inclusive na segurança da unidade prisional.

Em termos empíricos, a presente pesquisa buscou investigar, por meio de um estudo exploratório, o que é desempenho prisional no contexto do sistema penitenciário brasileiro. Além disso, esta pesquisa buscou compreender também os fatores que influenciam o desempenho de prisões, em específico o papel da oferta de atividades de educação aos presos

no desempenho prisional. O pressuposto dessa escolha é que as atividades educacionais são essenciais na função da ressocialização da pessoa privada de liberdade, objetivo central das organizações prisionais.

No sistema prisional brasileiro, a assistência à educação encontra-se prevista na Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984, que instituiu a Lei de Execução Penal - LEP. A LEP contemplou, além dessas atividades, um rol de assistências ao preso e ao internado, tais como assistência material, jurídica, saúde, social e religiosa. Entretanto, apesar da LEP, ainda são poucas as prisões brasileiras que oferecem atividades de educação aos presos. Algumas barreiras de caráter cultural, política, financeira e gerencial contribuem para essa situação, contrapondo a ideia de que a ressocialização do preso é um caminho viável e benéfico para a sociedade.

Assim, as questões que motivaram esta pesquisa foram as seguintes: O que é desempenho prisional? Como o desempenho prisional pode ser mensurado e avaliado? Como o desempenho prisional pode ser gerenciado? Quais atividades devem ser priorizadas para que os indicadores de desempenho de prisões sejam positivos? Quais fatores influenciam o desempenho de uma prisão? Qual é o papel da oferta de atividades educacionais aos presos no desempenho prisional? Como a oferta de atividades educacionais aos presos deveria ser gerenciada no sistema prisional? Em resumo, essas perguntas convergem para três questões centrais: a) O que é desempenho prisional? b) Como o desempenho prisional é mensurado e avaliado? c) Qual é o papel da oferta de educação aos presos no desempenho prisional?

1.1 Objetivos da pesquisa

Para responder a essas perguntas, a presente pesquisa tem como objetivo geral **identificar a percepção de atores-chave da execução penal brasileira a respeito do desempenho de prisões a partir da oferta de educação aos presos no desempenho prisional.**

Os objetivos específicos são os seguintes:

- a) descrever a percepção dos entrevistados sobre o significado de desempenho prisional;
- b) identificar os indicadores mais adequados para a mensuração e avaliação do desempenho prisional;

- c) identificar os fatores que, segundo os entrevistados, influenciam o desempenho prisional;
- d) identificar como a oferta de atividades de educação aos presos pode influenciar o desempenho prisional, na percepção dos entrevistados;
- e) propor, com base nos resultados da pesquisa, um conjunto de indicadores de desempenho prisional a serem usados na avaliação do desempenho de prisões brasileiras.

1.2 Relevância da pesquisa

O trabalho realizado possui relevância teórica, social e organizacional, podendo contribuir para suprir uma lacuna da ciência, tendo em vista que o número de pesquisas a respeito do tema “desempenho prisional” é diminuto na América Latina, especialmente no Brasil. Estudos prisionais ganharam relevância nos anos 1980, à medida que avançava a democratização do país e no momento em que a questão da segurança pública, da violência e das prisões se inseria, de modo decisivo, no debate público (Salla, 2017). Entretanto, na década de 2010, poucos estudos foram publicados sobre as prisões brasileiras, como mostram os resultados da revisão da literatura realizada (ver o capítulo 2).

A presente pesquisa pode contribuir para a literatura sobre desempenho prisional e para a prática gerencial em prisões, em específico, para a gestão de prisões brasileiras. Os resultados podem gerar subsídios para estudos qualitativos e quantitativos que tratem de modelos teóricos explicativos e preditivos a respeito do desempenho prisional, o que pode contribuir para a elaboração de uma teoria do desempenho prisional que seja específica para o caso brasileiro.

Em termos práticos, os resultados podem contribuir para a gestão das unidades prisionais no país, ao propor um modelo de avaliação de desempenho prisional. No âmbito da Administração Pública, pode-se auxiliar no cumprimento do planejamento estratégico do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) para o período de 2022-2032, a assistir técnica e financeiramente, de forma complementar, os entes federados para o aprimoramento da gestão penitenciária, a integração social de pessoas privadas de liberdade e a redução dos índices gerais de reincidência (Depen, 2022). A opinião de atores relevantes no contexto da execução penal no país pode gerar propostas importantes para que se possa, em primeiro lugar,

compreender exatamente o que é o desempenho de prisões; em segundo lugar, compreender como é possível avaliar, de maneira efetiva, o desempenho prisional; e, em terceiro lugar, compreender como o desempenho é afetado por fatores contingenciais.

1.3 Estrutura da dissertação

A dissertação está estruturada em cinco capítulos, sendo o primeiro a introdução, que contextualiza o trabalho realizado. O segundo capítulo apresenta o referencial teórico, subdividido em quatro seções, que orientou o fenômeno investigado, elencando os conceitos e pressupostos apontados pela literatura como importantes e necessários para a compreensão acerca da educação no desempenho prisional. O terceiro capítulo descreve os métodos que foram utilizados para a realização do trabalho, especificando a descrição geral da pesquisa, bem como apresentando as informações das etapas da pesquisa e os procedimentos de entrevistas e análise dos dados. No capítulo seguinte, são apresentados e discutidos os resultados obtidos em cada uma das etapas da pesquisa. Por fim, são apresentadas as considerações finais do estudo, incluindo uma proposta de agenda para estudo futuros.

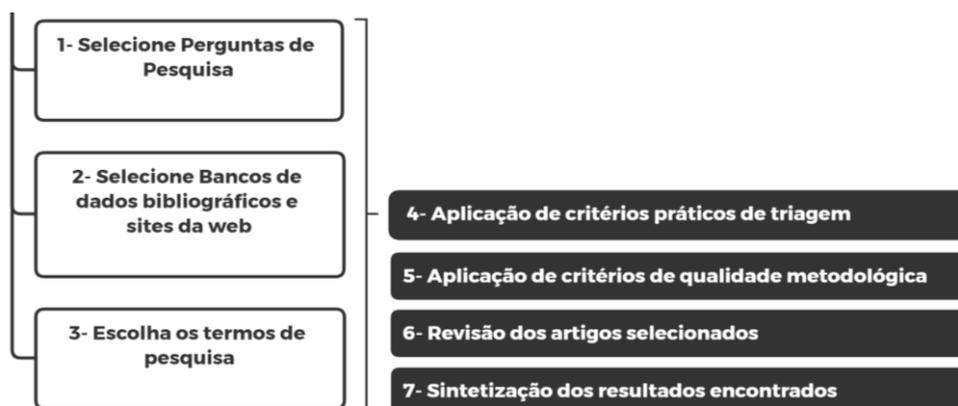
2. Desempenho Prisional

Este capítulo está dividido em três seções. De início, são expostos conceitos sobre desempenho prisional e são apresentados estudos presentes na literatura. Em seguida, há uma visão geral da avaliação e dos indicadores de desempenho utilizados em prisões pelo mundo. Por fim, a oferta de atividades de educação é enfatizada enquanto elemento importante no desempenho prisional.

A discussão referente ao desempenho prisional estrutura-se em torno de três pontos fundamentais: i) O que significa desempenho prisional durante a execução da pena? ii) Como o desempenho prisional é mensurado e avaliado? iii) Qual o papel da oferta de educação aos presos no desempenho prisional? Com o objetivo de identificar como esses pontos estão sendo tratados na literatura, foram revisadas pesquisas teóricas e empíricas publicadas em periódicos científicos nacionais e internacionais. A revisão sistemática da literatura realizada teve o objetivo de identificar o que de mais recente e relevante foi pesquisado a respeito do desempenho em prisões, no Brasil e no mundo. Para a condução da revisão sistemática de literatura, foram aplicadas as etapas propostas por Fink (2019), visualizadas na Figura 1.

Figura 1

Etapas da revisão sistemática da literatura



Fonte: adaptado de Fink (2019).

A busca foi realizada nas bases de dados Spell, Scielo, Google Scholar, ABI/Inform Global (Proquest), SAGE Journal online, JSTOR Arts & Science I Collection, SpringerLink, Emerald, Oxford. Juntas, essas bases de dados cobrem os principais periódicos nacionais e

estrangeiros que tratam do tema de interesse. No primeiro momento, as buscas foram abrangentes e orientadas pela combinação, nos títulos e resumos das publicações, das seguintes palavras-chave: “prisão”, “estabelecimento penal”, “cárcere”, “presídios”, “desempenho prisional”, “sistema prisional”, “penitenciário”, “sistema correcional”, “remição”, “gestão penitenciária”, “administração prisional”, “indicadores de desempenho na prisão”, “gestão carcerária” e “ressocialização”, bem como suas correlatas em inglês e espanhol.

Ressalta-se uma dificuldade na definição das palavras-chave, diante da diversidade da variação taxonômica das palavras, de acordo com a região do estudo no mundo, sendo necessária a verificação de tesouros para abarcar o máximo de estudos da área temática escolhida. Adicionalmente à busca nas bases com os termos mencionados, foi utilizada a técnica ‘bola de neve’, mapeando-se as referências do grupo de textos inicialmente selecionado, de modo a constituir uma rede de publicações que se referem mutuamente.

Dos 395 estudos encontrados, aplicou-se o critério da segmentação por fatores de mensuração de desempenho para uma análise mais detalhada, conforme os objetivos específicos da pesquisa. A partir da quarta etapa, foram estabelecidos os critérios operacionais para triagem. Com isso, no final, foram selecionados 65 estudos para a revisão sistemática da literatura.

A quinta etapa da aplicação de critérios metodológicos foi dividida em três momentos, para inclusão ou exclusão do estudo, sendo eles: i) revisão do título; ii) revisão do resumo; e iii) revisão do texto completo. A análise empreendida dos textos selecionados na busca considerou os seguintes critérios para garantir a relevância dos artigos encontrados: a) contexto das publicações; b) características metodológicas; c) características teóricas; c) nível de análise predominante; d) questão central abordada; e) variáveis operacionalizadas; e e) principais resultados encontrados.

Os resultados da revisão são apresentados nas seções seguintes, divididos em conceitos, dimensões e indicadores de desempenho prisional. As seções seguintes trazem os resultados da revisão realizada. Inicialmente, são apresentados os resultados a respeito do que é desempenho prisional na literatura durante a execução da pena. Em seguida, são apresentados os resultados encontrados sobre avaliação e mensuração de desempenho prisional no mundo. Antes disso, no entanto, considera-se relevante apresentar uma breve descrição da execução penal no Brasil, de modo a contextualizar a escolha dos métodos e dos participantes do estudo.

2.2.1 A Execução Penal no Brasil

A compreensão da previsão legal dos direitos e deveres, bem como as assistências devidas às pessoas privadas de liberdade durante o cumprimento da pena, é fundamental para conceber o desempenho prisional brasileiro. Segundo Nucci (2010, p. 917), a execução penal “trata-se da fase do processo penal, em que se faz valer o comando contido na sentença condenatória penal, impondo-se, efetivamente, a pena privativa de liberdade, a pena restritiva de direitos ou a pecuniária” ao condenado. Em termos normativos, a Lei de Execução Penal - LEP (Lei n.º 7.209, de 11 de julho de 1984) pode ser interpretada como sendo composta de três objetivos primordiais: aqueles que dizem respeito à garantia de bem-estar do condenado; à necessidade de classificação do indivíduo e da individualização da pena; e à assistência necessária dentro do cárcere — e os deveres de disciplina —, enquanto estiver cumprindo a pena (Brasil, 1984).

A Lei de Execução Penal procura atender aos requisitos do que se entende como tratamento humano voltado às pessoas em restrição de liberdade, sejam condenadas, sejam internadas, cumprindo penas ou medidas de segurança (Marques Jr., 2009). Dentre os vários dispositivos que compõem essa lei, é necessário salientar alguns que são mais relevantes. No art. 1º, a lei impõe que é necessário “efetivar as disposições da sentença [...] e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado”. Pelo conjunto da Lei, a harmônica integração social refere-se tanto às condições materiais e assistenciais no ambiente interno do cárcere, quanto ao processo de reintegração social após o cárcere. Como norma jurídica de “dever-ser”, no art. 3º, a LEP impõe que “ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei” (Brasil, 1984). O art. 38 do Código Penal reitera esse princípio ao afirmar que “o preso conserva todos os direitos não atingidos pela perda da liberdade, impondo-se a todas as autoridades o respeito à sua integridade física e moral” (Brasil, 1940).

Entende-se que são órgãos da execução penal todos os órgãos que compõem a dinâmica da execução da pena. Em outras palavras, “são os órgãos que, cada qual na sua função específica, buscam a efetividade da pretensão executória do estado, fazendo cumprir o comando emergente da sentença condenatória, com trânsito em julgado visando à punição individualizada do condenado.” (Nucci, 2010, p.1.010). Assim, a execução penal é uma atividade complexa desenvolvida por vários órgãos em conjunto, órgãos de natureza jurisdicional, administrativa e de assessoria (Lima, 2013).

A execução penal nas prisões tem sido caracterizada com frequência como um tipo de ‘instituição total’, ou seja, um “local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada” (Goffman, 1974, p. 11). Essas organizações se distinguem de outras que prestam serviços de utilidade pública; e a combinação de instituições formais e informais, bem como a maneira com que os gestores lidam com tais restrições, são cruciais na determinação para a conformação dos indicadores de desempenho (Cabral & de Azevedo, 2012). De forma mais ampla, a relação entre instituições formais e o setor prisional é condicionada a fatores que podem influenciar os padrões de desempenho do estabelecimento penal — positiva ou negativamente —, dentre eles as políticas de disponibilização e de aplicação de recursos por parte dos organismos gestores (Cabral, 2007).

Diante do quadro crítico das prisões no Brasil, surgem várias propostas e programas de assistência aos presos em uma concepção mais humana e solidária (Dembogurski, Oliveira & Durães, 2021). O atendimento educacional em unidades prisionais, assim como as demais assistências penitenciárias, tem como meta a integração social da pessoa em privação de liberdade e, também, significa uma segunda chance àqueles que não tiveram oportunidade para estudar em idade hábil (Brasil, 1984). Por isso, a educação é um meio eficaz para a promoção e aquisição de novos conhecimentos. Além disso, a elevação do grau de instrução pode auxiliar na inserção social do egresso do sistema penitenciário (José & Torres, 2019).

A ausência de programas de ressocialização e de capacitação escolar e profissional nas prisões brasileiras, bem como a falta de acompanhamento por parte do Estado após a saída dos apenados das instituições penais, contribui para que a taxa de reincidência no país seja de aproximadamente 70% (IPEA, 2015). Outros fatores externos ao sistema prisional podem explicar a reincidência criminal, tais como as condições de mercado de trabalho e as estruturas sociais preconceituosas e refratárias à reinserção do indivíduo na sociedade, além da evasão escolar. José & Leite (2020) destacam a alta rotatividade dos indivíduos, realizadas em constantes transferências de presídios, que acontecem por inúmeras razões, seja por segurança, seja por problemas de disciplina. Em outras ocasiões, as alterações decorrem devido à progressão de regime (José & Leite, 2020).

Nesse sentido, Cabral (2006) alerta a porosidade existente nos sistemas penitenciários em relação à frequência de transferência dos indivíduos durante o cumprimento da pena, o que pode ser falacioso atribuir a reincidência criminal ao desempenho de um determinado estabelecimento penal (Cabral, 2006, p. 132).

Esses estudos apresentam fatores a serem explorados na pesquisa, para identificar a influência da oferta de educação no desempenho prisional. A próxima seção traz o conceito de desempenho prisional.

2.2.2 O conceito de desempenho prisional

Desempenho prisional é um tema que tem sido estudado em vários países. Pode-se destacar alguns estudos realizados em Portugal que discutem o desempenho nas prisões (Leite, Esgalhado & Costa, 2020) no Reino Unido (Bennett, 2016; Alonso & Andrews, 2016), na Austrália (Harding, Rynne & Thomsen, 2019), nos Estados Unidos (Griffin, 2002) e no Brasil (Cabral, 2006; Dias & Salla, 2019; Rocha & Vittoi, 2020). Esses trabalhos realizados em diferentes países ilustram que a preocupação com o desempenho prisional, em diferentes perspectivas, ao redor do mundo, é uma questão de pesquisa recorrente de interesse social e organizacional.

Bendassoli (2017) chama a atenção para a necessidade de se analisar o desempenho como um conceito substantivo, isto é, um construto em si mesmo. A natureza multidimensional do conceito de desempenho deve ser compreendida e devidamente considerada para evitar o uso de medidas de pouca cobertura em relação à amplitude e profundidade do construto. Devido a isso, a multidimensionalidade do conceito de desempenho tem sido reconhecida como uma de suas principais características (Matitz & Bulgacov, 2011; Dourado, 2020; Carneiro *et al.*, 2005). Apesar de terem sido propostas inúmeras definições, uma multiplicidade de abordagens seria adequada para o contexto do sistema prisional.

Para Bennett (2016), desempenho na prisão seria como uma medida de realizações ativas, por meio de comparações feitas com outras prisões na área geográfica como forma de *benchmarking* (Bennett, 2016). Outros estudos propõem a comparação entre prisões públicas e privadas como medida de desempenho (Austin & Coventry, 1999).

O conceito de desempenho nas prisões compreende medidas de desempenho que representam um meio para alcançar boas obras e que a conformidade é um meio de gerenciar riscos e evitar desastres naturais, como as fugas e rebeliões (Spurr & Bennett, 2008). No entanto, autores conceituados argumentam que as práticas gerenciais, como o uso de dados e indicadores, podem promover os direitos humanos e melhorar aspectos como: a

responsabilidade pública (Riverland, 1999); o clima social da prisão (Saylor, 1988; Ross *et al.*, 2008); a redução da reincidência criminal e a qualidade dos serviços prestados aos internos (Cabral & Lazzarini, 2010). Esses aspectos também podem ser utilizados para mensurar o desempenho.

Após a leitura dos artigos, foi verificado que a pesquisa sobre o construto “desempenho prisional” retorna com diferentes objetos de estudo, sendo identificados oito objetos diversos, que abordam os modelos de gestão e qualidade de unidades prisionais, taxas de reincidência, indicadores de segurança e assistências ofertadas aos presos. O Quadro 1 apresenta uma síntese dos objetos de estudo de desempenho prisional encontrados na literatura.

Quadro 1

Principais objetos de estudo de desempenho prisional na literatura

Objeto de estudo de desempenho prisional	Estudos revisados
Qualidade da unidade prisional	Logan & McGriff (1989); McCorkle, Miethe & Drass (1995); Pratt & Maahs (1999); Cabral & Lazzarini (2010); Makarios & Maahs (2012); Volokh (2013); Bennett (2016); Burkhardt & Jones (2016); Alonso & Andrews (2016); Borelli (2017); Burkhardt (2019); Brancos, Pena & Weiler (2020)
Taxa de reincidência	Lanza-Kaduce <i>et al.</i> (1999); Spivak & Sharp (2008); Cullen, Jonson & Nagin (2011); IPEA (2015); Pardini & Rodrigues (2018); Gómez (2018); Mamun <i>et al.</i> (2020)
Segurança dos presos e da unidade	Logan (1991); Austin & Coventry (1999); Camp & Gaes (2001); Camp <i>et al.</i> (2002); Lundahl <i>et al.</i> (2009); El Sayed <i>et al.</i> (2020)
Modelo de gestão da unidade prisional	Evans (1990), Logan (1996); D'Urso (1999); Shultz (2015); Burkhardt (2019); Harding, Rynne & Thomsen (2019)
Parceria público-privada	Hutto (1988); Cabral & Saussier (2013); Reynaers & Paanakker (2016); Santos (2017); Ambrozio & Siffert Filho (2017); Rocha & Vittoi (2020)
Privatização	Gaes <i>et al.</i> (2004); Liebling & Ludlow (2017); Gaes (2019); Kim (2019); Cabral (2007)
Método Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC)	Cabral (2007); Soares (2011); Franco (2020); Dembogurski, Oliveira & Durães (2021)
Assistências ao preso	Opata (2001); Damberg <i>et al.</i> , 2011 (2011); Sloniak (2016); Oppitz (2018); Torres (2020)

Fonte: elaborado pela autora.

A natureza multidimensional do conceito de desempenho deve ser compreendida e devidamente considerada para evitar o uso de medidas de pouca cobertura em relação à amplitude e profundidade do construto, sobretudo no sistema prisional. Devido a isso, a multidimensionalidade do conceito de desempenho tem sido reconhecida como uma de suas principais características (Matitz & Bulgacov, 2011; Dourado, 2020; Carneiro *et al.*, 2005). Apesar de terem sido propostas inúmeras definições, uma multiplicidade de abordagens seria adequada para o contexto do sistema prisional.

O conceito de desempenho prisional envolve diferentes dimensões ou categorias. Essas categorias são apresentadas e discutidas mais adiante. Antes disso, são apresentados os resultados da revisão da literatura sobre indicadores de desempenho prisional.

2.2. Indicadores de desempenho prisional

Indicadores de desempenho consistem em ferramentas de gestão utilizadas para mensurar o desempenho de uma ou mais atividades a partir dos registros dos dados referentes aos fatos, atos e trabalhos similares ou correlacionados, anteriormente desenvolvidos (Martins & Costa Neto, 1998). Os indicadores são formados a partir de informações armazenadas e devidamente tratadas e, ao mesmo tempo que avaliam o serviço, conforme determina lei ordinária brasileira, também qualificam o ente prestador do serviço, assim como o servidor ou a organização (Santos & Selig, 2014). Os indicadores de desempenho demonstraram, tanto na teoria explorada como nas práticas já existentes e analisadas, que tais instrumentos de mensuração na gestão pública são importantes fontes de reavaliação e melhoria da gestão (Machado, 2010).

Segundo Mello (2009), um indicador pode ser feito por meio de comparativos entre desempenhos, como um “parâmetro de medição de desempenho para verificar a situação atual em que a organização se encontra e a diferença da situação desejada, momento em que é indicado um problema”. Ainda segundo o autor, tal comparação permite criar um indicador para quantificar o problema, “de modo a encontrar a forma mais eficiente de superá-lo, monitorando-se esse processo de melhoria a partir da evolução dos dados apresentados pelo indicador” (Mello, 2009, p. 21).

Os indicadores quantitativos têm sido considerados a forma mais visível de gestão de desempenho e, como tal, têm uma ressonância particular nas discussões sobre avaliação de organizações e políticas públicas. Os indicadores consistem na medição de desempenho por

excelência. O uso de indicadores de desempenho em prisões surgiu em meados da década de 1980, mas foram efetivamente introduzidos nas prisões, no início dos anos 1990, importados do setor privado (Bennett, 2016).

A progressiva reforma da gestão pública motivada pelo movimento que ficou conhecido como Nova Administração Pública ou New Public Management (NPM) teve início em 1995, no Brasil, e foi orientada para o ‘cliente-cidadão’. A reforma adotou práticas gerenciais desenvolvidas e amplamente utilizadas por organizações privadas, como o planejamento estratégico e indicadores para a mensuração de desempenho (Boland & Fowler, 2000; Muscat, Biazzi & Miguel, 2007; Bresser-Pereira, 2008; Blonski, Prates & Costa, 2017).

Para Bennett (2016), ainda na vanguarda das técnicas da NPM, os indicadores quantitativos de desempenho tiveram uma poderosa influência na mudança da administração da prisão, pois são a forma mais visível de gestão de desempenho. Dentro dos presídios, os processos de monitoramento e controle de gestão de desempenho foram vistos como a solução para uma série de problemas vivenciados nas prisões, incluindo melhoria da segurança (Jewkes & Bennett, 2008; Bennett, 2016). Nesse sentido, indicadores de desempenho em prisões são relativamente precisos, conceitos suscetíveis de operacionalização e empíricos medição. (Logan, 1993, p. 36).

A medição do desempenho tradicional tem como principal preocupação a medição em termos do uso eficiente dos recursos. Os indicadores de desempenho mais comuns são a produtividade, o retorno sobre os investimentos e o custo padrão (Martins & Costa Neto, 1998). Nas sociedades ocidentais, a promessa de aumento do desempenho tem sido uma das pautas dominantes no setor público (Bryson *et al.*, 2018).

Devido ao papel expandido que as prisões privadas têm desempenhado no sistema de justiça criminal nas últimas décadas, os estudiosos estão fornecendo uma visão sobre o desempenho dessas instalações, muitas vezes comparando aspectos de prisões privadas com instituições públicas (Perrone & Pratt, 2003; Sellers, 2003; Lundahl *et al.*, 2009). Em uma meta-análise realizada por Lundahl *et al.* (2009), os autores descobriram que as prisões privadas pareciam ter pouca vantagem em termos de economia financeira em relação às prisões públicas. Além disso, não houve diferença na qualidade do confinamento entre as instituições privadas e públicas.

Cabral & Lazzarini (2010) afirmam que os indicadores do sistema prisional são classificados quanto ao custo e à qualidade. Como indicadores de custos, podem ser citados os custos de mão de obra, energia, materiais de consumo, dentre outros itens administrativos e financeiros. Indicadores de qualidade são mensuráveis quantitativamente e podem ser

agrupados em três dimensões: indicadores de reincidência criminal, segurança e ordem do estabelecimento (fugas, rebeliões, mortes, agressões sexuais) e serviços oferecidos aos internos, como assistência médica, jurídica, social, educacional, psicológica etc. (Cabral & Lazzarini, 2010). Na revisão realizada, observou-se que a preocupação em mensurar o desempenho prisional utilizando indicadores é comum em diversos países, a depender dos critérios definidos. Os 16 artigos discutem temas relacionados ao construto de indicadores de desempenho prisional, no entanto, ocorrem variações do objeto de estudos principal dos artigos, conforme demonstrado no Quadro 2.

O Quadro 2 mostra uma síntese dos indicadores encontrados na revisão sistemática realizada, com um breve descritivo da questão central abordada. No quadro de indicadores de desempenho no mundo, é mostrado o local onde o estudo foi realizado. É possível visualizar como os conceitos são operacionalizados em indicadores, para mensurar o desempenho prisional em diferentes localidades.

Quadro 2

Indicadores de desempenho prisional

Estudo	Local do estudo	Indicadores de desempenho prisional
Toner (2015)	Austrália	Eficiência.
Liebling & Arnold (2004)	Cambridge	Qualidade de vida na prisão.
Kiedrowski <i>et al.</i> (2013)	Canadá	Métricas de desempenho policial do Canadá em relação ao uso dos recursos financeiros de forma justa, eficiente e eficaz; uso da força e a autoridade de forma legítima, justa e efetiva.
Logan (1993)	Estados Unidos	Medidas de desempenho da justiça criminal para prisões: segurança, proteção, ordem, cuidado, atividade, justiça, condições e gestão.
Burkhardt (2019)	Estados Unidos	Segurança, ordem, atividade e condições.
Crowhurst & Harwich (2016)	Inglaterra	Sistema de Classificação Prisional, que aborda padrões de vida dos prisioneiros; uso indevido de substâncias; e segurança e doença de pessoal.
Ross <i>et al.</i> (2008)	Inglaterra e Estados Unidos	Clima social da prisão.
Bastow (2013)	Londres	Capacidade do sistema prisional.
Michigan Department of Corrections (MDOC) (2020)	Michigan	Reincidência; custos de cuidados de saúde de prisioneiros; percentual de presos que saem com um desenvolvimento da força de trabalho; percepção de visitantes; Índice de Engajamento dos Funcionários.
Innovative Prison Systems (2014)	Mundial	Indicadores mundial da prisão na área de justiça, serviços penitenciários, sanções e medidas comunitárias e aplicação da lei.

Bennett (2016)	Reino Unido	Existência de: metas de desempenho, conselhos independentes de monitoramento, inspetoria, auditorias, visitas do gerente de área e qualidade de vida prisional.
Saylor (1988)	Estados Unidos	Aprovação, rotatividade, relacionamento do supervisor, tensão emocional, influência com presidiários e satisfação dos funcionários.
Bastow (2013)	Inglaterra e Gales	Qualidade e produtividade.
Saylor, Gilman & Camp (1996)	Estados Unidos	Qualidade de supervisão; comprometimento; compromisso com a instituição; satisfação no trabalho; treinamento; estresse.
Cabral & Lazzarini (2010)	Brasil	Redução de mortes, fugas e rebeliões; qualidade dos serviços prestados aos internos; e redução da reincidência criminal
Cabral (2006)	Brasil	Custo de operação, reincidência, segurança e ordem, serviços oferecidos aos internos.

Fonte: elaborado pela autora.

A existência de adequados indicadores pode contribuir para o avanço do conhecimento científico sobre a natureza das próprias dinâmicas, sobretudo no sistema prisional, na medida em que puder ajudar a esclarecer questões referentes a fatores que influenciam a direção e velocidade dos processos de expansão das fronteiras do conhecimento (Viotti, 2003).

Os indicadores apresentados no Quadro 2 trazem aspectos relacionados ao clima e à qualidade de vida na prisão tanto para os presidiários quanto para funcionários; aspectos ligados à segurança, ordem, fugas, rebeliões, atividades, condições e reincidência criminal; aspectos relacionados à qualidade, produtividade e eficiência da gestão da prisão, aos custos de operação, bem como ao comprometimento, ao compromisso com a instituição, à satisfação no trabalho, ao treinamento, à rotatividade e ao estresse dos policiais penais.

Alguns estudos chamam a atenção para o uso de medidas mais rígidas que usualmente são empregadas em prisões; e isso pode afetar a escolha dos indicadores de desempenho (Bennett, 2016). No mesmo sentido, existem várias críticas à medição quantitativa de desempenho, incluindo que os indicadores utilizados e as análises são tecnicamente falhos e que o trabalho de instituições sociais complexas não pode ser reduzido a medidas quantitativas de desempenho (Hennessy, 1990; Fioramonti, 2014, citado em Bennett, 2016). Alguns autores chamam a atenção também para a necessidade de se promoverem práticas de humanização nas prisões (Liebling & Arnold, 2004), o que pode contrariar as lógicas tradicionais de desempenho.

O agrupamento dos conceitos e dos indicadores de desempenho apresentados na literatura permite criar diferentes categorias para o desempenho prisional. A seção seguinte traz uma discussão a esse respeito, mostrando como estudos anteriores categorizaram os diferentes aspectos do desempenho prisional.

2.2.4 Categorias de desempenho prisional

Os estudos revisados não informam detalhadamente quais são as dimensões e categorias avaliadas para elencar os indicadores de desempenho prisional. Assim, para fins de classificação, foram analisados os objetivos dos estudos e as variáveis empregadas, utilizando as categorias propostas por Logan (1993) para catalogá-los. Cada uma das categorias propostas invoca uma perspectiva importante, que pode ser usada para avaliar as organizações prisionais. O modelo proposto por Logan (1993) busca mensurar o índice de qualidade do confinamento em prisões e, para isso, propõe vários indicadores de desempenho prisional. O índice é formado por oito diferentes categorias, conforme apresentado no Quadro 3.

Quadro 3

Categorias de desempenho prisional, conforme Logan (1993)

Categoria	Descrição e indicadores
Segurança: manter os presos dentro da prisão	Fugas são um indicador óbvio de falta de segurança, mas a penetração interna de drogas ou outro contrabando também representa um colapso da segurança externa. Controle sobre o movimento dos prisioneiros dentro da prisão e controle sobre o movimento interno de contrabando, como comida ou talheres do restaurante, drogas da enfermaria ou ferramentas de oficinas.
Proteção: manter os presos seguros	Riscos ambientais, estatísticas de assalto, resultados de inspeção de segurança e relatórios de lesões acidentais.
Ordem: manter os presos na linha	Garantir o cumprimento de regras. Capacidade de prevenir distúrbios, minimizar a má conduta do preso e preservar a ordem dentro de suas paredes.
Cuidado: manter os presos saudáveis	Serviços de cuidado pessoal com o preso, como médicos, dentistas, psiquiatras, psicólogos e nutricionistas. obrigação de tentar para prevenir suicídio, desnutrição, exposição aos elementos e a propagação de doenças contagiosas.
Atividade: manter os presos ocupados	Sob um modelo de reabilitação, avaliar atividades construtivas. Há cinco tipos diferentes de programas avaliados: trabalho, treinamento, educação, recreação e terapia.
Justiça: tratar os presos de maneira justa	Governar com justiça requer adesão ao estado de direito dentro das prisões, assim como faz do lado de fora. Procedimentos e práticas na imposição de disciplina, disponibilidade e acesso a recursos legais, percepções da justiça e legitimidade das regras e suas aplicações.

Condições: manter os presos sem sofrimento indevido	Condições de confinamento, como: densidade populacional, alimentos, roupas, roupa de cama, ruído, luz, circulação e qualidade do ar, temperatura, saneamento, recreação, visitação e comunicação com o exterior.
Gestão: ser tão eficiente quanto possível	Variáveis relacionadas à gestão como: equipe moral, absenteísmo e rotatividade são reflexos visíveis de estresse e tensão institucional. Os níveis de treinamento podem ser uma causa de qualidade (por meio do aumento do pessoal competência) e um resultado de qualidade (como um produto de preocupação institucional com o procedimento adequado no tratamento e disciplina dos reclusos).

Fonte: adaptado de Logan (1993, p. 27).

Além do modelo de Logan (1993), existe outro modelo de desempenho prisional elaborado por Laming (2000) e aplicado empiricamente por Bennet (2016, p. 82). Tal modelo identifica cinco categorias e seus respectivos indicadores: a) decência e saúde do preso, com indicadores como suicídio, pontuação de auditoria de automutilação, tempo desbloqueado, entre outros; b) eficiência e eficácia organizacional, com indicadores de avaliações de pessoal, respostas oportunas às reclamações dos prisioneiros e correspondência pública; c) regimes de atividade, com indicadores como a obtenção de qualificações pelos reclusos; d) proteção, com número de agressões e acidentes; e e) segurança, com indicadores de fugas, violação de liberação, entre outros. Essas categorias e esses indicadores ajudam os gestores a vivenciarem as medidas de desempenho como uma forma de empoderamento e restrição (Bennett, 2016). O Quadro 4 sintetiza os indicadores propostos por Laming (2000).

Quadro 4

Categorias e indicadores do modelo de desempenho de prisões de Laming (2000)

Categoria	Exemplos de indicadores
Segurança	Fugas e violação de liberação.
Proteção	Agressões e acidentes.
Decência e saúde	Suicídio, pontuação de auditoria de automutilação e tempo desbloqueado.
Regimes de atividades proposital	Obtenção de qualificações.
Eficiência e eficácia organizacional	Avaliação de pessoal, respostas oportunas às reclamações dos prisioneiros e correspondência pública.

Fonte: adaptado de Laming (2000).

Outro modelo de desempenho prisional, dessa vez focado no sistema prisional brasileiro, foi elaborado por Cabral (2006). Esse modelo reforça o estudo de Logan (1993), definindo quatro categorias de desempenho prisional: a) custo de operação; b) reincidência; c) segurança e ordem; e d) serviços oferecidos aos internos. O autor ressalta que o desempenho no sistema prisional é dependente, em larga escala, das condutas adotadas pelos gestores prisionais, para que o serviço seja provido com a qualidade idealizada pelo legislador e desejada pelos atores envolvidos (Cabral, 2006, p. 136). O Quadro 5 descreve os componentes apresentados no modelo proposto por Cabral (2006).

Quadro 5

Categorias e indicadores de desempenho prisional propostos por Cabral (2006)

Categoria	Indicadores
Custo de operação	Custo por interno, despesas com água e energia, número de funcionários diretos e indiretos.
Ordem e Segurança	Fugas, rebeliões, mortes, agressões, substâncias ilícitas e artigos proibidos apreendidos.
Reincidência	Reincidência criminal e natural.
Serviços oferecidos aos internos	Assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa.

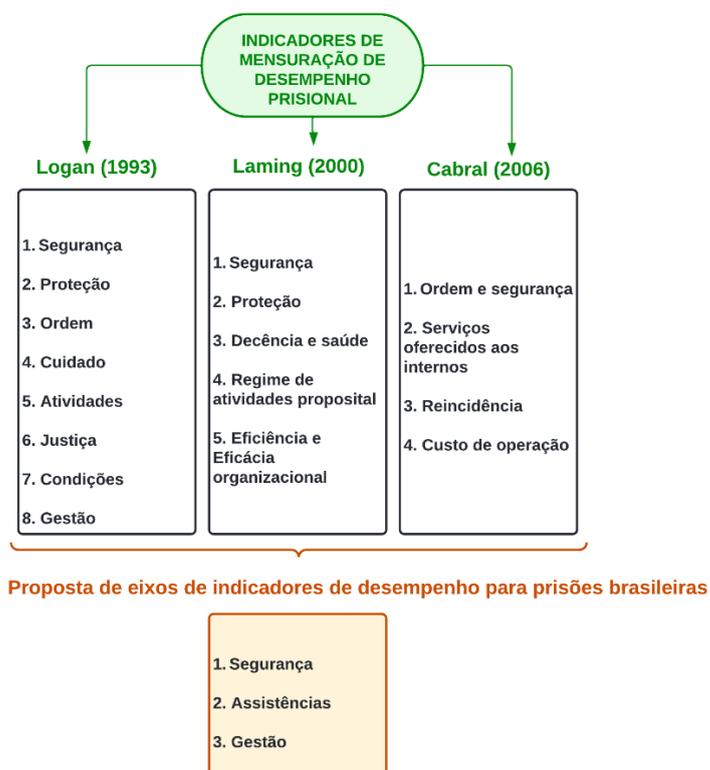
Fonte: adaptado de Cabral (2006).

2.2.5 Proposta de um modelo de desempenho para prisões brasileiras

Com base na revisão da literatura e nos estudos de Logan (1993), Laming (2000) e Cabral (2006), a pesquisa propõe o modelo com três eixos de indicadores de desempenho para prisões brasileiras, sendo eles: a) segurança; b) assistência; e c) gestão. A escolha desses três eixos não significa que são as mais importantes no desempenho prisional, nem que as demais categorias mapeadas na literatura devam ser desconsideradas. Tal escolha se deve ao escopo da pesquisa e aos objetivos apresentados, tendo em vista que, como escolha metodológica da pesquisa, essas três categorias foram aprofundadas com os respondentes. Ou seja, com base no modelo aqui proposto, o roteiro de entrevistas foi elaborado; e a pesquisa empírica foi conduzida com atores-chave do sistema prisional brasileiro, conforme apresentado no método. As categorias propostas para a pesquisa são apresentadas na Figura 2.

Figura 2

Proposta de eixos de desempenho para prisões brasileiras



Fonte: elaborado pela autora

A Figura 2 propõe os indicadores de desempenho prisional para cada um dos três eixos de indicadores propostos para o estudo empírico para ser aplicado na realidade do contexto das prisões brasileiras. As categorias foram elaboradas conforme a revisão da literatura realizada, as quais são apresentadas no Quadro 6.

Quadro 6

Eixos e indicadores de desempenho prisional para prisões brasileiras

Eixos	Indicadores
Segurança	Total de apreensões na unidade prisional, quantidade de pessoas envolvidas em motins, rebeliões ou outras formas de distúrbios e ilícitos apreendidos, quantidade de servidores voltados à atividade de custódia etc.
Assistências	Quantidade de assistências ofertadas aos presos (EJA, remição pela leitura, qualificação profissional), consultas médicas realizadas no estabelecimento e quantidade de pessoas em atividades de trabalho, módulos de oficinas para atividades laborais, e se possui acessibilidade para pessoas com deficiência etc.

Gestão	Quantidades de profissionais e presos, tais como: quantidade de pessoas presas na unidade x capacidade da unidade, índice de absenteísmo, capacitação dos profissionais, modernização e aparelhamento da unidade, utilização de recursos repassados do Fundo Penitenciário Nacional etc.
--------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: elaborado pela autora com base em Logan (1993), Laming (2000) e Cabral (2006).

Para estruturar o roteiro de entrevistas utilizado na pesquisa e visando explorar o entendimento de especialistas sobre o desempenho das prisões brasileiras, este estudo buscou aprofundar, nas entrevistas, a categoria ‘assistências’, mais especificamente a oferta de atividades educacionais aos presos, que em sua concepção estritamente legal no art. 11 da LEP, apresenta as espécies de assistência que terão direito o preso, o internado e o egresso, sendo elas: assistência material, assistência à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa (Brasil, 1984).

Sob um modelo de reabilitação, a oferta de educação é um indicador para avaliar atividades construtivas dos serviços oferecidos aos internos na prisão (Logan, 1993). A assistência educacional é tratada no preceito constitucional dos direitos sociais, que de acordo com o art. 6º da Constituição Federal são: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

A seção seguinte traz uma discussão a respeito desse tipo de atividade em prisões, buscando mostrar como a literatura tem tratado essa temática.

2.2.6 Oferta de atividades de educação e o desempenho prisional

Foi realizado um levantamento da legislação aplicada às atividades educacionais em prisões, com normativos nacionais e internacionais que estabelecem diretrizes e resoluções que asseguram a educação em prisões como direito inerente ao ser humano livre ou cativo. O Quadro 7 sumariza, em ordem cronológica, as legislações nacionais e internacionais que contribuíram para a formulação de políticas educacionais para a população encarcerada.

Entre os normativos nacionais, destacam-se a Resolução n.º 3, de 2019, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP); a Resolução CNE/CEB n.º 02, de 19 de maio de 2010, que indicou as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação nos estabelecimentos penais; o Decreto n.º 7.626/2011, de 24 de novembro de 2011, que instituiu o

Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional; e a Lei n.º 12.433/2011, de 29 de junho de 2011, que instituiu a remição pelo estudo durante a execução da pena. Cabe destacar que a Lei n.º 12.433/2011 alterou a LEP/1984 e garantiu à pessoa presa o direito de reduzir parte da pena pela participação e frequência escolar.

Quadro 7

Normativos nacionais e internacionais sobre educação em prisões

Ano	Normativo
1940	Decreto-Lei n.º 2.848. Código Penal Brasileiro de 1940.
1948	Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 10 de dezembro de 1948.
1969	Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.
1984	Lei de Execução Penal. Decreto-Lei n.º 7. 210 de 11 de julho de 1984. Instituição da Lei de Execução Penal (LEP). Diário Oficial da União - Imprensa Nacional. Poder Executivo, Brasília, DF, 1984.
1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
1993	Os Projetos de Lei que tramitaram no Congresso Nacional, no período de 1993 a junho de 2011, como propostas normativas, que visavam estabelecer um novo regime jurídico para reduzir parte da condenação pelo estudo no Brasil, dentre outros.
1998	Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. In: Conferência Mundial sobre Educação para Todos. Jomtien, 1998.
1999	Declaração de Hamburgo: agenda para o futuro. V Conferência Internacional sobre a Educação de Adultos (CONFINTEA V), 1999.
2001	Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); CONSED; Ação Educativa. Educação para Todos: o compromisso de Dakar, 2001.
2006	Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Direitos Humanos: documentos internacionais. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.
2006	Projeto Educando para a Liberdade (2006).
2009	Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI). Educação em Prisões na América Latina: Direito, Liberdade e Cidadania. Brasília, 2009.
2009	Resolução n.º 3 CNPCP, de 2009 – Diretrizes para a oferta de educação nos estabelecimentos penais.
2009	Relatoria Nacional para o Direito Humano à Educação: Educação nas Prisões Brasileiras.
2010	Relatórios da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), da ONU, e os direcionamentos da Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI).
2010	Marco de Ação de Belém. VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFINTEA VI), Brasília, 2010.

2010	Legislação: Parecer homologado CNE/CEB n.º 4/2010, de 9 de março de 2010, e a Resolução CNE/CEB n.º 2, de 19 de maio de 2010, que dispõem sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais.
2011	Decreto n.º 7.626, de 24 de novembro de 2011. Institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional.
2011	Lei n.º 12.433, de 29 de junho de 2011, que altera a Lei de Execução Penal e dispõe sobre a remição da pena por estudo.
2011	Decreto n.º 7.626/2011, que institui o Plano Estratégico de Educação no Âmbito do Sistema Prisional.
2012	Parecer CNE/CP n.º 08/2012 – Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos.
2013	Recomendação n.º 44, de 26 de novembro de 2013 - CNJ, que dispõe sobre atividades educacionais complementares para fins de remição da pena pelo estudo e estabelece critérios para a admissão pela leitura.
2016	Regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos (Regras de Mandela).
2016	Resolução CNE n.º 4/2016, que estabelece Diretrizes Operacionais Nacionais para a remição de pena pelo estudo de pessoas em privação de liberdade nos estabelecimentos penais do sistema prisional brasileiro.
2020	Nota Técnica n.º 1/2020/GAB-DEPEN/DEPEN/MJ, que trata da remição de pena pela leitura, que apresenta a orientação nacional para fins de padronização da remição de pena pela leitura.
2020	Nota Técnica n.º 14/2020/DEPEN/DEPEN/MJ, que apresenta os indicadores da educação no país e é elaborada mediante as informações prestadas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelo Sistema Penitenciário Federal (SPF) ao Depen.
2021	Resolução n.º 391, de 10/05/2021 - CNJ, que estabelece diretrizes a serem observadas pelo Poder Judiciário para o reconhecimento do direito à remição da pena por meio de práticas sociais educativas em unidades de privação de liberdade.

Fonte: Elaborado pela autora.

Tais normativos visam proteger os direitos das pessoas privadas da liberdade e orientam a melhoria das condições do sistema carcerário e a garantia de um tratamento digno da pessoa presa (Depen, 2020a). Os normativos mencionados sustentam que os objetivos de uma sentença de encarceramento ou de medida similar restritiva de liberdade são, prioritariamente, proteger a sociedade contra a criminalidade e reduzir a reincidência. Tais propósitos só podem ser alcançados se o período de encarceramento for utilizado para assegurar, na medida do possível, a reintegração de tais indivíduos à sociedade após sua soltura, para que possam levar uma vida autossuficiente, com respeito às leis (UNODC, 2015).

As administrações prisionais e demais autoridades competentes, segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime — a UNODC (2015) —, devem oferecer educação, formação profissional e trabalho, bem como outras formas de assistência apropriadas e disponíveis, inclusive aquelas de natureza reparadora, moral, espiritual, social, esportiva e de saúde. Tais programas, atividades e serviços devem ser oferecidos em consonância com as

necessidades individuais de tratamento dos presos em busca da dignidade da pessoa presa (UNODC, 2015).

De acordo com a literatura, a educação em ambiente prisional tem a finalidade de fazer com que o momento de restrição à liberdade se torne um momento de aprendizagem, contribuindo para que, quando o indivíduo recluso cumprir toda a sanção imposta a ele, no rumo de sua liberdade, tenha um projeto de vida e um olhar totalmente diferente de quando chegou à unidade prisional. Em outras palavras, essa é a tão comentada ressocialização do preso (Santana & Amaral, 2020). A existência de atividades educacionais em prisões é um fator recorrente nos estudos analisados, sobretudo, na opinião dos entrevistados, de modo que a oferta desse tipo de assistência para as pessoas privadas de liberdade tem sido apontada como essencial para o cumprimento do direito humano universal de acesso à educação, visto que a pessoa privada da sua liberdade perde o seu direito de ir e vir, mas não perde os demais direitos fundamentais (Torres, Ireland & Almeida, 2020).

No sistema prisional brasileiro, a assistência à educação encontra-se prevista na Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984, que instituiu a Lei de Execução Penal - LEP. A LEP contemplou, além dessas atividades, um rol de assistências ao preso e ao internado, tais como assistência material, jurídica, saúde, social e religiosa. Além disso, a assistência educacional é tratada no preceito constitucional dos direitos sociais, que, de acordo com o art. 6º da Constituição Federal de 1988, são: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (Brasil, 1988). O indivíduo privado de liberdade deve ser beneficiário das garantias sociais oferecidas ao conjunto dos cidadãos, inclusive à educação, compreendida como um direito humano universal (Torres, 2019, p. 23)

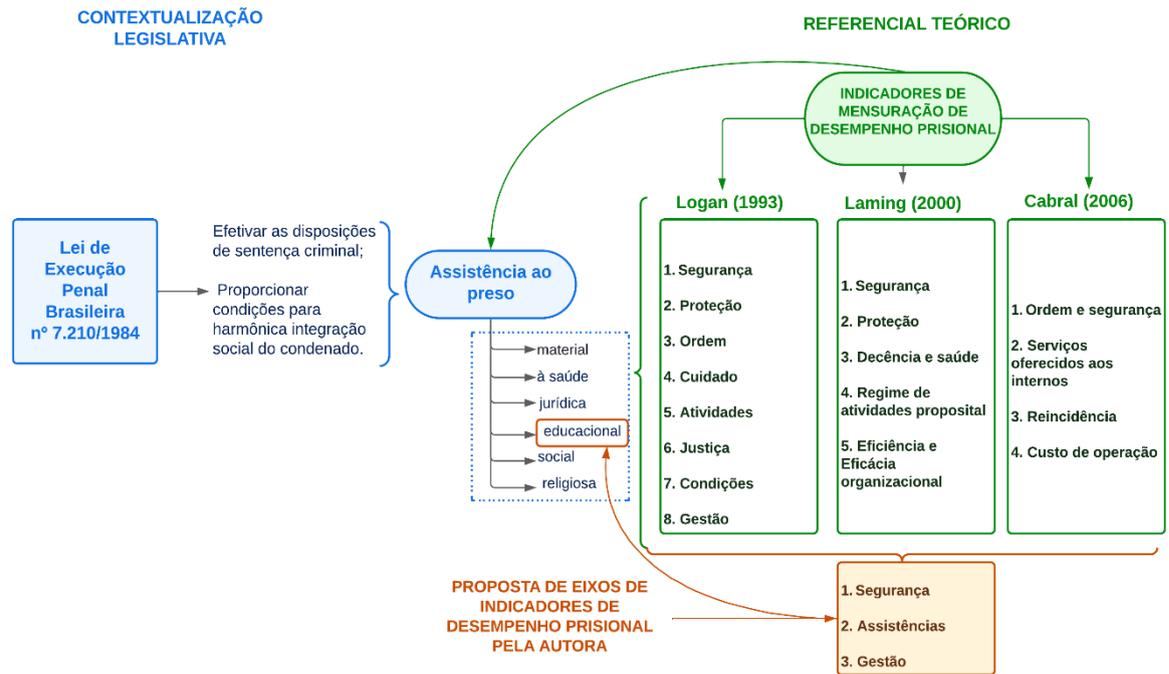
No Brasil, em geral, o tratamento penal das pessoas privadas de liberdade pauta-se em proporcionar a elas trabalho e estudo, no entanto ambas as atividades necessitam de estruturas adequadas, como salas de aula e canteiros de trabalho (Zonatto, 2020). Países da Europa, como a Finlândia, Suécia, Dinamarca e Holanda, tiveram suas populações carcerárias diminuídas com investimento em educação, saúde, lazer e trabalho (Câmara CPI, 2009), o que indica um caminho a ser trilhado no estudo sobre desempenho em prisões.

O recorte desta pesquisa ocupa-se, portanto, com a atividade educacional como um fator que influencia o desempenho de uma unidade prisional por fazer parte do rol assistência às pessoas privadas de liberdade (PPL) no sistema prisional, em sua concepção estritamente legal no art. 11 da LEP. O desenho da Figura 3 demonstra a relação entre a contextualização legal do recorte da pesquisa em relação à assistência educacional com os achados na literatura

que embasam a etapa empírica para explicar os indicadores de mensuração de desempenho prisional.

Figura 3

Desenho da contextualização da educação na pesquisa sobre desempenho prisional



Fonte: Elaborada pela autora.

A partir do recorte da educação fornecido nas prisões brasileiras, levantaram-se os dados referentes ao quantitativo de pessoas em atividade educacional por meio do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), relativos ao período de janeiro a junho de 2021. O Infopen abrange todas as 1.444 unidades prisionais que compõem o sistema penitenciário nacional brasileiro. A Tabela 1 mostra o quantitativo de pessoas em atividade educacional em prisões brasileiras, segundo os dados do Infopen (2021).

Tabela 1*Quantitativo de pessoas em atividade educacional em prisões, no Brasil*

Atividades educacionais realizadas	População prisional em atividades de educação	Percentual da população prisional por atividades educacionais	Percentual de pessoas em atividades educacionais em relação ao total da população prisional
Alfabetização	12.323	16,76%	1,8%
Ensino fundamental	40.449	55,02%	6,0%
Ensino médio	19.513	26,55%	2,9%
Ensino superior	1.225	1,67%	0,2%
Total	73.510	28,88%	10,91%

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Infopen (2021).

Esses dados mostram que existe uma grande quantidade de presos que realizam atividades educacionais nas prisões brasileiras, no entanto, como pode ser visto, se comparado com a população total de presos, o percentual das pessoas privadas de liberdade que realizam atividades educacionais ainda é muito pequeno (10,91%). Considerando que a literatura aponta as atividades educacionais como essenciais para o desempenho prisional, ainda não está claro porque a oferta desse tipo de atividades ainda é pequena nas prisões brasileiras. Diante disso, a presente pesquisa buscou identificar o que pensam atores-chaves do sistema de execução penal no Brasil, pessoas reconhecidas como especialistas no desempenho prisional. O capítulo seguinte traz a estratégia metodológica da pesquisa empírica realizada e, logo em seguida, são apresentados os resultados do estudo.

3. Método

O presente capítulo apresenta os procedimentos metodológicos utilizados para a realização da pesquisa, com a sua descrição geral, participantes das entrevistas e procedimentos de coleta e análise de dados utilizados para atingir os objetivos da pesquisa.

3.1 Descrição geral da pesquisa

O presente trabalho é de natureza exploratória e qualitativa. A natureza dos dados de uma pesquisa qualitativa contribui com o objetivo de explorar os fenômenos em profundidade (Sampieri *et al.*, 2006). O estudo foi realizado em um período delimitado, caracterizando o trabalho, no aspecto temporal, como transversal (Creswell, 2010). O trabalho empírico utilizou dados primários, coletados por meio de entrevistas semiestruturadas, com roteiro baseado na literatura revisada.

A abordagem qualitativa possibilitou a análise da percepção de um grupo de indivíduos e dos contextos do sistema prisional e do sistema de justiça, permitindo a identificação de como o desempenho prisional é entendido, dos fatores que influenciam o desempenho prisional e do papel da oferta de educação aos presos no desempenho. Com isso, foi possível realizar um levantamento de informações que não são encontradas em normativos ou em outros documentos analisados na pesquisa, mas que são importantes para o entendimento do desempenho das prisões brasileiras.

3.2 Atores-chave participantes das entrevistas

A seleção dos indivíduos entrevistados foi intencional a partir do critério de atuação em órgão da execução penal, dada a necessidade da experiência e vivência sobre a temática do sistema prisional para responder às questões de pesquisa. A seleção dos entrevistados foi delimitada no escopo dos oito órgãos responsáveis pela execução penal no Brasil, elencados no art. 61 da Lei de Execução Penal (Lei n.º 7.210, de 1984), a saber (Brasil, 1984):

Art. 61. São órgãos da execução penal:

I - o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;

II - o Juízo da Execução;

III - o Ministério Público;

IV - o Conselho Penitenciário;

V - os Departamentos Penitenciários;

VI - o Patronato;

VII - o Conselho da Comunidade.

VIII - a Defensoria Pública.

Assim, foram selecionados como participantes da pesquisa 30 atores-chave que trabalhavam no sistema prisional, na época das entrevistas. Os entrevistados atuavam nos oito diferentes órgãos da execução penal, em diversas especialidades, em nove estados, nas cinco regiões do país, o que demonstra a abrangência territorial da pesquisa. Dos 30 participantes, 22 (73,3%) eram do sexo masculino e oito (26,6%) do sexo feminino, o que representa uma amostra compatível com a população de servidores atuantes na área prisional.

O número de entrevistas foi definido com base na saturação teórica dos assuntos abordados, isto é, as entrevistas cessaram quando o pesquisador percebeu que as informações coletadas nas últimas entrevistas eram redundantes, ou seja, repetições de respostas obtidas em entrevistas anteriores. Ressalta-se que foram seguidos todos os procedimentos éticos nas entrevistas, inclusive com declaração prévia de que o material será usado para fins acadêmicos, e que a identidade dos entrevistados será preservada. As entrevistas foram realizadas de forma presencial e, em sua maioria de forma *online*, por videoconferência, e gravadas com autorização dos entrevistados.

Foram entrevistadas pessoas que já ocuparam, ou ainda ocupam, cargos de direção ou em secretaria penitenciária. A Tabela 2 caracteriza os participantes das entrevistas no seu órgão de atuação da execução penal, embora alguns dos entrevistados atuaram ou atuam concomitantemente em órgãos consultivos e fiscalizadores, como o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e o Conselho da Comunidade e Conselho Penitenciário. As entrevistas realizadas demonstraram a existência de múltiplas visões acerca do conceito do desempenho prisional e de como ele poderia ser mensurado, bem como identificou críticas acerca de como ele é medido atualmente ou até mesmo da ausência de indicadores precisos.

Tabela 2*Caracterização dos participantes das entrevistas*

Atuação dos participantes em órgãos da execução penal	Quantidade
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP)	2
Juízo da Execução	2
Defensoria Pública	2
Ministério Público	4
Departamento Penitenciário Nacional	4
Departamento Penitenciário Estadual	9
Conselho Penitenciário	3
Conselho da Comunidade	2
Patronato	2
Total de entrevistados	30

Os participantes foram selecionados de acordo com sua notória atuação no sistema prisional, sendo que 19 dos 30 entrevistados possuem mais de dez anos de experiência; sete possuem entre cinco e dez anos de experiência; e apenas um tinha menos de três anos de experiência na execução penal. O tempo médio de atividade em órgãos da execução penal dos entrevistados foi de 12 anos e nove meses. A busca por participantes que atuam ou atuaram em diferentes órgãos e programas, como a Força-Tarefa de Intervenção Prisional (FTIP), e teve como objetivo contemplar, da forma mais abrangente possível, a diversidade de atores centrais, com atuação relevante no sistema prisional brasileiro.

A Tabela 3 apresenta a codificação dos entrevistados, em ordem cronológica das entrevistas, seguida da experiência profissional no sistema prisional, em anos, o gênero, a unidade federativa onde atuavam, e o(s) órgão(s) da execução penal de atuação. Nota-se que alguns entrevistados acumulam funções em mais de um órgão.

3.3 Roteiro de entrevistas

O roteiro de entrevista foi baseado na revisão de literatura realizada a respeito do desempenho prisional e das atividades de educação em prisões. O roteiro semiestruturado possui dez perguntas principais, baseadas nas oito categorias de desempenho prisional, conforme Logan (1993): segurança, proteção, ordem, cuidado, atividade, justiça, condições e gestão. Além disso, o referido roteiro se baseia nos três eixos de indicadores propostos pela autora, a saber: segurança, assistências e gestão. O roteiro possui a expectativa de obter resultados para tornar explícito o conhecimento implícito do informante (Flick, 2009). As perguntas tinham a finalidade de identificar como o tema é percebido por atores centrais de órgãos da execução penal, responsáveis pelas atividades que envolvem o sistema de justiça criminal, em diferentes níveis de implementação da execução da pena.

As perguntas operacionalizadas no roteiro de entrevistas foram baseadas nos modelos de desempenho prisional revisados na literatura, bem como em estudos anteriores sobre oferta de atividades de educação em prisões. O Quadro 8 traz as perguntas centrais do roteiro bem como a definição operacional de cada uma delas. O roteiro de entrevistas completo é apresentado no Apêndice A.

Quadro 8

Perguntas operacionalizadas no roteiro de entrevistas usado na pesquisa

Perguntas	Definição operacional
1) Qual o conceito de desempenho prisional?	Definição do entrevistado sobre o que seria desempenho em uma prisão.
2) Como o desempenho pode ser medido?	Como o entrevistado entende que o desempenho de uma prisão poderia ser medido.
3) Qual a relação entre oferta de educação e desempenho prisional?	Avaliação do entrevistado a respeito da oferta de educação como um indicador de desempenho.
4) Quais fatores que influenciam a oferta de educação nas prisões?	Apreciação do entrevistado de fatores que condicionam a existência de atividades educacionais nas prisões.

Fonte: Elaborado pela autora.

3.4 Análise dos dados coletados

As 30 entrevistas geraram 871 minutos de gravações, que duraram entre 15 minutos (a de menor duração) e 59 minutos (a de maior duração). A média de duração das entrevistas foi de 29 minutos. Todas as entrevistas foram transcritas, o que gerou 98 páginas de material. Os dados coletados nas entrevistas foram transcritos manualmente para que, em seguida, fosse realizada a análise textual, etapa essa realizada com auxílio do *software NVivo*. O uso do software foi importante para categorizar e organizar as informações obtidas com as entrevistas, buscando tratar, de modo mais rigoroso e organizado, o volume de material produzido. As técnicas utilizadas na análise dos dados coletados nas entrevistas permitiram a codificação das unidades de análise, conforme proposto por Campos (2004).

Os entrevistados foram codificados para evitar a identificação dos autores das falas, ordenando-os com numeração aleatória de um a 30. As falas foram agrupadas de modo a evidenciar as categorias de análise definidas pelo pesquisador. As categorias de análise permitiram que os dados obtidos em cada uma das entrevistas fossem classificados em três eixos temáticos, quais sejam: gestão, assistência e segurança, de acordo com a proposta de indicadores da autora demonstrada no referencial teórico. Dessa forma, foi possível proceder à análise temática de conteúdo, proposta por Bardin (2011). Essa técnica consiste na contagem dos temas ou itens de significação nos textos de interesse, com base em uma unidade de codificação previamente determinada (Bardin, 2011). Em resumo, a análise de conteúdo objetiva compreender criticamente os sentidos da comunicação, sejam eles manifestos ou latentes (Chizzotti, 2018).

Após a classificação em categorias de análise e a codificação das informações colhidas, foi efetuado o exame do conteúdo obtido com as entrevistas. Inicialmente, foram definidas as categorias de análise, de acordo com o perfil e indicadores de mensuração, utilizados para avaliar o discurso dos entrevistados acerca do conceito de desempenho prisional. Em seguida, foram utilizados códigos para avaliar o desempenho das unidades prisionais e os fatores que, segundo os entrevistados, afetam o desempenho prisional. O objetivo dessa fase foi conhecer o chamado de ‘repertório popular de respostas’, que consiste em crenças e opiniões, bem como atitudes, valores e condutas (Piovesan & Temporini, 1995) relacionados ao desempenho prisional.

Após a classificação em categorias de análise e a codificação das informações colhidas,

foi efetuado o exame do conteúdo obtido com as entrevistas. No próximo capítulo, serão apresentados e discutidos, de forma pormenorizada, os resultados obtidos que tornaram possível o atingimento dos objetivos geral e específicos ao buscar identificar a percepção de atores relevantes do sistema de execução penal no Brasil sobre o desempenho prisional.

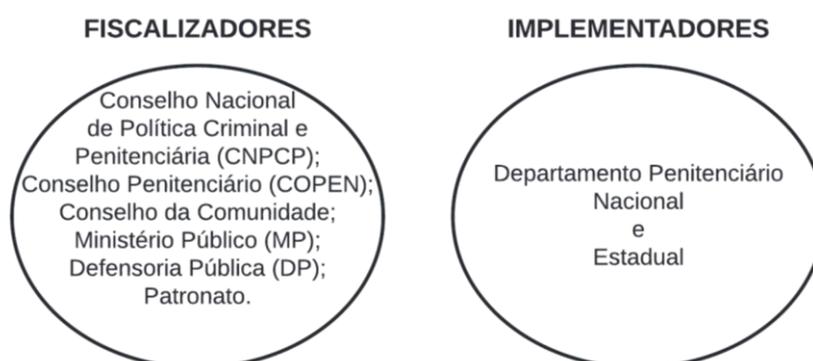
3.5 Análise do perfil dos entrevistados

Os diferentes papéis desempenhados pelos órgãos de execução da pena são o ponto de partida para analisar empiricamente a percepção dos servidores que atuam no sistema prisional. Assim, buscou-se incluir desde conselheiros que elaboram as políticas penitenciárias, perpassando pelo Juízo da Execução, até o burocrata de nível de rua que está em contato direto com as pessoas privadas de liberdade. Foram observados pontos de vista diferentes ou contrastantes, permitindo, assim, construir uma tipologia para classificar os entrevistados de acordo com suas percepções sobre o desempenho prisional e as atividades de educação.

Definiu-se em dois grupos de perfil dos entrevistados: fiscalizadores e implementadores. O primeiro grupo foi composto por 17 atores centrais entrevistados que atuam nos órgãos de atividades – predominantemente, fiscalizatórias e consultivas –, a saber: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Conselho Penitenciário, Conselho da Comunidade, Ministério Público, Defensoria Pública e Patronato. O segundo grupo foi composto por 13 entrevistados, com base nas atribuições da LEP, e foi definido como implementadores da política criminal e penitenciária, onde os atores lidam diretamente com a população prisional. São denominados pela literatura de burocratas de nível de rua (Lipsky, 1980).

Figura 4

Grupos do perfil dos entrevistados



Fonte: Elaborada pela autora.

4. Resultados e Discussão

No presente capítulo, são apresentados e discutidos os resultados coletados durante as entrevistas realizadas com atores relevantes dos órgãos responsáveis pela execução penal no Brasil. Inicialmente, serão expostos os conceitos de desempenho prisional e como ele poderia ser mensurado por indicadores. Em seguida, são apresentadas as avaliações dos entrevistados a respeito da oferta de educação como um indicador de desempenho e os fatores que influenciam a educação nas prisões. Por fim, com base na percepção dos atores da execução penal, este capítulo traz o papel da educação no desempenho das prisões.

4.1 O conceito de desempenho prisional, na percepção dos atores da execução penal

Na percepção dos atores da execução penal, o conceito de desempenho prisional é diversificado e “muito amplo” (E19). Entretanto, deve-se buscar “atingir um mínimo de eficiência e de dignidade diante do complexo sistema prisional no Brasil” (E14), por isso deve-se considerar vários fatores para “ter conhecimento da complexidade do problema” (E26). A respeito do conjunto das entrevistas, é possível agrupar os entendimentos apresentados sobre desempenho prisional em cinco vertentes, sendo elas: 1) cumprimento do que é previsto na Lei de Execução Penal para assegurar o que é direito e cobrar o que é dever; 2) equilíbrio entre segurança e assistencialismo; 3) universalidade da educação para servidores e condenados; 4) promoção da ressocialização do condenado; 5) gestão da prestação dos serviços penitenciários em geral. As cinco vertentes podem ser visualizadas no Quadro 9.

As maiores semelhanças e divergências identificadas nos conceitos, conforme apresentado pelos atores envolvidos na execução penal, são o objeto focal de mensuração do desempenho de acordo com a experiência de atuação dos entrevistados, sendo identificadas três visões com foco em mensurar o desempenho: i) na pessoa privada de liberdade; ii) no papel do Estado como executor da Lei de Execução Penal; e iii) na gestão operacional do estabelecimento penal.

O primeiro conceito de desempenho prisional, apontado por seis entrevistados, apresenta uma visão ampla do cumprimento do que é previsto nos normativos legais, “tudo

aquilo que está dentro da Lei de Execução Penal” (E19), ou seja, “é cumprir o que está previsto na Lei de Execução Penal (LEP), com aplicação da pena e futuramente a ressocialização do indivíduo” (E19). O trecho a seguir sintetiza esse entendimento:

O desempenho prisional envolve um conjunto de atividades e serviços prestados pelo Estado, por meio dos agentes penitenciários, que estão incumbidos de fazer a segurança, a promoção da educação e a reinserção dos presos na sociedade com eficácia e dignidade. (E14)

Por meio das entrevistas, percebeu-se que “o desempenho prisional é a questão do rendimento que se espera, face às prescrições legais da lei de execução penal” (E4) e que se “seguem alguns pilares dentro da execução penal no sistema penitenciário brasileiro, visando à dignidade da condição humana, como a segurança, a disciplina, a ordem e a oferta de assistências dentro do estabelecimento penal” (E5), com o objetivo do “cumprimento do plano individualizado de pena” (E16), para proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado (Brasil, 1984). Consoante a visão dos entrevistados, a literatura traz uma grande variedade de metas para o sistema correcional cumprir o previsto em lei (Dilulio, 1990).

Pode-se notar nas entrevistas que o conceito do desempenho prisional se trata de um “um equilíbrio entre segurança e assistencialismo.” (E6), de forma a “assegurar o que é direito do preso e cobrar o que é dever” (E13). Nesse sentido, “um bom desempenho significa uma cadeia segura e uma cadeia que socializa” (E27), que fomenta “boas práticas de gestão para garantir condições mínimas de dignidade e ainda propiciar o mínimo de atividades, visando à ressocialização do apenado” (E30).

Contrariando esse equilíbrio relatado, existem evidências de que o Estado brasileiro não consegue cumprir a contento as exigências na Lei de Execução Penal, o que pode influenciar, negativamente, a recuperação do preso, objetivo central de qualquer organização prisional (Machado, 2010).

Diante das percepções dos conceitos apresentados, a literatura corrobora o entendimento de que o confinamento traz consigo a “obrigação de atender às necessidades básicas de prisioneiros em um padrão razoável de decência. Portanto, o equilíbrio entre as medidas de saúde, segurança, saneamento, nutrição e outros aspectos das condições básicas de vida é relevante dentro de uma prisão” (Logan, 1993, p.36).

Com uma visão complementar ao de cumprimento da Lei de Execução Penal, o segundo conceito do desempenho prisional foi apontado por cinco entrevistados, os quais se

posicionaram no sentido de o desempenho prisional envolver a ressocialização do condenado, com foco no provimento das assistências previstas na LEP, como pode ser visto no trecho a seguir:

Deve-se pensar em todos os processos necessários para a reeducação e o retorno do apenado para sociedade. O preso perde um dos direitos, que é o direito de conviver em sociedade. Os demais direitos ele mantém: saúde, educação, trabalho e assistência social. Para ter um bom desempenho, o preso tem que sair melhor do que ele entrou no sistema. (E7)

Nesse sentido, dois entrevistados apontam a “necessidade de ressocialização, como uma incumbência do sistema penitenciário” (E14) e, por outro lado, existe a incumbência “do comportamento do próprio detento, em ter um bom desempenho dentro da prisão, podendo progredir, e até mesmo sair ressocializado do sistema” (E14).

Outro entrevistado entende que o “desempenho prisional deveria ser a questão da ressocialização, mas, na visão da sociedade, é a questão de o Estado garantir a punição daquele infrator” (E24). Nesse âmbito de punição, três entrevistados possuem o “entendimento de que o sistema prisional é extremamente voltado e focado na questão da punição, da coerção e do controle” (E2), o qual “precisa guardar aquele indivíduo, e não pode permitir que ele cometa novos crimes” (E18).

Tal visão punitivista foi relatada pela maioria dos entrevistados, dos quais 28 não acreditam que o dever do Estado na sua função ressocializadora é cumprido. “Não há ressocialização na cadeia daqui, do Brasil. É só punição mesmo. E não é só punição e só, tem que ter sofrimento” (E2). “O que é cumprido é o isolamento social. Há um isolamento da sociedade daquela pessoa que está privada da liberdade. Agora, no que diz respeito a ressocializá-lo, ou seja, habilitá-lo de competência para uma vida social mais ajustada, não” (E22). A literatura a respeito dessas visões afirma que elas são o reflexo da manifestação sócio-histórica do castigo em relação à prisão (Chies, 2013) da posição punitivista para aqueles que julgam oferecerem risco à sociedade (Jesus Filho, 2017), os quais são os corpos dóceis são vigiados e punidos (Foucault, 1967).

Nesse sentido, outro entrevistado acredita que “o sistema prisional funciona só para trancar as pessoas por um período, para a maioria dos presos, por não ter trabalho, nem aula para quem quer” (E22). Tal posicionamento reflete uma parte da literatura a respeito da persistente violação de direitos (Torres, 2020), diante da previsão de que a pessoa presa mantém suspensa a liberdade de ir e vir, porém, conserva o gozo dos demais direitos e

garantias, entre elas as educacionais, de modo a lhe garantir condições favoráveis e harmônicas à integração social (Brasil, 1984).

Uma das maneiras de promover a ressocialização citada no segundo conceito é por meio da capacitação educacional e profissional em unidades prisionais. Assim, surge a terceira vertente do que pode ser conceituado como desempenho: a promoção da universalidade da educação para pessoas privadas de liberdade e servidores.

Para promover a ressocialização e obter um “bom desempenho, deveria haver o fomento à educação e o acesso a todos, a universalidade das atividades educacionais e laborais” (E2). A literatura aponta que a universalidade da educação, como um componente das assistências, carrega em si uma dupla função: primeiro, favorecer a melhor integração do condenado ou internado à sociedade; e, ao mesmo tempo, atender ao preceito constitucional da universalização da educação como direito humano (Torres, 2019, p. 171).

Os mesmos entrevistados que defendem o dever do Estado de ofertar as assistências como a educação, visando à ressocialização, apontam a crítica em relação ao dever e livre arbítrio do condenado, como mostrado no trecho seguinte:

Desempenho prisional tem dois vieses. O primeiro viés é a atuação do Estado dentro de parâmetros legais que possam possibilitar à pessoa privada de liberdade uma oportunidade de transformação. O segundo viés é o arbítrio. A pessoa que está privada de liberdade também tem as suas opções, ela tem o seu arbítrio. Quanto mais ela estiver engajada no processo educacional, no processo de trabalho, mais fácil e possível será a transformação. Mas, então, eu considero que esse desempenho tem que obrigatoriamente ser observado sob dois vieses. (E22)

Assim, foi elencado o quarto conceito com foco no interesse da pessoa privada de liberdade em ter um bom desempenho durante o cumprimento de sua pena. Dois entrevistados também ressaltaram o livre arbítrio do condenado:

Se o preso aproveitar ou não o uso que ele vai fazer daquilo que eu estou ofertando, não é problema meu. Eu não tenho como me responsabilizar por ações futuras de ninguém. O que a gente tem que fazer enquanto sistema é ofertar. (E2)

Existem dois pontos de vista: um do que o Estado tem que fazer, e outro é da pessoa privada de liberdade quer fazer, o que ela vai se permitir transformar diante do que o Estado oferece. (E22)

Esse livre arbítrio é amparado pela Constituição Federal que prevê a vedação de penas de trabalhos forçado (Brasil, 1984). Tal previsão não se confunde com a

obrigatoriedade do trabalho prisional previsto no art.31 da Lei de Execução Penal, e se constitui como dever social e condição de dignidade humana, com finalidade educativa e produtiva (art. 28, LEP) e serve inclusive para abreviar, por meio da remição, o cumprimento da pena privativa de liberdade.

Ainda segundo os entrevistados, o desempenho prisional é um conceito com foco na instituição ou na pessoa privada de liberdade. Nesse sentido, a última vertente conceitual de desempenho prisional é sob o prisma da gestão. Esse pode ser “um conceito que está relacionado com a qualidade da prestação dos serviços penitenciários em geral” (E23). Conforme apontado por seis entrevistados, com perfil de foco na gestão, a capacitação profissional do servidor abarca além da oferta de atividades educacionais para os condenados, mas também para os servidores.

Bons índices de desempenho dependem da capacitação profissional do servidor também. Só vai acontecer se o servidor for treinado. Para eu falar que uma unidade está desempenhando bem, eu preciso de todos estes fatores: ter um corpo técnico bom e um corpo de servidores bom, que permita a segurança e a disciplina. É preciso estar trabalhando nestas três áreas: educação, capacitação e trabalho. (E19)

Tais posicionamentos refletem uma parte da literatura a respeito dos indicadores de desempenho apontados no referencial teórico da pesquisa em relação a: qualidade de supervisão da administração, comprometimento, compromisso com a instituição, satisfação no trabalho, treinamento, estresse, conforme estudado por Saylor, Gilman & Camp (1996); qualidade de vida na prisão, proposto por Liebling & Arnold (2004); e a Pesquisa de Clima Social da Prisão, de Ross *et al.* (2008).

A sugestão mais relevante para construir um novo paradigma dentro das prisões para se obter um desempenho positivo, com base na percepção dos entrevistados, é o investimento no quadro efetivo de servidores e na capacitação dos policiais penais para lidarem, de forma mais efetiva, com contraventores (E10), porque, segundo um dos entrevistados, “ainda há uma mentalidade muito forte de achar que preso tem que morrer, tem que sofrer” (E2). De acordo com esse mesmo entrevistado, “cursos de formação para os operadores da segurança precisam ter mais consciência de que o policial ali é um protagonista de garantias também” (E2), pois “formar o policial penal hoje só na força bruta não resolve. Ele tem que saber agir com a força necessária, mas ele tem que saber da importância do papel dele de botar o preso para trabalhar e estudar” (E29).

Os governos que desejarem efetivamente melhorias em seus sistemas prisionais terão que passar, necessariamente, pela melhoria de seus quadros de servidores penais. “Temos que pensar na qualificação e preparação desse servidor que está trabalhando com o preso. Nós temos que sempre estar preparando, capacitando, dando suporte para o servidor”. (E2)

A oferta de educação no contexto prisional deve atender à formação e valorização dos profissionais envolvidos na oferta de educação na prisão, conforme previsto na Resolução n.º 3, de 11 de março de 2009, que dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a Oferta de Educação nos estabelecimentos penais (CNP/CP, 2009).

O desempenho prisional é mensurado pela capacidade e pela habilidade que o servidor desempenha em suas funções. Se ele tem um bom desempenho, é porque ele entende toda essa engrenagem, que é o sistema prisional, e foca as suas atividades para bem executá-las. (E18)

Desempenho é como você está atuando, como você faz o que você deveria fazer; e isso pode ser bom ou mau. A contento ou não. (E20)

Capacitação, porque eu acho que, a partir do momento em que você cria consciência de que aquela atividade é indispensável para o tratamento da massa carcerária, você começa a se posicionar de forma diferenciada. (E22)

Nesse sentido, Logan (1993) aponta que a educação e o treinamento de pessoal são subcategorias da categoria de Gestão que constituem pontos focais relevantes ao medir o desempenho da prisão Logan (1993, p. 37). Portanto, é preciso haver uma discussão política sobre quais são os objetivos apropriados para conceituar desempenho sob o aspecto do cumprimento legal da legislação vigente brasileira.

Os pontos de vista dos atores da execução penal entrevistados demonstram que se deve “ter conhecimento da complexidade do problema” (E24). De acordo com a literatura, o sistema carcerário brasileiro é um problema social, em que há um contexto de abandono e deficiência na efetivação das políticas penitenciárias, o que resulta em não educação ou reeducação, e não na profissionalização da pessoa custodiada (Fonseca; Bonfim Filho, 2019), por isso demanda do Estado políticas públicas (Santa & Amaral, 2020).

O Quadro 9 resume a visão dos atores entrevistados a respeito do conceito de desempenho prisional no exercício da sua função no órgão de execução penal, elencado no art. 61 da LEP.

Quadro 9

Visão dos atores da execução penal a respeito do conceito de desempenho prisional no exercício da sua função

ANÁLISE	RESULTADO
1 Conceito de desempenho prisional	1 - Visão ampla do cumprimento do que é previsto na Lei de Execução Penal, assegurar o que é de direito e cobrar o que é de dever.
	2 - Equilíbrio entre segurança e assistência.
	3 - Promover a universalidade da educação para servidores e condenados.
	4 - Promover a ressocialização do condenado.
	5 - Gestão e qualidade da prestação dos serviços penitenciários em geral.

4.1.1 Relevância e resultados sob a ótica do conceito de desempenho prisional

Com base nas oito categorias (segurança, proteção, ordem, cuidado, atividade, justiça, condições e gestão) de Logan (1993) e nos três eixos de indicadores de desempenho prisional propostos na pesquisa (segurança, assistência e gestão), foi questionado aos entrevistados quais das oito categorias conseguem obter um melhor resultado em relação ao cumprimento das legislações penais e, posteriormente, dentre os três eixos de indicadores, qual o entrevistado considera mais relevante para as prisões brasileiras com base nas suas experiências profissionais.

Embora os entrevistados acreditem que os três eixos – segurança, assistência e gestão – sejam interligados e que "todos são relevantes" (E29), como "um tripé, entre eles, não tem um mais relevante, os três estão juntos" (E9), e que existe "a necessidade do equilíbrio entre os três eixos" (E6), cada perfil de entrevistado considera um eixo mais relevante do que o outro. De acordo com sua vivência profissional, "o servidor sempre vai pesar mais para um lado" (E13).

Observaram-se divergências de percepções ao se elencar o eixo de indicador mais relevante para um bom desempenho de uma prisão. Do grupo de perfil dos fiscalizadores, 14 atores consideram mais relevante o indicador 'assistências'; enquanto, do grupo de perfil dos implementadores, apenas quatro o consideram. O quadro 10 apresenta a percepção de relevância dos 30 atores entrevistados.

Quadro 10

Percepção de relevância dos eixos de indicadores para prisões brasileiras

Perfil dos atores	Eixo de indicador relevante	Quantidade de percepções
13 atores implementadores	Assistências	4
	Gestão	5
	Segurança	4
17 atores fiscalizadores	Assistências	14
	Gestão	3
	Segurança	0

Fonte: Elaborado pela autora.

A ausência de percepção no eixo de indicador **Segurança** pelos atores do grupo ‘fiscalizadores’ como relevante pode ser refutado por trechos do grupo de ‘implementadores’, visto que há percepção de que, “sem segurança, você não faz mais nada” (E19), pois “a segurança é a mola-mestre de tudo” (E27), além do que, “se você priorizar a questão de segurança, isso automaticamente se reflete, de forma positiva, na questão de assistência” (E6). Corroborar com esse pensamento o entrevistado 14: “a segurança interna está muito vinculada à assistência, porque ela não deixa de ser a promoção de um direito fundamental dos presos, a ter a sua integridade física e psicológica mantida lá dentro” (E14). Outro entrevistado aponta que “manter a segurança dos presos dentro da prisão é o indicador alcançado com mais eficiência; enquanto os eixos Assistência e Gestão têm mais problemas, por falta de estrutura, falta de verba e por todas as questões de superlotação” (E15).

Parte dos entrevistados (8 atores) demonstrou que o eixo **Gestão** é relevante e que, “sem gestão, você não tem as assistências. Sem gestão, você não tem segurança de uma maneira organizada. Então, a gestão prisional engloba tudo isto: gestão de pessoas, gestão de insumos” (E4). Nesse sentido, “se você conseguir ter uma boa gestão, conseguirá entregar mais tanto no aspecto de segurança, quanto no aspecto de assistência” (E23), visto que “as demais condições estruturantes na cadeia giram um pouco da condição de execução da gestão, sejam em um plano político penal, em um serviço penal, enfim, os demais eixos sendo implementados sem uma relação de pressuposição em relação ao que seja o eixo de Gestão” (E16).

Dezoito desses entrevistados afirmaram que o eixo de indicador das **assistências** é relevante, pois “uma gama maior de direitos é envolvida no caso das assistências” (E14), em que se “ofertam condições e serviços ao interno” (E16); e, para a pessoa privada de liberdade,

“a assistência é fundamental. Isso leva muitos a optarem por ter a remição da pena, porque o objetivo deles é a rua. O objetivo é sair, então, eles se sujeitam a estudar” (E29).

Um dos entrevistados aponta uma dificuldade: "assistência de educação, assistência de trabalho e assistência de saúde são os indicadores mais difíceis, porque a carência é gigantesca. São as mais complicadas de se fazer. Eu tenho presos que ficam só dentro da cadeia; eles se chamam pedra, não saem para absolutamente nada e ficam 24 horas trancados. Só saem para o banho de sol” (E9).

Encerrando esta seção, nota-se que os fiscalizadores possuem a visão do desempenho em relação ao cumprimento legal das assistências, fornecendo atividades educativas e laborativas, além do olhar nos custos de operação da unidade prisional. Já os implementadores possuem a percepção de que o desempenho de uma prisão está atrelado ao cumprimento de procedimentos de segurança que exigem ordem e disciplina e, para isso, o apoio da gestão é fundamental. Há a necessidade de capacitação dos operadores de segurança a respeito da relevância da oferta de atividades previstas em lei para os apenados. Devido ao olhar prioritário das questões de segurança, deixa-se de ofertar assistências, como educação, em detrimento da proteção e segurança, principalmente pela falta de efetivo, conforme relatado frequentemente nas entrevistas.

4.2 Indicadores de desempenho prisional

De acordo com a literatura adotada na pesquisa, as oito categorias de mensuração da qualidade do confinamento propostas por Charles Logan (1993) — segurança, proteção, ordem, cuidado, atividade, justiça, condições e gestão — são preocupações dos profissionais da prisão sob o modelo de confinamento de reclusão e, portanto, constituem pontos focais relevantes ao se medir o desempenho da prisão. Além disso, são relativamente precisos conceitos suscetíveis de operacionalização e empíricos medição (Logan, 1993, p. 36).

A diversidade no modo de entendimento dos atores dos órgãos de execução penal ao conceituarem o desempenho é reflexo das atribuições e atividades desenvolvidas no exercício de cada entrevistado e, conseqüentemente, se refletem na percepção de como o desempenho deveria ser medido. Segundo um dos entrevistados, “apontar indicadores é uma situação complexa” (E14). Nessa esteira, o Quadro 11 demonstra as percepções dos entrevistados de indicadores que podem ser utilizados para mensurar o prisional e a literatura referente a cada indicador proposto.

Quadro 11

Indicadores de desempenho segundo a percepção dos entrevistados

Pergunta	Categorias	Indicadores	Estudos
Como o desempenho pode ser medido?	Segurança	Índice de criminalidade externa; quantidade de apreensões de materiais ilícitos na cadeia; número de rebeliões; triagem e classificação dos grupos e facções	Dilulio (1990); Ross (2008); Damberg <i>et al.</i> (2011); Cabral & Azevedo (2012)
	Ressocialização	Taxa de reincidência	Fandiño Mariño (2002); Torossian (2012); IPEA (2015)
	Clima prisional	Índice de satisfação do preso	Liebling & Arnold (2004); Liebling (2011); Ginneken <i>et al.</i> (2019)
	Condições	Capacidade do estabelecimento penal	CNPCP (2009a); Molleman & Van Ginneken (2015)
	Assistências	Quantidade de assistências ofertadas	Evans (1990); Lundahl <i>et al.</i> (2009); Souza (2009); Machado (2010); Teixeira (2010); Sloniak (2016); Machado & Sloniak (2015); Santos & Jesus (2016); Gómez (2018); Torres (2020)
	Gestão	Pessoal — índice de absenteísmo, quantidade de servidores, rotatividade, capacitação profissional	CNPCP (2009b); Liebling, Price & Shefer (2010); Marques, de Oliveira & da Silva (2018)

Fonte: elaborado pela autora.

O Quadro 11 sintetiza a percepção dos atores quanto aos indicadores de desempenho prisional. Os trechos a seguir elucidam como operacionalizar a mensuração de acordo com a sua experiência no órgão de execução penal.

A percepção de um dos entrevistados corrobora com o Quadro 11, sendo que os indicadores de desempenho podem ser elencados como:

A questão de segurança, fugas, rebeliões, mortes, número de presos trabalhando e que estão sendo remunerados, acesso à educação, o envolvimento do servidor, a estrutura dada para o servidor trabalhar, o índice de afastamento de servidores. Isso pode ser considerado, também, porque é um trabalho que normalmente ninguém quer fazer na estrutura de segurança pública. (E4)

Consoante a visão desse entrevistado, acrescentaram-se vários critérios a serem levados em consideração para operacionalizar a mensuração:

Além do aspecto da segurança, número de ofertas de trabalho, quantos presos há naquela unidade e quantos estão trabalhando ou teriam a possibilidade de trabalhar, trabalho remunerado ou não. O número de presos estudando é outro fator de

desempenho, quantos concluíram o ensino fundamental, o médio e o superior. Números de atendimentos médicos, sistema de regulação na saúde, quantas consultas atrasadas, quantos atendimentos feitos pela saúde. (E23)

Como sugestão de aprimoração dos indicadores já estabelecidos, outros dois atores sugerem que seja considerado “o índice de satisfação do preso” (E9), ou seja, deve-se verificar quando os atores responsáveis por fiscalizar a execução penal fazem a visita carcerária e o “preso tem pouco a reclamar. Isso é um índice muito interessante, é um indicador fantástico de que a coisa está rodando bem” (E9). Na visão do preso, se você “prover o mínimo ali, essa é uma cadeia boa” (E24):

Se tiver água, se tiver uma comida que não esteja azeda, se ele tiver o banho de sol dele, o dia de visita pra ele rever os parentes, na visão do preso, essa é uma cadeia boa. Na percepção dos policiais penais, se você não mexer na comida, na visita, nem na água do preso, você vai viver bastante. (E24)

A maioria dos entrevistados apontou a taxa de reincidência como “um bom indicador para avaliar o quantitativo de pessoas que retornam ao cárcere” (E6). Esse indicador poderia “demonstrar eficiência no sistema penitenciário, demonstrando que a ressocialização está acontecendo de forma efetiva, de forma eficiente e digna, com a recolocação do preso na sociedade” (E14).

A taxa de reincidência é conceituada como o fenômeno mais amplo da reiteração em atos criminosos e da construção de carreiras no mundo do crime (IPEA, 2015). O trecho a seguir sintetiza esse entendimento:

O número de pessoas presas sai do sistema e retorna. Se eles entram e saem muitas vezes, ou é porque eles estão saindo antes da hora, ou é realmente que eles deveriam ficar mais tempo. Eles não seriam ressocializados, eles seriam, de alguma forma, estimulados para cometerem novos delitos. (E12)

Outro entrevistado sugere que “se a unidade penal cumprir o seu papel, sendo regime semiaberto ou fechado, e oferecer o que ela deve oferecer, a reincidência dessa pessoa que passou por ali seria menor. Agora, se ela entrou lá, e não teve assistências ofertadas, provavelmente a reincidência ocorrerá novamente” (E1).

Um questionamento feito por um entrevistado é: “Até que ponto essas prisões têm um bom desempenho se cada vez mais se aumenta o índice de reincidência prisional?” (E15). Como visto na revisão de literatura, não se poderia simplesmente atrelar a taxa de reincidência a fatores intramuros para obter um desempenho satisfatório.

Soma-se esse entendimento ao contraponto feito por um entrevistado, que apontou a importância da aceitação do egresso à sociedade. Isso é um fator extramuros do estabelecimento prisional. “Deve-se levar em consideração a cultura social de recusa da inserção do preso na sociedade” (E14), pois o egresso do sistema prisional “é estigmatizado por ser um ex-presos” (E1).

O estigma é definido por Goffman (1998) como a situação de impossibilidade de um indivíduo obter aceitação social plena. A prisão, produto da sociedade disciplinadora, mobiliza efeitos na subjetividade das pessoas que ali estão. O indivíduo que tem pertencimento com as instituições de controle prisional arca com um alto custo psicológico, identitário, levando a uma recodificação da sua existência (Goffman, 1998).

Tal posicionamento reflete uma parte da literatura que afirma que o estigma e discriminação ocorrem não só com os encarcerados, mas também com os servidores penitenciários (Roseira, 2017). É inevitável trabalhar na prisão e não ser estigmatizado (Andrade, 2015). As marcas da prisão não atingem somente os que nela ingressam obrigados, com o intuito de cumprir pena, mas também os que nela trabalham, uma vez que estes são igualmente marcados pela sociedade em virtude do seu contato com a instituição (Rudnicki, Schäfer & Silva, 2017).

Como visto na revisão de literatura, é sustentado como objetivo de uma sentença de encarceramento reduzir a reincidência penitenciária, quando um egresso retorna ao sistema penitenciário após uma pena ou por medida de segurança. Embora seja um indicador relevante citado com frequência nas entrevistas, a literatura aponta dificuldades na tentativa de mensurar a reincidência criminal, devido a diferentes contornos metodológicos, dependendo do tipo de conceito que se assume (IPEA, 2015). Outra dificuldade encontrada é a ausência de dados atualizados e bases de dados interoperáveis que permitam a análise e integração de informações a respeito da reincidência no Brasil.

A análise de frequência de palavras, extraída por meio do *software* Nvivo, ratificou a literatura da categoria “atividades”, que propõe como modelo de reabilitação utilizar indicadores para avaliar atividades construtivas (Logan, 1993). O resultado da análise apontou a frequência dos indicadores de desempenho correspondentes às assistências de oferta de atividades de educação e trabalho aos apenados, visando à ressocialização, conforme pode ser visto na Figura 6, com a nuvem de palavras mais frequentes.

certeza” (E13). Um dos entrevistados defendeu que, para a ressocialização, “a escolarização é um importante indicador, pois é o caminho para que mude essa visão da pessoa, melhore a sua condição e vislumbre uma nova vida ao sair da prisão” (E3).

A educação deve ser levada em consideração e representa um esforço da tentativa de ressocialização do indivíduo. Ela tem que ser levada em consideração, tanto pelo aspecto da previsão legal na LEP, quanto pelos recursos recebidos pelos estados para investir nisso. Então, dinheiro tem do fundo e tem que ser investido para isso. Ele tem que ser utilizado para os presos ou para os servidores. (E4)

Segundo um dos entrevistados, um dos obstáculos para a oferta de educação é o quantitativo de servidores disponível para operacionalizar. “Nas unidades que têm os maiores descompassos entre efetivos de polícia penal em face da população prisional, são as que têm os piores indicadores da execução das ofertas de serviços de educação” (E16). A oferta de atividade educacional “não é uma decisão da direção, pois, se eles estiverem com efetivo baixo e tiverem aquela preocupação com a questão da segurança, por causa do efetivo baixo, essa vai ser uma das primeiras coisas que eles vão cortar” (E30).

Para suprir o problema do baixo efetivo de servidores e professores, sugere-se “a aquisição de alguns equipamentos, como *tablets*. Essas tecnologias são uma boa perspectiva para as unidades prisionais” (E4) ofertarem educação. O entrevistado sugeriu que:

para dar um ensino de qualidade e ter uma capilaridade grande, é só por meio do Ensino a Distância (EaD). Os presos podem fazer as aulas via EaD, e os professores não precisam estar lá na sala de aula. Se não tem professores disponíveis, podem correr atrás do EaD. Se não tem EaD, pode ir atrás pela remição pela leitura com livros. (E4)

Complementando a fala do entrevistado (E4), a oferta de educação pode ser por meio da remição pela leitura, embora esteja prevista na Lei n.º 12.433/2011, de 29 de junho de 2011, que instituiu a remição pelo estudo durante a execução da pena. Na visão do ator (E4) da execução penal, a remição pode ser um indicativo da não oferta da escola na unidade prisional:

É uma ferramenta que mascara a falta de escola dentro do presídio, porque, se é remição por estudo e remição por leitura, legal. Agora, se você começar a analisar remição só por leitura, cadê o outro indicador? Se o preso ainda não acabou o ensino fundamental, por que ele não está na escola? Aí você começa a se aprofundar e ver que essa escola não está sendo ofertada nesse local ou ele não tem acesso à escola nessa unidade. (E4)

No âmbito da remição da pena por estudo, foi realizada uma sugestão: “incluir cursos de inteligência emocional para remir pena. Tem que ter isso dentro do presídio, para esses caras não voltarem. Precisa salvar só um” (E9).

As críticas ao modo como o desempenho da educação tem sido avaliado identificaram um possível indicador: a evasão escolar nas prisões. Os entrevistados relataram que a “evasão escolar deve ser medida” (E17) e que “a evasão poderia ser um indicador (E29), assim como o “número de oferta *versus* a conclusão” para o desempenho das atividades de investigação. “A formação de base de dados” (E7), por exemplo, pode colaborar para uma ressocialização mais efetiva.

Há fragilidade no mapeamento de indicadores confiáveis sobre a efetividade da política educacional, em especial, considerando a matrícula e a permanência de alunos nas escolas, nos sistemas prisionais, advinda da rotina de entradas, saídas e transferências, por questões justificadas pela segurança institucional. Esses fluxos impactam sobremaneira a rotina e o processo de ensino e aprendizagem dos alunos, ocasionando altos índices de desistências e reprovações (Torres, 2017; 2019), fatores que indicam a necessidade de maior atenção por parte de gestores públicos de educação e do sistema prisional.

Corroborando esse apontamento, os achados de pesquisas de José & Leite (2020) relatam a “ausência de dados a respeito do êxito escolar dos estudantes, o que deixa indagações se houve aproveitamento de forma a elevar o nível de escolaridade básica do indivíduo” (José & Leite, 2020, p. 52). De maneira semelhante, um dos entrevistados afirmou que:

A evasão poderia ser um indicador. Isso porque tu pegas um preso, tem que saber a pena dele. Às vezes, o preso tem seis meses para cumprir. Vai colocar ele para estudar? A menos que ele seja uma pessoa que não é alfabetizada para te ensinar ele a escrever e ler, senão, não vai ter vantagem. É um dia, um desperdício de dinheiro público. Se o preso tiver uma pena maior, ele vai completar aquele ano de estudo; e quanto ao de seis meses, ele vai sair da unidade e não vai dar continuidade nesse estudo lá fora. (E29)

As autoras José & Leite (2020, p.49) destacam a alta rotatividade das pessoas privadas de liberdade, visto que transferências de presídios são constantes, por inúmeras razões, seja por segurança, seja por problemas de disciplinas. Em outras ocasiões, as alterações decorrem devido à progressão de regime, conforme o entrevistado 29 relata, indicando a triagem do preso como primordial para a matrícula.

Ainda no âmbito da rotatividade, foi declarado nas entrevistas que a alta rotatividade dos presos podem impactar a oferta de atividade de educação nas prisões, especialmente em

razão da evasão escolar da matrícula do aluno que ficou vaga quando transfere o preso de um presídio ou ele progride. (E29) “A dinâmica do sistema prisional também compõe os fatores que implicam negativamente para a realização de atividade eficaz da educação em presídios.

Essa rotatividade pode ser vista no seguinte trecho: “muitas vezes, nessa troca de regime, o preso não dá continuidade no estudo. O preso que sai do fechado para o semiaberto acha que ele já está com um pé na rua. Então, já era (E29).

A partir dessa fala, propõe-se uma sugestão condicional da mensuração da remição da pena:

a progressão, por meio da remição por estudo, só deve remir o tempo estudado se o preso se formar, entendeu? Se chegar até o final da formação, entendeu? Tipo, se bater o sino perdeu, não formou, não vai remir e progredir a pena. (E29)

Torres (2019) destaca que os fluxos e as rotatividades na prisão, sobretudo, “promovidos pelas entradas (inclusões de presos), saídas, transferências, mudança de celas, seguros e remoções diversas, são intensificados, também, pelo cumprimento de prisões preventivas” (Torres, 2019, p. 170)

Uma crítica relevante quanto à oferta de atividades foi apontada pelo entrevistado (E16) ao refletir sobre o ponto de vista do desenho da política pública:

A gente não consegue enxergar o preso como um *policy taker* (tomador de política pública). A gente enxerga o preso como um objeto, um veículo. A gente não toma ele como um destinatário da política pública. Enquanto a gente não enxergar isso no preso, a gente vai ofertando o que tiver que ofertar e, se ele não fizer, é porque ele que é vagabundo, ele que é incorrigível, ele que é um cara que não presta. E, às vezes, não é bem assim. (E16)

Na questão específica da educação em prisões, por se tratar de indivíduos com mais de 18 anos, cuja maioria não obteve a oportunidade de concluir a educação básica, as pessoas privadas de liberdade se enquadram no rol dos sujeitos da educação de jovens e adultos, como um segmento que possui necessidades específicas de aprendizagem condizentes com as suas características, as suas peculiaridades e suas perspectivas futuras (Torres, Ireland & Almeida, 2020, p. 4).

O contraponto foi feito por dois entrevistados que apontaram que os presos “querem mais trabalhar que estudar” (E2). Existe a não prioridade, a não preferência da educação em detrimento do trabalho que é remunerado, como visto na seguinte fala: “o preso prioriza o trabalho em vez da educação, pois gera uma renda para ele” (E28). Tais percepções demonstram que há uma concorrência de atividades, sendo que ambas permitem a remição da

pena, porém a remunerada ganha um peso na escolha do condenado.

Já existiu uma lenda de que ou você trabalha ou estuda para remir a pena, crença interna que o juízo de execução penal já alertou, todos podem estudar e trabalhar. Porém, os presos optam pelo trabalho por ter a remuneração ‘prefiro para poder ajudar minha família com o dinheiro do meu trabalho’. Deve-se convencer a importância do estudo como base futura para encontrar emprego futuramente. (E20)

Muitos deles recebem um pouquinho ali do trabalho, nem que seja para constituir pecúlio. Mas só o fato de estar entrando algum tipo de remuneração vai trazer dignidade e vai agregar um certo valor para o tempo de ócio deles. Se não tem trabalho, eles querem estudar. Mas todos eles querem. (E2)

Críticas de aspectos que influenciam negativamente na prisão, na visão dos entrevistados, foram sintetizadas e estão demonstradas no Quadro 12 a seguir:

Quadro 12

Aspectos críticos da oferta de educação

CRÍTICA	RESULTADO
Oferta de atividades de educação	1 - Oferta nos três turnos (matutino, vespertino e noturno).
	2 - Instituir a modalidade do Ensino a Distância nas prisões.
	3 - Priorização do trabalho em vez da educação por ter incentivo financeiro.
	4 - Trabalho como meio de refinanciamento do crime organizado, facções.
	5 - Alta rotatividade dos presos nos estabelecimentos penais.
	6 - Desenho da política pública penitenciária.

Embora haja críticas que influenciam a oferta da educação em prisões, houve unanimidade dos 30 entrevistados quanto ao uso de indicadores de atividades educacionais para mensurar o desempenho de uma prisão. O Quadro 13 sintetiza as principais sugestões dos entrevistados para mensurar a educação como um indicador que pode ser explorado para explicar o fenômeno do desempenho prisional.

Quadro 13

Indicadores de educação em prisões, segundo os entrevistados

ANÁLISE	RESULTADO
A educação como indicador de desempenho prisional	Taxa de Evasão escolar.
	Número de matriculados X Número de concluintes.
	Número de vagas ofertadas X preenchidas.
	Número de presos matriculados X População carcerária.
	Número de presos em remição pela leitura.
	Diagnóstico antes e depois do nível de escolaridade do preso.
	Quantidade de procedimento disciplinar interno X Matriculado em atividades assistenciais.

Esses indicadores foram explorados nas entrevistas e classificados em quatro fatores que influenciam a oferta de atividade de educação em prisões. Serão apresentados os resultados na seção a seguir.

4.4 Fatores que influenciam a oferta de atividade de educação em prisões

O roteiro de entrevista, elaborado a partir da revisão da literatura realizada, buscou identificar fatores internos e externos que poderiam influenciar a oferta de atividades educacionais e como isso reflete o desempenho de unidades prisionais, com base na experiência de atores-chave do sistema prisional brasileiro.

Foi solicitado aos entrevistados que informassem quais fatores internos e externos mais influenciam a existência de atividades educacionais nas prisões e a quantidade de pessoas privadas de liberdade para participarem dessas atividades, com vistas a alcançar o objetivo específico “c” desta pesquisa, que busca identificar os fatores que influenciam o desempenho prisional. Os fatores resultantes da percepção dos atores da execução penal podem ser elencados em quatro, conforme o Quadro 14, a saber: gestão, recursos humanos, estrutura física e política pública penitenciária.

Quadro 14

Fatores que influenciam a oferta de atividade de educação nas prisões

ANÁLISE	RESULTADO
Gestão	Percepção das ações adotadas pelos gestores para administrar as prisões. Recursos materiais, estruturais e financeiros.
Recursos humanos	Quantitativo de efetivo de pessoal, capacitação e características da força de trabalho.
Estrutura física	Percepção sobre a capacidade do estabelecimento, estrutura física e quantidade de salas de aula.
Política pública penitenciária	Fomento de políticas penitenciárias integradas e transversais. Ações compartilhadas com outras organizações necessárias para a execução das atividades de educação.

4.4.1 Gestão

A gestão de unidades prisionais foi um fator considerado por todos os entrevistados, tendo sido citada por nove atores, com forte influência nos resultados para que ocorra a oferta de atividades educacionais na prisão, pois “a gestão da unidade tem que ter interesse que a educação ocorra” (E27). Ressalta-se a necessidade “de uma postura bem proativa do diretor do presídio, que, às vezes, tem tanto problema pra cuidar que ele não se dá conta da deficiência da oferta de educação” (E15).

O fator da gestão “tem grande impacto em relação a todos serviços realizados no presídio” (E8), como refletido nas falas dos entrevistados:

Sem uma boa gestão, fica difícil a implementação efetiva, eficaz dos demais direitos dos presos que estão relacionados à segurança e a assistência, seja religiosa, médica, alimentar. É uma engrenagem. Está um ali um preso ao outro. (E14)

É um problema nacional a escassez de recursos materiais e recursos humanos, mas, se você conseguiu ter uma boa gestão, você conseguirá entregar mais tanto no aspecto de segurança quanto no aspecto de assistência. E vemos estados com menos estrutura de recursos humanos e materiais que outros. (E23)

Nesse sentido, três entrevistados defenderam a gestão humanitária do estabelecimento penitenciário. Nesse sentido, acredita-se que:

A gestão da administração do sistema penitenciário, voltada pra fazer acontecer o serviço com uma visão mais humanística da gestão do estabelecimento penitenciário, associado ao interesse dos próprios presos é primordial. (E14)

Precisa realmente mudar o tipo de gestão dentro dos presídios, para uma gestão humanitária, olhando o preso como uma pessoa humana, digna de respeito, que pode estar pagando por um erro que cometeu, mas ele só vai se arrepender lá dentro se for bem tratado e se ele tiver condições de aprender, de trabalhar, ele não ficar o tempo todo sem fazer nada. (E11)

No aspecto da gestão, outros pontos foram ressaltados como muito importantes, como, por exemplo, a capacitação dos gestores, sejam administrativos, sejam políticos. Para o entrevistado 22, algumas unidades prisionais conseguem ofertar atividades de educação; enquanto outras não, devido à capacitação dos gestores, como pode ser visualizado nos trechos a seguir:

Capacitação de gestores e pessoas de carreira também seria importante. (E2)

A capacitação dos secretários, dos diretores, dos núcleos de assistência que existem internamente em cada secretaria de administração penitenciária é necessária porque, a partir do momento em que você cria consciência de que aquela atividade é indispensável para o tratamento da massa carcerária, você começa a se posicionar de forma diferenciada, porque, assim, há de ter um comando do secretário que vai para os outros organismos internos, e isso se reverbera lá dentro, na cela número um. (E22)

Outro aspecto da gestão ressaltado foi o nível de cobrança e acompanhamento que o gestor estabelece, como refletido nas falas dos entrevistados:

Fundamental por parte da gestão, de acompanhar, de determinar, de gerir, de cobrar. Se tiver um bom gestor ali, que faça as coisas acontecerem; que acompanhe de perto o trabalho das equipes; que peça relatórios, dados; que mande relatório de participação; que a gente consegue ver mensalmente; por que não teve remição pela leitura? Se o gestor não fizer esse acompanhamento, sobra para o Judiciário. (E2)

A gestão e a promoção dos direitos internamente na penitenciária ficam aquém das expectativas que são criadas, mesmo com toda a regulamentação legal que prevê o mínimo de dignidade na prestação do serviço, um mínimo de segurança nos estabelecimentos. Isso é uma carência. (E14).

Um dos entrevistados fez um contraponto em relação à influência da gestão, a depender dos diferentes tipos de estabelecimento penal e de qual regime de cumprimento de pena é exercido, ao afirmar que “dependendo sempre do tipo de unidade, se a unidade é de segurança máxima, de segurança média, aberto ou semiaberto, a gestão muda completamente” (E21).

Se for uma gestão adequada, vai garantir a segurança ou agir em alguns casos, para os presos que trabalham, que realmente sigam a ordem dentro do estabelecimento penal, de acordo com o regime de cumprimento da pena, um sistema aberto, ou semiaberto ali. Então, eles podem ter esse tipo de benesses, só um exemplo. Como o contato ali familiar, pessoal, como a acesso à educação para as pessoas que realmente queiram o estudo, está certo de que devem oferecer para todos, mas que estão dentro de uma disciplina adequada. Então, eu acredito que isso seja o principal fator ali, que seja uma gestão eficiente. (E5)

Além do tipo de estabelecimento penal, existem divergências apontadas pela literatura relacionadas às formas de gestão prisional aplicadas no país. Torquato e Barbosa (2020) destacam a falta de padronização estrutural, nominal e organizacional, entre os estados da Federação, como pode ser visto no seguinte trecho:

Em alguns estados, o maior órgão competente para gerir os sistemas prisionais é a Secretaria de Segurança; em outros, é a Secretaria de Justiça; e, em outros, ainda, é a Secretaria de Administração Penitenciária ... Algumas estruturas não possuem sequer CNPJ, o que dificulta sobremaneira o enfrentamento das mazelas carcerárias, visto que não podem receber diretamente os repasses de recursos da União, nem celebrar acordos de cooperação com outros órgãos e instituições, que são indispensáveis para promover trabalho, saúde e educação para os encarcerados (Torquato & Barbosa, 2020, p. 254).

Outro ponto relatado nas entrevistas e comprovado na literatura relacionada ao fator gestão é a “exaustiva rotatividade nos cargos de dirigentes (cargos políticos). A “questão de governo afeta a oportunidade de capacitação” (E29); “depende do interesse do Estado e da gestão política para disponibilizar dinheiro para essa área da educação” (E7). A literatura aponta que os cargos, em sua maioria, são preenchidos por pessoas de fora dos quadros técnicos, por indicações políticas (em poucas vezes, são especialistas em execução penal), o que dificulta a continuidade das políticas públicas aplicadas ao Sistema Prisional (Torquato e Barbosa, 2020, p. 254).

4.4.2 Recursos Humanos

O segundo fator de influência do desempenho abordado diz respeito ao número de servidores. Conforme observado na revisão de literatura, a profissão de agente penitenciário (antes denominada de carcereiro, que, após a promulgação da Emenda Constitucional n.º 104/2019, passou a se chamar de policial penal) é uma das mais antigas da humanidade e é a segunda mais perigosa do mundo, de acordo com a International Hazard Datasheets on Occupation (HDO), conforme elencado pela Organização Internacional do Trabalho - OIT (Bianchi & Vasques, 2017, p. 4).

Diante disso, é possível visualizar reflexo no desempenho decorrente do “índice de afastamento de servidores, porque é um trabalho que normalmente ninguém quer fazer na estrutura de segurança pública” (E4). A taxa de absenteísmo no serviço penal é altíssima, e a

sensação de aprisionamento influencia o agravamento do quadro (Torquato & Barbosa, 2020, p. 255)

Dos entrevistados, 15 afirmaram que o tamanho do efetivo que existe “para tirar o preso da cela para sala de aula” (E1) e para “tirar o preso da pedra” (E4) é um fator de influência, pois “compromete a segurança” (E32). Entre os atores entrevistados, três entendem que “a carência é muito grande de pessoal” (E21) e que isso afeta a execução da oferta de educação:

Nas unidades que têm os maiores descompassos entre efetivos de polícia penal em face da população prisional, são as que têm os piores indicadores da execução das ofertas de serviços de educação. Às vezes, o presídio tem oferta, e não consegue executar. E os dados brasileiros de oferta sem execução são arrepiantes. (E16)

Nesse ponto de vista, um dos entrevistados demonstra a dificuldade em prestar os serviços penitenciários com qualidade devido à falta de efetivo:

A falta de efetivo faz com que o servidor, às vezes, não faça o serviço tão bem prestado como deveria ser; e, quando é prestado, a gente acaba se esgotando. Existem servidores que deixam de lado, porque não querem assumir aquela bronca. (E24)

A literatura corrobora esse entendimento ao afirmar que “a proporção entre o número de servidores e a quantidade de presos é um fator impeditivo da melhoria prisional, que, às vezes, passa a ser algo despercebido. Trata-se da quantidade de servidores penais *versus* a quantidade de presos que existem nos estabelecimentos prisionais (Torquato e Barbosa, 2020).

De acordo com os entendimentos apresentados, o perfil do servidor, o treinamento, a experiência e a qualificação do efetivo podem ajudar na melhoria do desempenho e mitigar os problemas causados pelo baixo efetivo:

Bons índices de desempenho dependem da capacitação profissional do servidor também. Tudo isso só vai acontecer se eu treinar o servidor. (E19)

Capacitação para os professores e agentes prisionais serem tutores dos presos. (E10)

O sistema prisional hoje não tem um corpo técnico de educação. (E19)

No que se refere a estudo, por exemplo, eu acredito que não são todas as unidades que dispõem de professores, de pedagogos. Então, fica difícil começar esse trabalho se você não tem alguém pra encabeçar isso. Então, precisariam ser servidores mesmo. Faltam servidores em muitas unidades. (E21)

Por outro lado, três dos entrevistados (E2, E6 e E29) afirmaram que a mentalidade do servidor possa ter algum reflexo nos resultados de desempenho da unidade:

Formar o policial penal hoje só na força bruta não resolve. Ele tem que saber agir com a força necessária, mas ele tem que saber da importância do papel dele de botar o preso para trabalhar e estudar e dar as assistências, porque, se eu não dou saúde para os presos, também é ruim; se eu deixo de pagar uma alimentação na hora certa, eu provoço uma situação ruim dentro da cadeia. Ele tem que ser ciente de suas atribuições. E como ele fica ciente de suas atribuições? Se ele for bem treinado. (E19)

Diante de tal problema do efetivo, a literatura aponta como sugestão a contratação de mais servidores, com seleção apropriada e qualificação continuada desse profissional, que é fundamental para a construção da paz social e que trabalha em uma das piores e mais estressantes profissões do mundo (Torquato e Barbosa, 2020, p. 269).

Em sentido contrário, um entrevistado (E19) afirmou que "não é pela quantidade de presos que se define a quantidade ideal do efetivo" (E19), conforme é determinado na Resolução n.º 9, de 13 de novembro de 2009, do CNPCP, que estabelece a proporção de um agente penitenciário a cada cinco presos (CNPCP, 2009b):

O cálculo que utilizam aí, de 5 (servidores) para 1 (preso) é uma falácia. Quem fez não entende de cadeia. Como eu monto um efetivo de unidade? O que importa para eu definir a quantidade de plantonista na unidade? Posto de serviço! Deve-se pegar a arquitetura da unidade e definir os postos de serviços. P1, P2, P3, P4. Tem quantos Ps? Tantos. Então, definimos quantos para cada posto? Tantos. Então, são tantos por plantão. Então, é assim que se define a estrutura de pessoal. Não é pela quantidade de presos. (E19)

Esses dados sobre quantitativo ideal, ou aceitável, de servidores penitenciários raramente é citado ou observado por muitos governos (tanto da União, quanto dos estados), que são responsáveis por legislar e gerir os sistemas penitenciários no Brasil, conforme previsto no art. 24, da Constituição Federal (Brasil, 1988). A gestão das condições estruturantes impacta a maneira pela qual os serviços penais em geral são ofertados. O trecho a seguir sintetiza esse entendimento:

Fazer gestão humana pensada a partir da escassez dos profissionais de polícia penal é difícil. Por exemplo, eu já visitei presídios em que o preso só conseguia ter uma aula de duas horas por semana porque não tinha contingente pra ele ficar fazendo esse deslocamento dentro do presídio. Parece uma bobagem assim, mas acaba tendo impacto brutal na oferta do serviço. (E19)

Há uma dependência do apoio dos órgãos estaduais de educação. Segundo um dos entrevistados, “tem que ter um acordo com a Secretaria de Educação, porque o sistema prisional hoje não tem um corpo técnico de educação” (E19). Por fim, um dos entrevistados apontou que a “falta de pessoal é grave para a implementação de políticas públicas penitenciárias” (E28), por consequência, a política ou ausência de implementação de política carcerária possui reflexo lógico e imediato na reincidência penal (Fonseca & Bonfim Filho, 2019).

4.4.3 Recursos Humanos

Outro fator muito citado ao longo das entrevistas foi a importância da estrutura física para a oferta de educação, como salas de aula, laboratórios de informática, bibliotecas. Nove atores apontaram que uma estrutura digna e minimamente adequada (E23) faz diferença “no desempenho” (E1) e “na ressocialização do apenado” (E9), como pode ser verificado nos trechos reproduzidos a seguir:

É extremamente importante a ampliação da estrutura física para ampliar a oferta de atividades educacionais, tanto do ensino regular, quanto de cursos profissionalizantes. (E6)

Precisa deixar de lado esse sistema arcaico de presídios e criar estruturas novas que ofereçam dentro do presídio não só educação básica, como também educação até o segundo grau, e assim por diante. O governo precisa estruturar os presídios para que possam receber essa educação. (E11)

Uma das preocupações dos entrevistados é em relação à estrutura física para atender às demandas de oferta de estudo e trabalho, sobretudo a oferta em diferentes turnos, ou seja, pela manhã, à tarde e à noite (E20):

Os presos pedem qualificação do trabalho com estudo, só que até o espaço físico dedicado ao estudo e à qualificação profissional dele dentro da prisão não é suficiente proporcionalmente ao número de presos. Dificilmente, uma prisão atingiria 100% de pessoas estudando. Isso exigiria um investimento do Estado muito grande em termos de recursos financeiros e de recursos humanos para isso. (E12)

Não basta você ter ali uma estrutura de pessoal, professores, se você não tem sala de aula, com segurança pra todos em todos os turnos. (E23)

Em contrapartida, um dos entrevistados afirmou não concordar meramente com a falta estrutura adequada para ofertar educação, como pode ser observado no trecho a seguir:

Eu consigo dar uma aula no pátio de banho de sol. Todas as unidades têm pátio de banho de sol. Coloco o professor lá, que ele vai dar uma aula. Lógico, se tiver uma estrutura mais segura, melhor ainda. (E19)

Alguns entrevistados alegam a estrutura física como fator limitador, porém foi apontado o desinteresse do servidor em deslocar o preso para a sala de aula. Um deles afirmou que “tudo é motivo pra não tirar o preso da cela e não conduzir pra escola” (E19), sobretudo isso ocorre por questões de falta de efetivo e de falta de segurança, como pode ser observado no trecho a seguir:

Além da estrutura física, o envolvimento do servidor, ele tem que entender que isso é importante, porque se o servidor não quiser ir lá, tirar o preso, e levar ele pra escola, para ficar vigiando ele durante a escola, é um problema também, porque tem o trabalho da revista, tem o da segurança. Então, se o servidor não estiver imbuído dessa missão, é um fator limitador que atrapalha a questão da educação. (E19)

Ressalta-se a necessidade da formação de servidores conscientes sobre a importância de fornecer as assistências, (des)construir e fortalecer o Estado para capacitar os executores da pena.

4.4.4 Política Pública Penitenciária

Ao longo das entrevistas, foram relatados alguns “aspectos externos da integração de política pública que afetam muito” (E5), principalmente, “a falta de intersetorialidade da política penitenciária. A dificuldade de intersetorialidade, muitas vezes, é justificada pela presença de instituições totais. Qual é essa dificuldade? Ninguém quer trabalhar no presídio. Mas a resposta não é tão simples. É uma política de falta de incentivos” (E16). Outro entrevistado apontou que a política penitenciária “tem que ser intersetorial, tem que ter um papel mais presente da Secretaria de Administração Penitenciária, da Secretaria de Educação, um papel mais presente das universidades” (E1).

Nesse sentido, outro entrevistado sugeriu que se deve “fomentar políticas públicas de forma transversal e integrada” (E20), visto que:

a política de saúde (SUS) e de educação já existe bem consolidada fora da prisão. Basta adequar e colocar para dentro do muro. Já há uma solidez dessas políticas fora, sem

inventar nada, só executar o que é de direito de toda e qualquer pessoa, sendo presa ou não. (E28)

Parte dos entrevistados demonstrou a insatisfação quanto à avocação da responsabilidade da política penitenciária e de todas as ações inerentes da execução penal. Na visão dos atores:

a execução da pena é 'Tribalista'. Ela é de todo mundo, e não é de ninguém. Mas ela é do Executivo, do Judiciário, do Legislativo, do Ministério Público, da sociedade civil, da Ordem dos Advogados. É problema de todo mundo! (E20)

É uma responsabilidade geral. Não é só o poder público. A sociedade no geral tem que tomar consciência de que essa realidade é de todos. A responsabilidade por resgatar essas pessoas presas, por engajar essas pessoas na educação, é de todos. (E22)

Essa falta de integração e avocação de responsabilidade do problema público inerente às mazelas do cárcere propicia um espaço para as facções atuarem e promoverem o que é dever do Estado e da sociedade. A intervenção das facções criminosas nas políticas penitenciárias é motivo de críticas por uma parcela dos entrevistados, que entendem que:

A facção ocupou um espaço que não deveria ter sido ocupado, porque ele já estaria sendo ocupado pelo Estado. Então, quando a facção passa a intervir no ciclo da política pública, é muito curioso isso, porque como todo tensionamento presente nessa situação, se o estado não ocupa esse espaço num contexto de tensionamento, vai ser crime organizado, facção, vai ser o que for, mas ele não fica sem ser ocupado. (E16)

Nesse sentido, um dos entrevistados apontou a influência da atuação da facção na oferta de educação quando:

o estabelecimento penal em si, não está sob o controle do Estado. Então, quem vai garantir ou quem vai indicar as pessoas para estudarem é o crime organizado. Eles detêm o poder dentro do cárcere. Então, com certeza, um estabelecimento que está tomado pelo crime organizado, ou seja, por pessoas que mandam que não sejam os órgãos e os agentes públicos, certamente a gestão ela pode oferecer, porém quem manda dentro do estabelecimento penal não vai deixar. (E5)

A falta de perspectiva do indivíduo e o meio hostil em que ele vive tanto fora como dentro do sistema prisional fazem com que ele se veja que é mais necessário integrar facções do que investir numa ressocialização, numa profissão. (E12)

A literatura aponta que existem fatores externos às unidades prisionais que podem ter impacto no seu desempenho, como o fomento às políticas públicas penitenciárias abrangentes, integradas e contínuas.

Políticas penitenciárias acabam não sendo políticas de Estado. Eu vejo assim: quando é política de Estado, se muda o governo, de quatro em quatro anos, a política de Estado fica. Se ela é uma política de governo, ela pode ter um olhar mais atento agora, mas, daqui a quatro anos, ela é totalmente desconstruída. (E1)

A fala do entrevistado reforça o estudo de Carranza (2019), o qual afirma que as políticas públicas devem transcender os governos e ter duração de pelo menos dois períodos de mandato, ou seja, no mínimo, de oito a dez anos (Torquato & Barbosa, 2020). Nesse sentido, recomenda-se que se “transformem essas políticas que seriam de segurança e de educação, dentro do sistema penitenciário, em políticas de Estado, e não em políticas de governo” (E1). As políticas criminológicas devem necessariamente ser abrangentes, com diretrizes para todos os segmentos dos sistemas de justiça criminal (Carranza, 2012, p. 62).

Encerrando esta seção, o Quadro 15, a seguir, apresenta os subfatores que, na compreensão dos entrevistados, influenciam o desempenho de uma prisão, dentro dos quatro fatores estabelecidos (gestão, recursos humanos, estrutura física, política pública penitenciária). O Quadro 15 é composto por fatores internos intramuros e externos extramuros da prisão apontados pela literatura e que foram confirmados pelos entrevistados como fatores que influenciam no desempenho da unidade prisional.

Quadro 15

Fatores que influenciam o resultado positivo da unidade prisional

Fatores internos		Fatores externos
Número de servidores	Gestão	Poder Judiciário atuar junto com o Poder Executivo
Espaço físico	Condições estruturantes	Ausência de Investimentos
Recursos financeiros	Oferta em diferentes turnos	Intersetorialidade de políticas e adequação das políticas de educação
Recursos materiais	Número de vagas para estudo	Participação da sociedade no processo.
Tipo de regime da unidade prisional	Construção de rotinas mínimas estruturantes	Resistência e cultura do preso
Próprio preso se interessar	Lista de classificação da pena, crime e comportamento	Facções e o crime organizado de fora comandando dentro das cadeias
Capacitação de operadores	Superlotação e superpopulação prisional	Parcerias com empresas privadas
Segurança	Interesse do diretor da unidade	Incentivo da remição da pena

Por fim, foram levantados, junto aos entrevistados, os fatores que, com base nas suas experiências profissionais e na execução da pena, poderiam afetar o desempenho das prisões, sobretudo na oferta de atividades educacionais. A realização das entrevistas possibilitou a consecução dos objetivos específicos “b” (identificar os indicadores mais adequados para a mensuração e avaliação do desempenho prisional) e “d” (identificar como a oferta de atividades de educação aos presos pode influenciar no desempenho prisional), além de explicitar o conhecimento implícito dos atores da execução penal a respeito do papel da educação no desempenho das prisões, que será abordado na próxima seção.

4.5 O papel da educação no desempenho das prisões

As atividades de educação dentro das prisões possuem um papel de “humanização do cárcere” (E9). Pode-se afirmar que “uma unidade prisional que consegue garantir com harmonia o que está posto na Lei de Execução Penal, em relação ao acesso da pessoa à educação, promove o equilíbrio do humor e dos ânimos, promovendo a paz para a população carcerária” (E28).

Os resultados encontrados apontam que a oferta de atividades educacionais contribui, significativamente, para o desempenho na prisão, como: (a) ferramenta de controle e disciplina da unidade prisional; (b) paz e harmonia da população e do ambiente carcerário; (c) fator impulsionador da diminuição da superlotação carcerária por meio da remição pela leitura; e, por sua vez, esse é um (d) meio de promover a reinserção do apenado na sociedade.

Percebe-se, por meio fala dos entrevistados, que a educação possui um papel de reinserir a pessoa na sociedade, oferecendo “oportunidades” (E18) e “possibilidades” (E6), pois, “com a educação, eu abro o horizonte do preso, porque o ser humano só muda se ele quiser. Ele tem que enxergar que pode mudar, que tem a oportunidade sim, se ele quiser. Então, a educação abre essa visão” (E19). Nessa perspectiva, “a educação mostra para ele que não existe só aquele mundo do crime, não existe só aquilo ali na vida dele” (E2).

No que diz respeito à paz e à harmonia da população e do ambiente carcerário, um dos entrevistados afirmou que, em relação à oferta de atividades,

para os servidores da linha de frente, existe a percepção de que é importante tanto para o preso tentar pacificar o ambiente prisional, quanto para os servidores. Há esse interesse coletivo em tornar o ambiente um pouco menos estressante, menos tenso. (E6)

Em sentido semelhante, um dos entrevistados sugeriu que o policial penal percebe que a educação tem um reflexo na segurança, porque “o preso com mais tempo ocupado é o preso que vai dar menos trabalho” (E4). Esse mesmo entrevistado reconheceu que o preso que estuda chega à cela e vai dormir, porque está cansado, diferentemente do preso que fica sem fazer nada e vai arrumar coisa para fazer. Pode ser quebrar uma cela ou arrumar uma briga.

Então, a gente precisa ocupar e incentivar que as equipes entendam isso. O preso que está estudando dá no início mais trabalho, mas a unidade prisional fica mais disciplinada. (E4)

O próprio apenado, como ele tem uma condição de disciplina melhorada através da educação, não vai querer perder. Ele não vai querer se atrasar aqui, arriscando perder o

estudo, que a única forma de remição. É a única coisa que ele tem, aquele momento que ele pode sair da cela, ter um conhecimento, receber um atendimento. E isso gera para ele, no final, um somatório dos dias, uma redução na pena dele. Então, isso é muito importante e auxilia muito na segurança. (E29)

Um dos papéis mais relevantes da oferta de atividades é o controle e a disciplina que ele permite sobre os apenados, pois o indivíduo preso tem algo a perder. O documentário “Remição” (Torres, 2013) demonstra o cotidiano prisional e as expectativas dos internos em relação à remição de pena pela educação em prisões como um mecanismo que ajuda na disciplina, porque, se o preso não tiver uma conduta boa, ele não vai estudar, nem trabalhar. O trecho reproduz a fala de um dos apenados, ratificando o papel de controle da educação: “Se eu não tenho nada a perder, eu me torno um indivíduo nocivo, agressivo e perigoso para o sistema.” (Torres, 2013).

Consoante a visão desses, os policiais que “trabalham mais com a ‘ponta da lança’ e com a ‘cara na grade’” (E29) afirmam que, com a oferta de educação, é possível obter mais segurança e disciplina: “Nós conseguimos cobrar dos presos. Isso melhora todo o trabalho, tudo facilita e tu tens uma segurança maior e uma disciplina com rigor melhor. Fica mais fácil com a remição.” (E29).

Com base nas entrevistas realizadas, foi possível identificar cinco papéis relevantes da educação que se refletem no desempenho geral das prisões. O Quadro 16 apresenta as percepções dos atores centrais da execução penal brasileira em relação ao papel da educação no desempenho das prisões.

Quadro 16

Papel da educação no desempenho das prisões, segundo os entrevistados

ANÁLISE	RESULTADO
Papel da educação no desempenho das prisões	Ferramenta de controle e disciplina da unidade prisional.
	Promove a paz e a harmonia da população e do ambiente carcerário.
	Fator impulsionador da diminuição da superlotação carcerária por meio da remição da pena.
	Meio de promover a reinserção do apenado na sociedade.
	Remição da pena.

Os resultados apresentados nesta seção, obtidos no estudo qualitativo a respeito do desempenho prisional, possibilitou explorar a temática sob a visão de atores centrais da execução penal. Foram mostrados os resultados da pesquisa documental e das entrevistas,

elucidando como o desempenho prisional é conceituado, como os entrevistados o compreendem e acreditam que poderia ser mensurado, bem como os fatores que o influenciam. Os resultados encontrados são relevantes e auxiliam na compreensão do fenômeno estudado. As percepções do Quadro 17 são respostas obtidas ao indagar os atores-centrais da execução penal sobre qual seria uma palavra para representar, de forma simplificada, um resultado positivo no desempenho de uma prisão.

Quadro 17

Percepção de resultado positivo no desempenho de uma prisão, segundo os entrevistados

Individualização da pena	Expição da culpa	Ressocialização
Competência	Eficiência	Responsabilidade
Ordem	Disciplina	Segurança
Dignidade	Oportunidades	Respeito à vida
Limpeza sonora e do ambiente	Educação para todos	Investimento
Conscientização dos operadores	Trabalho	Universalidade

Neste capítulo, foram apresentados e discutidos os dados obtidos nas etapas do estudo e podem ser sintetizados no Quadro 18, com todas as categorias de análise das entrevistas:

Quadro 18

Categorias de análise das entrevistas

ANÁLISE	RESULTADO
1 - Conceito de desempenho prisional	Visão ampla do cumprimento do que é previsto na Lei de Execução Penal; assegurar o que é de direito e cobrar o que é de dever.
	Equilíbrio entre segurança e assistencialismo.
	Promover a universalidade da educação para servidores e condenados.
	Promover a ressocialização do condenado.
	Gestão e qualidade da prestação dos serviços penitenciários em geral.
ANÁLISE	RESULTADO
2 - Como o desempenho pode ser medido?	Segurança.
	Ressocialização.
	Clima prisional.
	Atividades.
	Condições.
	Cuidado.
Gestão.	
ANÁLISE	RESULTADO

3 - A educação como indicador de desempenho prisional	Taxa de evasão escolar.
	Número de matriculados X Número de concluintes.
	Número de vagas ofertadas X preenchidas.
	Número de presos matriculados X População carcerária.
	Taxa de evasão escolar.
	Número de presos em remição pela leitura.
	Diagnóstico antes e depois do nível de escolaridade do preso.
	Quantidade de procedimento disciplinar interno X Matriculado em atividades assistenciais.
ANÁLISE	RESULTADO
4 - Fatores que influenciam a oferta de educação nas prisões	Gestão.
	Recursos humanos.
	Estrutura física.
	Política pública penitenciária.
ANÁLISE	RESULTADO
5 - Papel da educação no desempenho das prisões	Ferramenta de controle e disciplina da unidade prisional.
	Promove a paz e a harmonia da população carcerária.
	Fator impulsionador da diminuição da superlotação carcerária por meio da remição da pena.
	Meio de promover a reinserção do apenado na sociedade.

A seguir, no próximo capítulo, serão expostas as considerações finais, bem como as limitações da pesquisa, sugestões de estudos futuros e as contribuições a respeito do tema.

5. Considerações Finais

Sob a perspectiva da New Public Management, a literatura aponta que avaliar o desempenho é fundamental para a melhoria dos serviços prestados e para que as organizações públicas prestem contas à sociedade, sem a exclusão das organizações penitenciárias que prestam serviços para uma população considerada como a escória da sociedade.

A pesquisa realizada contribui para a literatura sobre o desempenho prisional e para a prática gerencial em prisões, em específico nas prisões brasileiras, a partir dos achados, e, assim, visa esboçar uma agenda de pesquisa que possa contribuir para fazer avançar a compreensão acerca da complexidade de se gerenciar uma prisão, com o intuito de dirimir o problema da superpopulação prisional no Brasil.

Do ponto de vista acadêmico, os resultados podem auxiliar a gerar novos modelos teóricos explicativos a respeito do desempenho prisional, o que pode contribuir para a elaboração de uma teoria do desempenho prisional que seja específica para o caso brasileiro, visto que estudos empíricos sobre o assunto no país são muito incipientes. Acredita-se, portanto, que é possível evoluir nesse campo de pesquisa a partir das experiências relatadas pelos entrevistados atores centrais da execução penal.

Em termos práticos, os resultados contribuem para a gestão das unidades prisionais ao gerar evidências que mostram a relevância de se investir em atividades educacionais, auxiliando o gestor prisional ou gestores de outras organizações do Sistema de Justiça a elaborarem políticas públicas que estejam alinhadas com práticas que possam amenizar a crise prisional que existe no país, visto que o investimento eficaz em política pública penitenciária, com especial foco na extinção das condições desumanas de encarceramento e na garantia de direitos universais não alcançados com a pena de privação de liberdade, coloca-se como o grande desafio da gestão prisional brasileira.

A contribuição mais relevante deste trabalho refere-se ao levantamento de categorias de indicadores que podem ser utilizadas para analisar o desempenho das prisões brasileiras, de acordo com as suas peculiaridades e atividades realizadas, suprimindo uma lacuna da literatura nacional.

Sob esse aspecto, destacam-se a originalidade e o ineditismo do presente trabalho de pesquisa, com proposição de indicadores de educação para tentar explicar os fatores que influenciam a oferta de atividades educacionais, o que não foi verificado em pesquisas realizadas anteriormente.

A realização das entrevistas possibilitou a consecução dos objetivos específicos “b” (identificar os indicadores mais adequados para a mensuração e avaliação do desempenho prisional), “c” (identificar os fatores que, segundo os entrevistados, influenciam o desempenho prisional), “d” (identificar como a oferta de atividades de educação aos presos pode influenciar no desempenho prisional), “e” (propor um conjunto de indicadores de desempenho prisional a serem usados na avaliação do desempenho de prisões brasileiras), além de explicitar o conhecimento implícito dos atores da execução penal a respeito do papel da educação no desempenho das prisões.

Com base nos resultados da pesquisa, sugere-se a utilização das três categorias de desempenho para prisões brasileiras (segurança, assistência e gestão) de forma que se possa classificar e criar um *ranking* das melhores prisões. Os fatores resultantes da percepção dos atores da execução penal podem ser elencados em quatro, a saber: gestão, recursos humanos, estrutura física e política pública penitenciária.

Sugere-se, também, como estudos futuros, a análise quantitativa das pessoas privadas de liberdade que tiveram acesso às políticas públicas de educação e a relação com as taxas de reincidência criminal. Além dessas sugestões, como estudos futuros, recomenda-se que haja um aprofundamento nas políticas públicas para a oferta de educação para a população prisional utilizando os indicadores de educação propostos para mensurar a oferta educacional e o seu reflexo no desempenho prisional.

A sugestão mais relevante para construir um novo paradigma dentro das prisões para se obter um desempenho positivo, com base na percepção dos entrevistados, é o investimento no quadro efetivo de servidores e na capacitação dos policiais penais para lidarem, de forma mais efetiva, com contraventores (E10), porque, segundo um dos entrevistados, “ainda há uma mentalidade muito forte de achar que preso tem que morrer, tem que sofrer” (E2). De acordo com esse mesmo entrevistado, “cursos de formação para os operadores da segurança precisam ter mais consciência de que o policial ali é um protagonista de garantias também” (E2), pois “formar o policial penal hoje só na força bruta não resolve. Ele tem que saber agir com a força necessária, mas ele tem que saber da importância do papel dele de botar o preso para trabalhar e estudar” (E29). Os governos que desejarem efetivamente melhorias em seus sistemas prisionais terão que passar, necessariamente, pela melhoria de seus quadros de servidores penais.

O suporte teórico favorece, ainda, novas reflexões sobre a importância da conscientização da sociedade sobre a ressocialização da pessoa privada de liberdade, que

retornará para o convívio em sociedade, pois hoje está contida nas prisões e, amanhã, contigo nas ruas (E20).

A complexidade do tema é um desafio de pesquisa e teve como limitação desta dissertação a falta de uma delimitação clara do construto desempenho organizacional e, sobretudo, do desempenho prisional. É possível perceber que, apesar do avanço dos estudos na área, ainda há muito o que se construir para que o desempenho realmente possa ser mensurado e para que suas informações possam ser aproveitadas a fim de transformar o Estado e proporcionar melhores condições à população privada de liberdade e aos policiais penais.

Outras limitações podem ser apontadas em virtude das alterações trazidas pela pandemia da Covid-19, como a realização da maioria das entrevistas online, que poderiam ter outras percepções acerca do desempenho prisional caso tivessem sido realizadas presencialmente, além de permitir entrevistas com outras pessoas, inclusive com a pessoa privada de liberdade e os familiares que também usufruem dos resultados do desempenho das prisões. Outra limitação diz respeito à não utilização, no estudo exploratório, de todas as categorias de desempenho indicadas pela literatura ou que tenham emergido das entrevistas, ocorrida em razão da delimitação da pesquisa na categoria de atividades de educação, e pela falta de dados ou dados com acesso sigiloso que pudessem ser utilizados para explicar o desempenho das prisões.

Em termos práticos, os resultados podem contribuir para a gestão das unidades prisionais no país, ao propor um modelo de avaliação de desempenho prisional. No âmbito da Administração Pública, pode-se auxiliar no cumprimento do planejamento estratégico do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) para o período de 2022-2032, a assistir técnica e financeiramente, de forma complementar, os entes federados para o aprimoramento da gestão penitenciária, a integração social de pessoas privadas de liberdade e a redução dos índices gerais de reincidência.

Por fim, propõe-se o estabelecimento de agenda de pesquisa a respeito do desempenho das prisões brasileiras que possa contemplar outros aspectos do desempenho, bem como sugere-se estabelecer uma agenda de pesquisa a respeito de políticas públicas penitenciárias integradas, com especial foco na atuação em rede entre os órgãos da execução da pena, visando alcançar resultados positivos de desempenho das prisões brasileiras. Propõe-se, ainda, que sejam realizadas pesquisas que contemplem as demais categorias e construtos de desempenho apontados pela literatura, como: reincidência, segurança, proteção, ordem, cuidado, jurídica, condições, gestão, assistência religiosa e trabalho.

Referências

- Alonso, JM, & Andrews, R. (2016). How privatization affects public service quality: an empirical analysis of prisons in England and Wales, 1998–2012. *International Public Management Journal*, 19(2), 235-263.
- Ambrozio, A. M. H. P., Puga, F. P., & Siffert Filho, N. F. (2017). Uma avaliação das experiências internacionais e brasileiras de PPPs no sistema prisional.
- Andrade, Andréa Fernanda. (2015). Agente penitenciário como alvo do estigma. *I seminário internacional de pesquisa em prisão. GT 01: cidade e prisão*. Out. de 2015, São Paulo-SP. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo-SP, 2015.
- Andrade, U.S, & Ferreira, F. F. (2015). Crise no Sistema Penitenciário Brasileiro: capitalismo, desigualdade social e prisão. *Revista Psicologia, Diversidade E Saúde*, 4(1). <https://doi.org/10.17267/2317-3394rpds.v4i1.537>
- Austin, James & Coventry, Garry. (1999) Are we better off? Comparing private and public prisons in the United States, *Current Issues in Criminal Justice*, 11: 2, 177-201, DOI: 10.1080 / 10345329.1999.12036160
- Bardin, L. (2011). Análise de conteúdo (6th ed.). Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 1977.
- Bastow, S. (2013). Governança, Desempenho e Estresse de Capacidade: o caso crônico de aglomeração nas prisões. Springer.
- Bendassolli, Pedro Fernando (2017). Desempenho no trabalho: revisão da literatura. *Psicologia Argumento*, [S.l.], v. 30, n. 68, nov. 2017. ISSN 1980-5942. <https://periodicos.pucpr.br/index.php/psicologiaargumento/article/view/20471>. Acesso em: 6 set. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.7213/psicol.argum.5895>
- Bennett, J. (2016). Nosso Negócio Principal: gerentes prisionais, monitoramento de desempenho pesado e gerencialismo. *The Working Lives of Prison Managers* (pp. 72-99). Palgrave Macmillan, Londres.
- Bianchi, F. D. M., & Vasquez, P. (2017). Mulheres no cárcere: as peculiaridades das agentes

prisionais femininas. Cadernos de Iniciação Científica, S. B. do Campo, n. 14, 2017.

Blonski, F. Coelho Prates, R.; Costa, M.; Vizeu, F. O Controle Gerencial na Perspectiva do New Public Management: o caso da adoção do *Balanced Scorecard* na Receita Federal do Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 1, n. 1, pp. 15-30, 1º jan. 2017.

Boland, T., & Fowler, A. (2000). A systems perspective of performance management in public sector organizations. *International Journal of Public Sector Management*.

Borelli, S. (2017). A privatização do sistema carcerário no Brasil. *Legalis Scientia*, 1 (1).

Branco, W., Pena, A., Weiler, S. Tornar-se privado: as prisões privadas são opções de economia de custos para os estados? *Crescimento e mudança*. 2020; 51: 1000-1016. <https://doi.org/10.1111/grow.12388>

Brasil, C. D. D. P. (1940). Ministério da Justiça. Código Penal Brasileiro. Brasília - DF.

Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. CPI sistema carcerário. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 620 p. (Série ação parlamentar n.º 384).

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. Congresso Nacional. Brasília: Senado Federal, 1988.

Brasil. Decreto n.º 7.626, de 24 de novembro de 2011. Institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional. Ministério da Educação. Câmara de Educação Básica. Brasília, 2011.

Brasil. Parecer CNE/CP n.º 08/2012 – Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. Conselho Nacional de Educação. Ministério da Educação. Brasília, 2012.

Brasil. Resolução CNE/CEB n.º 2, de 19 de maio de 2010. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais. Brasília: CNE/CEB, 2010

Brasil. Resolução CNE/CEB n.º 4, de 9 de março de 2010. Parecer homologado que dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais. Conselho Nacional de Educação.

Ministério da Educação. Câmara de Educação Básica. Brasília, 2010.

Brasil. Resolução n.º 4, de 30 de maio de 2016. Dispõe sobre as Diretrizes Operacionais Nacionais para a remição de pena pelo estudo de pessoas em privação de liberdade nos estabelecimentos penais do sistema prisional brasileiro. Brasília, 2016.

Bresser-Pereira, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 2, pp. 391-410, 2008.

Bryson, John R. *et al.* *Alternative-substitute business models and the provision of local infrastructure: Alterity as a solution to financialization and public-sector failure*. *Geoforum*, v. 95, pp. 25-34, 2018.

Burkhardt, B. C. & Jones, A. (2016) *Judicial Intervention into Prisons: Comparing Private and Public Prisons from 1990 to 2005*. *Justice System Journal*, 37:1, 39-52, DOI: 10.1080/0098261X.2015.1062738

Burkhardt, B. C. (2019). *Does the public sector respond to private competition? An analysis of privatization and prison performance*. *Journal of Crime and justice*, 42(2), 201-220. DOI: 10.1080/0735648X.2018.1497524

Cabral, S. (2006). Além das grades: uma análise comparada das modalidades de gestão do sistema prisional.

Cabral, S., & de Azevedo, P. F. (2012). Terceirização de prisões: notas de uma análise comparada. DOI: 10.7476/9788523217358.005

Cabral, S., & Lazzarini, S. G. (2010). Impactos da participação privada no sistema prisional: evidências a partir da terceirização de prisões no Paraná. *Revista de Administração Contemporânea*, 14(3), pp. 395-413.

Cabral, S., & Saussier, S. (2013). Organizando prisões por meio de parcerias público-privadas: uma investigação cross-country. *BAR-Revista da Administração Brasileira*.

Cabral, S., Lazzarini, S. G., & De Azevedo, P. F. (2013). *Private entrepreneurs in public services: A longitudinal examination of outsourcing and statization of prisons*. *Strategic Entrepreneurship Journal*, 7(1), pp. 6-25.

Camp, SC, Gaes, GG, Klein-Saffran, J., Daggett, DM, Saylor, WG (2002). Usando dados de pesquisa de presidiários na avaliação de desempenho prisional: um estudo de caso comparando prisões privadas e públicas. *Criminal Justice Review*, 27, pp. 26-51.

Camp, SD, & Gaes, GG (2001). Prisões privadas de adultos: o que realmente sabemos e por que não sabemos mais. *Privatização da justiça criminal: Passado, presente e futuro*, pp. 283-298.

Campos, C. J. G. (2004). Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. *Revista Brasileira de Enfermagem*, 57(5), pp. 611-614.

Carneiro, J. M. T., Ferreira, J., Rocha, A., & Hemais, C., A. (2005). Mensuração do desempenho. *Estudos em Negócios IV*, pp. 145-175.

CARRANZA, E. *Las cárceles en América Latina y el Caribe. ¿Qué hacer? ¿Qué no hay que hacer?* Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal, pp. 1-19, 2019.

Carranza, E. (2012). *Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe; ¿Qué hacer?*. *Anuario de derechos humanos*, (8), p. 31.

Carreira, Denise; Carneiro, Suelaine. *Educação nas Prisões Brasileiras: Relatoria Nacional para o Direito Humano à Educação*. São Paulo: Plataforma DhESCA Brasil, 2009.

Chies, LAB (2013). A questão penitenciária. *Tempo Social*, 25 (1), pp. 15-36.

Chies, LAB (2015). Do campo ao campo: análise da questão penitenciária no Brasil contemporâneo. *O público e o privado*, 13 (26 jul./dez.), pp. 69-91.

Chizzotti, A. (2018). *Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais*. Cortez Editora.

Conselho Nacional De Justiça (CNJ). Resolução n.º 391, de 10/5/2021. Estabelece procedimentos e diretrizes a serem observados pelo Poder Judiciário para o reconhecimento do direito à remição de pena por meio de práticas sociais educativas em unidades de privação de liberdade. 2021. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3918>

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP). Resolução n.º 3, de 11 de março de 2009. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a Oferta de Educação nos

Estabelecimentos Penais. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 2009a.

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP). Resolução n.º 9, de 13 de novembro de 2009. Estabelece a proporção máxima adequada de agentes penitenciários e membros da equipe técnica em relação aos presos. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 2009b.

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP). Resolução n.º 9, de 18 de novembro de 2011. Diretrizes básicas para arquitetura prisional. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 2011.

Creswell, J. W. (2010). Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto. *Porto Alegre: Artmed*.

Crowhurst, Elizabeth; Harwich, Eleonora. Unlocking prison performance. *London: Reform*, 2016.

Cullen, FT, Jonson, CL, & Nagin, DS (2011). As prisões não reduzem a reincidência: o alto custo de ignorar a ciência. *The Prison Journal*, 91 (3_supl), 48S-65S.

Damberg, C. L., Shaw, R., Teleki, S. S., Hiatt, L., & Asch, S. M. (2011). A review of quality measures used by state and federal prisons. *Journal of Correctional Health Care*, 17(2), pp. 122-137.

Declaração E Programa Ação. In: Conferência Mundial Contra O Racismo Discriminação Racial, Xenofobia E Intolerância Correta. World Conference Against Racism. Durban, 31 ago. a 8 set./2001. <http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/1693.pdf>. Acesso em: 20 de out. 2007.

Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Direitos Humanos: documentos internacionais. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.

Dembogurski, L. S. de S., Oliveira, D. D., & Durães, T. F. N. (2021). Análise do processo de ressocialização. O método da Associação de Proteção e Assistência a Condenados. *Revista de Ciências Sociais*, 34(48), 131-154. 1º de junho de 2021. <https://dx.doi.org/10.26489/rvs.v34i48.6>

Departamento Penitenciário Nacional - Depen. Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Nota Técnica n.º 14/2020/COECE/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ. Brasília, DF, 2020a.

Departamento Penitenciário Nacional - Depen. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria n.º 54 de 22 de março de 2022. Institui o Planejamento Estratégico do Departamento Penitenciário Nacional para o período 2022-2032. Brasília, DF, 2022.

Departamento Penitenciário Nacional - Depen. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Nota Técnica n.º 1/2020/GAB-DEPEN/DEPEN/MJ. Brasília, DF, 2020b.

Dias, C. N., & Salla, F. (2019). Violência e negociação na construção da ordem nas prisões: a experiência paulista. *Sociedade e Estado*, 34(2), pp. 539-564.

Dilulio, JJ (1990). *Administrando Prisões*. Simon e Schuster.

Dourado, F. A. M. (2020). Desempenho em processos de compras e contratações públicas: um estudo a partir dos valores organizacionais e dos instrumentos de governança recomendados pelo Tribunal de Contas da União.

D'Urso, L. F. B. (1999-2016). A privatização dos presídios uma breve reflexão. *Themis: Revista da Esmec*, 2(2), pp. 159-163.

El Sayed, SA, Morris, RG, DeShay, RA e Piquero, AR (2020). Comparando as taxas de má conduta entre prisões privadas e públicas no Texas. *Crime & Delinquency*, 66 (9), pp. 1.217-1.241.

Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes. Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (*Regras de Nelson Mandela*). Nova Iorque: UNODC, 2015. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-P-ebook.pdf

Evans, R. (1990). Modelos de gestão e acompanhamento de desempenho na Unidade Prisional. *Management Education & Development*, 21 (5), pp. 381-388.

Fandiño Mariño, JM (2002). Análise comparativa dos efeitos da base socioeconômica, dos tipos de crime e das condições de prisão na reincidência criminal. *Sociologias*, pp. 220-244.

Fink, A. (2019). *Realização de revisões de literatura de pesquisa: da internet ao papel*. Sábias Publicações.

Flick, U. (2009). *Qualidade na pesquisa qualitativa: coleção pesquisa qualitativa*. Bookman editora.

Foucault, Michel. Vigiar e punir: nascimento da prisão. Petrópolis, *Editora Vozes*, 1987. 288p. https://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/centrocultural/foucault_vigiar_punir.pdf

Fonseca, V., & Bonfim Filho, E. (2019). Políticas Públicas: conceito, ciclo, processo de formação e sua ineficácia no âmbito do sistema penitenciário brasileiro. *Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil*, 8(1).

Franco, C. M. C. (2020). A integração do apenado na sociedade: a importância do método das APACs.

Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. In: Conferência Mundial sobre Educação para Todos. Jomtien, 1998.

Gaes, G. G. (2019). Current status of prison privatization research on American prisons and jails. *Criminology & Public Policy*, 18(2), pp. 269-293.

Goffman, E. (1974). *Instituições totais*. São Paulo: *Perspectiva*.

Gómez, AIM (2018). Fatores individuais e estruturais que afetam a reincidência: o papel de prisioneiros, prisões e lugares no contexto chileno. Universidade de Manchester (Reino Unido).

Griffin, M. L. (2002). The influence of professional orientation on detention officers' attitudes toward the use of force. *Criminal Justice and Behavior*, 29(3), pp. 250-277

Harding, R. W., Rynne, J., & Thomsen, L. (2019). History of privatized corrections. *Criminology & Public Policy*, 18(2), pp. 241-267.

Hutto, TD (1988). Parceria de correções: os setores público e privado trabalham juntos. *Correções hoje*, 50 (6), pp. 20-22.

Ignatieff, M. (1978). Uma justa medida de dor: a penitenciária na revolução industrial, pp. 1.750-1.850. Panteão.

INFOPEN (2021). Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Departamento

Penitenciário Nacional. Ministério da Justiça e Segurança Pública – *Infopen, período de referência janeiro a junho de 2021*, Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes>

IPEA (2015). *Reincidência Criminal. Relatório*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IPS - Innovative Prison Systems. Mapa de estatísticas mundiais. <http://prisonsystems.eu/world-prison-indicators/>

Jesus Filho, J. D. (2017). *Administração Penitenciária: o controle da população carcerária a partir da gestão partilhada entre diretores, Judiciário e facções (Doctoral dissertation)*.

Jewkes, Y., & Bennett, J. (2008). *Dicionário de Prisões e Castigos*. Taylor e Francis.

José, Gesilane de Oliveira Maciel, & Torres, Eli Narciso da Silva. (2019). Docência no Sistema Penitenciário: o que as narrativas de professores revelam sobre a educação de adultos privados de liberdade. *Reflexão e Ação*, 27(2), pp. 56-76. 5 de novembro de 2019. <https://doi.org/10.17058/rea.v27i2.12626>

José, Gesilane de Oliveira Maciel; Leite, Yoshie Ussami Ferrari. Educação Básica em Prisões no Brasil: entre avanços e desafios. *Revista Brasileira De Execução Penal - RBEP*, v. 1, n. 1, pp. 33-58, 2020.

Kiedrowski, J. S., Petrunik, M., Macdonald, T., & Melchers, R. (2013). Canadian police board views on the use of police performance metrics. *Public Safety Canada*.

Kim, D. Y. (2019). Prison Privatization: an empirical literature review and path forward. *International Criminal Justice Review*, 1057567719875791.

Laming, Lord of Tewin. (2000) *Modernizing the Management of the Prison Service: um relatório independente da iniciativa de desempenho alvo Working Grupo Londres: Serviço Prisional HM*.

Lanza-Kaduce, L., Parker, KF, & Thomas, CW (1999). Uma análise comparativa de reincidência de libertações em prisões privadas e públicas. *Crime & Delinquency*, 45 (1), pp. 28-47. <https://doi.org/10.1177/0011128799045001002>

- Leite, A. C., Esgalhado, G., & Costa, V. (2020). A percepção de bem-estar dos reclusos em estabelecimentos prisionais portugueses. *In 13º Congresso Nacional de Psicologia da Saúde– Actas (pp. 31-42). Editora ISPA.*
- Liebling, A., & Arnold, H. (2004). Prisões e seu Desempenho Moral: um estudo de valores, qualidade e vida na prisão.
- Liebling, A., & Ludlow, A. (2017). Privatising public prisons: Penalty, law and practice. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 50(4), pp. 473-492.
- Liebling, A., Price, D., & Shefer, G. (2010). *O oficial da prisão/O agente penitenciário (tradução livre)*. Willan.
- Lima, Hudson Cezar de. Os órgãos da execução penal na comarca de Sousa, 2013. 87fl. - Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais – Direito). Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande – Sousa - Paraíba - Brasil, 2013.
- Lipsky, M. (1980). Burocracia de Rua: dilemas do indivíduo no serviço público. *Fundação Russell Sage*.
- Logan, C. (1991). Well Kept: Comparing Quality of Confinement in Private and Public Prisons. *The Journal of Criminal Law and Criminology* (1973-), 83(3), pp. 577-613. Doi:10.2307/1143839
- Logan, C. H. (1993). Criminal justice performance measures for prisons (pp. 19-60). US Department of Justice, Office of Justice Programs, *Bureau of Justice Statistics*.
- Logan, CH e McGriff, BW (1989). Comparando custos de prisões públicas e privadas: um estudo de caso. Washington, DC: *Instituto Nacional de Justiça*. <https://www.ncjrs.gov/App/AbstractDB/AbstractDBDetails.aspx?id=119964>
- Lundahl, B. W., Kunz, C., Brownell, C., Harris, N., Vleet, R. V. (2009). A meta-analysis of cost and quality of confinement indicators. *Research on Social Work Practice*, 19(4), pp. 383–394.
- Machado, Bruno Amaral, & Sloniak, Marcos Aurélio. (2015). Disciplina ou ressocialização? Racionalidades punitivas, trabalho prisional e política penitenciária. *Revista Direito GV*, 11(1),

189-222. <https://dx.doi.org/10.1590/1808-2432201509>

Machado, J. A. (2010). Gestão Prisional Eficaz na Ressocialização do Apenado: um estudo de caso no Presídio Estadual de Torres.

Magalhães, B. B. (2019). O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a Sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. *Revista Direito GV*, 15. <https://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201916>

Makarios, M. D., Maahs, J. (2012). Is private time quality time? A national private-public comparison on prison quality. *The Prison Journal*, 92, pp. 336–357.

Mamun, Saleh; Xiaoxue Li, Brady P. Horn & Janie M. Chermak (2020): Private vs. public prisons? A dynamic analysis of the long-term tradeoffs between cost-efficiency and recidivism in the US prison system, *Applied Economics*, DOI: 10.1080/00036846.2020.1736501

Marques Jr, Gessé. A lei de execuções penais e os limites da interpretação jurídica. *Revista de Sociologia e Política* [online]. 2009, v. 17, n. 33 [Acesso em: 16 jan. 2022] , pp. 145-155. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782009000200011>. Epub: 19 ago. 2009. ISSN 1678-9873. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782009000200011>.

Martins, R. A. Costa Neto, P. L. D. O. (1998). Indicadores de desempenho para a gestão pela qualidade total: uma proposta de sistematização. *Gestão & Produção*, 5(3), pp. 298-311.

Matitz, Q. R. S., & Bulgacov, S. (2011). O conceito desempenho em estudos organizacionais e estratégia: um modelo de análise multidimensional. *Revista de Administração Contemporânea*, 15, pp. 580-607.

Matitz, Q. R. S., & Bulgacov, S. (2011). The concept of performance on organizational studies and strategy: a multi-dimensional model of analysis. *Revista de Administração Contemporânea*, 15(4), pp. 580-607.

McCorkle, R. C., Miethe, T. D., & Drass, K. A. (1995). The roots of prison violence: a test of the deprivation, management, and “not-so-total” institution models. *Crime & Delinquency*, 41(3), pp. 317-331.

MDOC. Departamento de Correções de Michigan. MDOC Scorecard. (2020). https://www.michigan.gov/corrections/0,4551,7-119-1441_61220---,00.html.

Mello, F. B. D. (2009). Análise da Gestão Carcerária: um estudo comparado entre o Presídio Central de Porto Alegre/RS e a Penitenciária Industrial de Joinville/SC.

Muscat, A. R. N., de Biazzi, M. R. Miguel, P. A. C. (2007). Implementação da Estratégia Utilizando BSC: um estudo de caso no setor público brasileiro. *Revista Gestão da Produção, Operações e Sistemas*, (2), 35.

Nucci, Guilherme de Sousa. Manual de Processo Penal e Execução Penal. 6. ed. São Paulo: RT, 2010.

Opata, Josiah N. (2001). Spiritual and Religious Diversity in Prisons: focusing on how chaplaincy assists in prison management.

Oppitz, D. G. (2018). A Crise do Sistema Prisional Brasileiro: direitos fundamentais e o controle judicial de políticas públicas (Doctoral dissertation).

Organização das Nações Unidas. Educação em Matéria de Direitos Humanos e Tratados de Direitos Humanos. Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações do 50º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos do Homem e Década das Nações Unidas para a Educação em Matéria de Direitos Humanos, 2002. 25 Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos.

Organização das Nações Unidas. Educação em Matéria de Direitos Humanos e Tratados de Direitos Humanos da Série Década das Nações Unidas para a Educação em Matéria de Direitos Humanos – 1995-2004. Genebra, 1999.

Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Declaração de Hamburgo: agenda para o futuro. V Conferência Internacional sobre a Educação de Adultos (CONFINTEA V), 1999.

Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Marco de Ação de Belém. VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFINTEA VI), Brasília, 2010.

Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); CONSED; Ação Educativa. Educação para todos: o compromisso de Dakar, 2001.

Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO);

Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI). Educação em Prisões na América Latina: Direito, Liberdade e Cidadania. Brasília, 2009.

Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Direitos Humanos: documentos internacionais. Brasília: Presidência da República, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006. Programa de Ação e Declaração de Viena de 1993. www.presidencia.gov.br/sedh. Acesso em: 22 de out. 2007.

Pardini, D. J. & Rodrigues, D. P. (2018). Fatores decisórios dos modelos de terceirização e cooperação na gestão prisional: uma análise do processo decisório envolvendo o sistema prisional do estado de Minas Gerais. *XXI SEMEAD Seminários em Administração*, novembro de 2018. ISSN 2177-3866.

Perrone, D., Pratt, T. C. (2003). 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*, 83(3), pp. 301-322.

Piovesan, A., & Temporini, E. R. (1995). Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. *Revista de Saúde Pública*, 29(4), pp. 318-325.

Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília: SEDH/MEC/MJ/UNESCO, 2007.

Pratt, T. C., Maahs, J. (1999). Are private prisons more cost-effective than public prisons? A meta-analysis of evaluation research studies. *Crime & Delinquency*, 45(3), pp. 358–371.

PRS Indicators (2017). PRS prison rating system. Ministry of Justice, National Offenders Management Service. Technical note. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/218344/prison-rating-system-technical-note.pdf.

Reynaers, Anne-Marie & Paanakker, Hester (2016) To Privatize or Not? Addressing Public Values in a Semiprivatized Prison System, *International Journal of Public Administration*, 39:1, 6-14, DOI: 10.1080/01900692.2015.1028637

Riverland, C. (1999). Tendências de Gestão de Prisões, 1975-2025. *Crime and justice*, 26, pp. 163-203.

Rocha, C. H. Vitoi, C. A. A. da União, C. G. Presídios Brasileiros e Parceria Público-Privada: o caso de Ribeirão das Neves/MG. *Enajus*, 2020.

Roseira, Ana Pereira. O estigma na vida pessoal do guarda prisional. *Sociologia do Trabalho, serviços e avaliação do desempenho no trabalho Configurações*, vol. 20, 2017, pp. 93- o: notas de reflexão 3, 108.

Ross, MW, Diamond, PM, Liebling, A., & Saylor, WG (2008). Medição do clima social da prisão: uma comparação de uma medida para presidiários na Inglaterra e nos EUA. *Punição e Sociedade*, 10 (4), 447–474. Doi: 10.1177 / 1462474508095320

Rudnicki, D., Schäfer, G., & Silva, J. C. D. (2017). As máculas da prisão: estigma e discriminação das agentes penitenciárias. *Revista Direito GV*, 13, pp. 608-627.

Salla, F. (2017). Vigiar e Punir e os Estudos Prisionais no Brasil. *Dilemas*, 2, pp. 29-43.

Sampieri, R.Hernández-, Fernández-Collado, C., & Baptista-Lucio, P. (2006). Análise de Dados Quantitativos. *Metodologia de Pesquisa*, pp. 407-499.

Santana, Maria Silvia Rosa; Amaral, Fernanda Castanheira. Educação no Sistema Prisional Brasileiro: origem, conceito e legalidade. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 25, n. 6.291, 21 set. 2020. <https://jus.com.br/artigos/62475>

Santos, C. R., & Jesus, J. A. (2016). A educação prisional como política pública para a prática efetiva dos direitos humanos no âmbito carcerário. *Revista Conexões de Saberes*, 1(1).

Santos, P. M., & Selig, P. M. (2014). Indicadores para o novo serviço público: uma análise bibliométrica e sistêmica. *Perspectivas em Ciência da Informação*, 19(3), pp. 82-97.

Santos, W. C. D. (2017). Parceria Público-Privada no Sistema Penitenciário Brasileiro.

Saylor, W. G. (1988). Developing a Strategic Support System: Monitoring the Bureau's Performance via Trends in Key Indicators.

Saylor, WG, Gillman, EB, & Camp, SD (1996). Pesquisa de Clima Social Prisional. Análises de Confiabilidade e Validade dos Construtos do Ambiente de Trabalho. *Escritório de Pesquisa e Avaliação Federal Bureau of Prisons*, pp. 1-47.

Schultz, Carla (2015) "Prison Privatization: Driving Influences and Performance Evaluation,"

Themis: *Research Journal of Justice Studies and Forensic Science*: Vol. 3, Article 5.
<http://scholarworks.sjsu.edu/themis/vol3/iss1/5>

Sellers, M. P. (2003). Privatization morphs into “publicization”: Businesses look a lot like government. *Public Administration*, 81, pp. 607–620.

Sloniak, M. A. (2016). O trabalho prisional no regime fechado sob a perspectiva da política pública: uma análise do modelo existente no Distrito Federal.

Soares, E. F. (2011). Uma reflexão sobre as APACs. *Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena*, 14(2).

Souza, J. G. (2009). Ressocialização Prisional: a contradição entre o discurso e a prática institucional.

Spivak, A. L., & Sharp, S. F. (2008). Inmate recidivism as a measure of private prison performance. *Crime & Delinquency*, 54(3), pp. 482-508.

Spurr, M. e Bennett, J. (2008) A Entrevista: Michael Spurr no Serviço Prisional Journal. Vol. 177, pp. 54-61.

Teixeira, S. W. D. (2010). Estudo sobre a evolução da pena, dos sistemas prisionais e da realidade brasileira em execução penal. Propostas para melhoria do desempenho de uma Vara de Execução Penal (Doctoral dissertation).

Toner, P. Sindicato dos Oficiais de Prisão da Austrália Ocidental, Submissão à Autoridade de Regulação Econômica, Inquérito sobre a Eficiência e Desempenho das Prisões da Austrália Ocidental.

Torquato, C. T., & Barbosa, L. V. C. (2020). O sistema penitenciário brasileiro e o quantitativo de servidores em atividade nos serviços penais: avanços e desafios. *Revista Brasileira de Execução Penal-Rbep*, 1(2), pp. 251-272.

Torres, Eli Narciso. (2013) Documentário “Remição”. Possibilidade da Remição de Pena pela Educação em Prisões. Observatório, 15 minutos, 2013.
https://www.youtube.com/watch?v=TDF9XLxKW_k. Acesso em: 2 de fevereiro de 2022.

Torres, Eli Narciso. A máquina de contar dias é a mesma de moer gente: educação, remição

de pena e a dinâmica penitenciária. *Revista Educação e Cultura Contemporânea*, Rio de Janeiro, Volume 17, n. 48, 2020.

Torres, Eli Narciso. *Prisão, Educação e Remição de Pena no Brasil: a institucionalização da política para a educação de pessoas privadas de liberdade/ Eli Narciso Torres – 1. ed. - Jundiaí [SP]: Paco Editorial, 2019. 320 p*

Torres, Eli. Narciso (2017). *Prisões, Violência e Sociedade: debates contemporâneos. Paco Editorial.*

Torres, Eli. Narciso Silva.; Ireland, T. D.; Almeilda, S. I. Diagnóstico da política de educação em prisões no Brasil (2020): o desafio da universalização (Diagnosis of prison education policy in Brazil (2020): the challenge of universalization). *Revista Eletrônica de Educação*, 15, 4696024.

UNESCO. *Declaración de Mexico sobre educación en derechos humanos en América latina y caribe. México, 2001.*

Viotti, Eduardo Baumgracz. *Indicadores de ciência, tecnologia e inovação no Brasil / organização: Eduardo Baumgracz Viotti — Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2003.*

Volokh, A. (2013). Prison accountability and performance measures. *Emory LJ*, 63, 339.

Williams, JH, Campbell, M. Exploring the Time-Varying Determinants of State Spending on Corrections. *J Quant Criminol* (2020). <https://doi.org/10.1007/s10940-020-09460-y>

Zonatto, W. V. C. (2020). Análise do sistema penitenciário brasileiro atual diante da subvalorização do conflito entre política e administração.

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Introdução

Apresentar-se ao entrevistado e agradecer pela atenção e pelo tempo disponibilizado. Informar que a pesquisa é uma etapa do curso de Mestrado Profissional em Administração (MPA/UnB).

Apresentar o objetivo geral da entrevista (**identificar a percepção de atores-chave da execução penal brasileira a respeito do desempenho de prisões e do papel da oferta de educação aos presos no desempenho prisional**).

Informar que não existem respostas certas ou erradas, ou seja, o que importa é a percepção dele(a). Garantir o anonimato dos respondentes, informando que as respostas serão analisadas de forma agregada, portanto, sem identificação.

Pedir permissão para gravar a entrevista e informar a duração estimada (30 minutos).

Perguntar se o entrevistado deseja receber a pesquisa após finalizada. Caso deseje, solicitar o seu e-mail.

Questão introdutória

Descreva sucintamente a sua trajetória, dentro das atribuições pertinentes ao sistema de justiça criminal, bem como o local de atuação da função exercida como agente da execução da pena (art. 61 da Lei de Execução Penal).

Questões estruturadas

1. Em sua opinião, o que significa o termo ‘desempenho prisional’?
2. Um dos estudos mais citados na literatura sobre o desempenho prisional foi feito por Charles Logan (1993), que identifica oito categorias de desempenho prisional, sendo agrupado em três eixos de (explicar ao entrevistado). Na sua opinião e vivência, qual categoria obtém mais resultado/melhor desempenho em relação ao cumprimento das legislações penais?

a. Eixo Segurança:

- 1) Segurança geral: manter os presos dentro da prisão;
- 2) Segurança interna: manter os presos seguros;
- 3) Ordem: manter os presos na linha.

b. Eixo Assistências:

- 4) Cuidado: manter os presos saudáveis;
- 5) Atividade: manter os presos ocupados;
- 6) Justiça: tratar os presos de maneira justa.

c. Eixo Gestão:

- 7) Condições: manter os presos sem sofrimento indevido;
- 8) Gestão: ser tão eficiente quanto possível.

3. Com base nas características das prisões brasileiras, classificou-se o desempenho prisional em três eixos (segurança (1 a 3), assistências (4 a 6) e gestão (7 e 8) – explicar ao entrevistado). Qual eixo considera mais relevante? Justifique.

4. Em sua opinião, como o desempenho das prisões poderia/deveria ser mensurado (quais indicadores)?

5. Em sua opinião, a oferta de atividades de educação influencia o desempenho de uma prisão? Por quê?

6. Na sua experiência, quais fatores (internos e externos) que mais influenciam a quantidade de pessoas privadas de liberdade em atividades educativas?

7. Em sua opinião, por que algumas unidades prisionais ofertam atividades de educação, enquanto outras não?

8. Se pudesse escolher uma palavra para representar desempenho na prisão, qual seria?

9. Comparando o desempenho das prisões brasileiras com o desempenho de outras prisões pelo mundo, você acredita que o dever do Estado na sua função ressocializadora é cumprido?

10. Gostaria de acrescentar algo?